



Richtplan des Kantons Appenzell Innerrhoden, "Nachführung 2009" - Genehmigung durch den Bund

Prüfungsbericht zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

1 Gegenstand der Genehmigung und Verfahren

1.1 Antrag des Kantons

Mit Beschluss vom 7. Februar 2011 hat der grosse Rat des Kantons Appenzell Innerrhoden die Nachführung 2009 des kantonalen Richtplans aus dem Jahre 2002 erlassen. Das Bau- und Umweltdepartement hat den Bundesrat mit dem Schreiben vom 21. Februar 2011 ersucht, die Richtplananpassung gemäss Art. 11 des Raumplanungsgesetzes zu genehmigen. Die Nachführung 2009 des Richtplans betrifft die folgenden Themenbereiche:

- Siedlung (Streusiedlung, Weilergebiete)
- Natur und Landschaft
- Verkehr
- Militär (übrige Raumnutzungen), Ver- und Entsorgung

1.2 Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens begrüusste Stellen

Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE hat die Nachführung 2009 sämtlichen in der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) vertretenen Stellen mit Schreiben vom 23. Februar 2011 zur Stellungnahme unterbreitet. Folgende Bundesstellen haben sich materiell zur Richtplannachführung geäußert:

- Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), 22.03.2011
- Bundesamt für Umwelt (BAFU), 24.03.2011
- Bundesamt für Verkehr (BAV), Sektion Planung, 31.03.2011
- Schweizerische Bundesbahnen (SBB), 28.02.2011
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), 21.03.2011

Die Anliegen dieser Bundesstellen wurden berücksichtigt und sind in den vorliegenden Prüfungsbericht eingeflossen.

Mit Schreiben vom 6. Juni 2012 hat der Kanton im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des Prüfungsberichts in zustimmendem Sinn Stellung genommen.

1.3 Für die Prüfung massgebliche Bestimmungen

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens ist zu klären, ob die Anpassungen des Richtplans mit dem Bundesrecht in Einklang stehen. Für die Prüfung massgebend sind insbesondere die Bestimmungen des RPG und der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1).

Die Rechtmässigkeit einzelner Vorhaben wird summarisch geprüft; allfällige Zweifel an der Rechtmässigkeit sind zumindest transparent zu machen. Der vom Bundesrat genehmigte Richtplan dient dazu, die geplanten Vorhaben zügig einem rechtmässigen, grundeigentümerverbindlichen Entscheid zuzuführen, der die im Richtplan zum Ausdruck kommenden Prioritäten und Wertungen berücksichtigt. Er ist selber jedoch noch kein Garant für die Rechtmässigkeit eines Vorhabens.

2 Inhalt der Anpassungen und Beurteilung durch den Bund

2.1 Siedlung

2.1.1 Gebiete mit traditioneller Streubauweise (S. 7)

Im Zusammenhang mit dem Objektblatt Nr. S. 7 stellen sich verschiedene Fragen, die der vertieften Abklärung bedürfen. Es geht einerseits um die Bundesrechtskonformität der Artikel 65a – 66 der Verordnung des Grossen Rats zum Baugesetz der Landsgemeinde (Stand Januar 2007) und andererseits um den Streusiedlungsperimeter. Die Überprüfung des Streusiedlungsperimeters hat periodisch, in der Regel alle zehn Jahre, zu erfolgen. Zudem hat sich im ARE in den letzten Jahren die Praxis bei der Beurteilung und Prüfung im Bereich Streusiedlung gefestigt. Um die Genehmigung der andern Themenbereiche abschliessen zu können und die Diskussion mit dem Kanton zum Thema Streusiedlung zu führen, soll die Prüfung und Genehmigung des Objektblatts Nr. S. 7 in einem separaten Verfahren erfolgen.

⇒ Die Prüfung und Genehmigung der Festlegungen zum Streusiedlungsgebiet (Objektblatt Nr. S. 7) erfolgt in einem separaten Verfahren.

2.1.2 Weilergebiete (Kleinsiedlungen) (S. 8)

Im Objektblatt Nr. S.8 sind als Grundlage für die Anwendung von Art. 33 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) 6 Weiler festgesetzt. Sämtliche 6 Weiler wurden bereits einer Weilerzone zugewiesen. Gemäss Angaben des Kantons gibt es keine weiteren (potentiellen) Weiler.

Das Objektblatt wird nur geringfügig geändert. Wie im Vorprüfungsbericht angekündigt, ist die bundesrechtskonforme Umsetzung in der Praxis von Art. 33 RPV zu prüfen. Der Kanton hat entsprechende Unterlagen und Informationen geliefert.

Weilerzonen nach Artikel 33 RPV werden nach ständiger Praxis als spezielle Nichtbauzonen nach Artikel 18 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) und nicht als Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG angesehen. Wie sich aus dem Schreiben vom 19. April 2010 ergibt, interpretiert der Kanton seine Weilerzonen als Bauzonen. Dies führt u.a. dazu, dass er Artikel 25 Absatz 2 Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) nicht zur Anwendung bringt und Baubewilligungen ohne Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde erteilt werden. Da die im Objektblatt festgesetzten Weilerzonen zu klein sind, um als Bauzonen im Sinne von Artikel 15 ausgeschlossen zu werden, ist dies zu korrigieren. Ob dies auf dem Weg der bundesrechtskonformen Auslegung oder auf einem anderen Weg erfolgt, ist aus der Sicht des Bundes unerheblich.

Ansonsten gibt es insbesondere zwei heikle Bereiche, bei denen sich die Frage stellt, ob die im kantonalen Baugesetz und im Baureglement vorgesehenen Kriterien genügen. Es sind dies die Möglichkeit, (ausnahmsweise) Neubauten in Weilerzonen zu bewilligen (Art. 22a Abs. 2 Bst. d BauG; Art. 7

Baureglement) und allfällige Erweiterungen des Perimeters von Weilerzonen. Diese Aspekte näher zu prüfen und zu beleuchten erübrigt sich, wenn der Kanton sich bereit erklärt, dem ARE entsprechende Entscheide zu eröffnen.

Im Weiteren wird auf die korrekte Ausgangslage bezüglich der Streichung des Weilers Büriswilten Nord hingewiesen: Bei der Genehmigung der Richtplananpassung durch das UVEK vom 12.12.2007 wurde der Streichung des Weilers Büriswilten Nord zugestimmt. Dabei hat das ARE gleichzeitig darauf hingewiesen, dass es die Bundesrechtskonformität der geplanten Einzonung stark bezweifelte. Die vorliegende Prüfung und Genehmigung des Objektblatts S. 8 bedeutet damit nicht, dass der Bund die Einzonung von Büriswilten Nord gutgeheissen hat.

2.2 Natur und Landschaft

2.2.1 Fruchtfolgeflächen FFF (L.1)

Gemäss Art. 26 Abs. 1 RPV sind die FFF ein Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 Bst. a RPG). Diese sind mit Massnahmen der Raumplanung zu sichern. Gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) hat der Kanton Appenzell Innerrhoden einen Mindestumfang von 330 Hektaren (ha) FFF zu sichern. Dieser Mindestumfang wurde in den 90er Jahren unterschritten. Infolgedessen überprüfte der Kanton seine landwirtschaftlichen Flächen neu und bezeichnet mit der vorliegenden Richtplananpassung Fruchtfolgeflächen im Umfang von insgesamt 365 ha.

Der Bund begrüsst es, dass die besten landwirtschaftlichen Flächen im Kanton Appenzell Innerrhoden - über den Mindestumfang hinaus - als FFF im Richtplan bezeichnet werden. In Bezug auf das Objektblatt L.1 weist der Bund darauf hin, dass der Titel des Objektblatts mit der Formulierung „Sicherung von neuen, beschränkt nutzbaren Fruchtfolgeflächen (FFF), Unterschreitung des Mindestbedarfs“ ist nicht ganz verständlich. Im Objektblatt geht es nicht nur um die „neuen FFF“, sondern es werden die FFF insgesamt (die besten landwirtschaftlichen Flächen) quantitativ und räumlich festgelegt und zudem die Bezirke angewiesen, diese Flächen im Zonenplan der Landwirtschaftszone zuzuweisen.

2.2.2 Erlass der Landschaftsschutzzonen (L.11) und BLN-Gebiet (L.18)

Mit der Übernahme der differenzierten Beschreibungen zum BLN-Objekt Nr. 1612 Säntisgebiet (gemäss Beschreibung „Aufwertung BLN“, Pilotprojekt) in der Ausgangslage, der richtungsweisenden Festlegung und den beiden Abstimmungsanweisungen zur Interessenabwägung bei Vorhaben im BLN-Gebiet und zur Begutachtung durch die ENHK unterstützt der Kanton die Umsetzung der Schutzziele des Bundesinventars. Insbesondere werden damit die Behörden verpflichtet, bei allen Bauvorhaben im BLN-Gebiet (nicht nur bei Bundesaufgaben) eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen. Der Kanton hat in Aussicht gestellt, im Rahmen der nächsten Berichterstattung auf die Handhabung von Baugesuchen im BLN-Gebiet einzugehen.

Unter diesem Gesichtspunkt kann das Vorgehen des Kantons, nur ein Teil des BLN-Gebiets als Landschaftsschutzzone zu bezeichnen, für den Bund nachvollziehbar.

Der Kanton wird eingeladen, die neue definitive Objektbeschreibung des BLN-Gebiets Säntis zu übernehmen und umzusetzen, sobald sie vorliegen.

⇒ Auftrag für die Berichterstattung: Der Kanton hat im Rahmen der nächsten Berichterstattung gemäss Art. 9 Abs. 1 RPV die Handhabung von Baugesuchen im BLN-Gebiet darzulegen und allfällige Umsetzungsmassnahmen aufgrund der definitiven Schutzziele des BLN-Objekts 1612 „Säntisgebiet“ aufzuzeigen.

2.3 Verkehr

2.3.1 Anbindung an das übergeordnete Schienennetz (V.3)

Im Objektblatt V.3 hält der Kanton seine Interessen bezüglich einer optimalen Anbindung an das übergeordnete Schienennetz fest. Er äussert weiter die Befürchtung, dass die geplante Beschleunigung der Fahrzeit auf der Strecke St. Gallen – Zürich gemäss ZEB zu einer Verminderung der Verbindungsqualität im Kanton Appenzell Innerrhoden führen könnte. Das BAV informiert hierzu, dass in Gossau nebst den zwei Fernverkehrshalten nach heutigem Stand der Planung ein IR-Angebot im Halbstundentakt mit Halt in Gossau vorgesehen ist.

Die in diesem Zusammenhang unter den Beschlüssen (richtungweisende Festlegung Nr. 1) aufgeführten Interessen des Kantons werden vom Bund zur Kenntnis genommen. Der Bundesrat kann durch diesen Richtplaneintrag jedoch nicht dazu verpflichtet werden, eine bestimmte „Haltepolitik“ zu verfolgen.

⇒ Genehmigungsvorbehalt: Mit der richtungweisenden Festlegung Nr. 1 im Objektblatt V.3 kann der Bund nicht zur Gewährleistung der Anbindung des Kantons an den nationalen Personenverkehr verpflichtet werden. Der Bund nimmt diese Festlegung im Sinne einer Interessenbekundung des Kantons zur Kenntnis.

3 Folgerung und Antrag

Im Sinne der erfolgten Prüfung wird dem UVEK gestützt auf Art. 11 Abs. 2 RPV folgender Genehmigungsentscheid beantragt:

1. Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 20. Juni 2012 werden die beantragten Anpassungen des kantonalen Richtplans des Kantons Appenzell Innerrhoden unter den Vorbehalten von Ziff. 2 und 3 genehmigt.
2. Die Prüfung des Objektblatts Nr. S. 7 (Gebiete mit traditioneller Streubauweise) erfolgt in einem separaten Verfahren.
3. Der Bund nimmt die richtungweisende Festlegung Nr. 1 im Objektblatt V.3 zur Anbindung an das übergeordnete Schienennetz im Sinne einer Interessenbekundung des Kantons zur Kenntnis.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Dr. Maria Lezzi
Direktorin

Ittigen, 20. Juni 2012

Anhang: Weitere Bemerkungen der Bundesstellen

Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK)

Das Objektblatt V.6c „Erschliessungsverbindung Pulverturm - Hundgalgen in Appenzell“ wurde neu in den Richtplan aufgenommen und durch den Bund nicht Vorgeprüft. Gemäss dem Richtplantext leidet das Quartier Ried des Dorfes Appenzell unter Mehrverkehr. Um das Quartier zu entlasten plant der Kanton eine Südumfahrung um das Dorf Appenzell. Appenzell ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz ISOS als Kleinstadt/Flecken von nationaler Bedeutung aufgeführt. Obwohl aufgrund des Massstabs der Richtplankarte die genaue Linienführung des Korridors nicht genau ersichtlich ist, ist davon auszugehen, dass der geplante Korridor die im ISOS mit Erhaltungsziel a bewertete Umgebungsrichtung III von Appenzell tangiert. Bei einer Umgebungsrichtung mit Erhaltungsziel a ist gemäss ISOS die Beschaffenheit als Kulturland und Freifläche zu erhalten. Dieser Freifläche kommt insbesondere dort eine grosse Bedeutung zu, wo sie an die historische Bausubstanz des geschützten Ortsbildes grenzt. Diese ist an der Kaustrasse mit ihrer Reihe von kleindimensionierten Appenzeller Holzgiebelbauten in einheitlicher Ausrichtung und im Pulverturm gegeben, die beide im ISOS mit Erhaltungsziel A aufgeführt sind. Die ENHK weist den Kanton darauf hin, dass mögliche Konflikte mit dem ISOS-Objekt vor einer allfälligen Festsetzung zu bereinigen sind.

Bundesamt für Umwelt BAFU

Lebensräume von besonderer wildökologischer Bedeutung, Kerngebiete, Wildtierkorridore und -achsen (L.6)

Das BAFU begrüsst die räumlich konkrete Ausweisung besonders wertvoller Lebensräume für Wildtiere sowie die Aufnahme der regional und überregional bedeutenden Wildtierkorridore in den Richtplan. Eidgenössische Jagdbanngebiete haben zum Ziel, seltene und bedrohte wildlebende Säugetiere und Vögel und ihre Lebensräume zu schützen und zu erhalten. Der Alpstein beherbergt wichtige Lebensräume für Birk- und Auerwild, Schneehuhn und die Huftierarten Reh, Gämse, Rothirsch und Steinbock. Im Richtplan wird das eidgenössische Jagdbanngebiet Säntis weitgehend von touristischen Kernzonen überlagert. Gestützt auf die Jagdbannverordnung Art. 6 VEJ soll der Kanton besonders dafür sorgen, dass bei der Erfüllung dieser Aufgabe die Schutzziele nicht durch andere Nutzungen beeinträchtigt werden. Liegen im Einzelfall andere Interessen vor, ist aufgrund einer Interessenabwägung, welche der nationalen Bedeutung des Wildtierschutzgebiets genügend Rechnung trägt, zu entscheiden. Insbesondere ist zu erwähnen, dass Wintersportaktivitäten ausserhalb von markierten Pisten, Routen und Loipen verboten sind (VEJ Art. 5g).

Raumbedarf der Fliessgewässer (L.17)

Mit dem Koordinationsblatt L.17 stellt der Kanton sicher, dass den Fliessgewässern zwecks Hochwasserschutz und zur Gewährung ihrer natürlichen Funktionen der dafür notwendige Raum freigehalten wird. Die im Vorprüfungsbericht geforderte Abstimmung des Raumbedarfs der Fliessgewässer mit weiteren Nutzungen (z.B. Land- und Forstwirtschaft, Erholung) sowie Aussagen zur allfälligen Nutzung von Synergien (z.B. ökologische Aspekte, Landschaft) wurden im kantonalen Richtplan nicht gemacht. Der Kanton überlässt es den Bezirken und Feuerschaugemeinden, bei den erwähnten Bächen den Gewässerraum zu sichern. Das BAFU bittet darum, diese Aspekte in einer nächsten Richtplanüberarbeitung im Koordinationsblatt L.17 aufzunehmen.