

## **BauG-Beschwerde (Ausbau eines Alpweges in einem BLN-Objekt)**

*Weder zur Bewirtschaftung der Alp noch des Waldes ist der mit Betoneinbringungen erfolgte Ausbau des Alpweges notwendig (Art. 16a Abs. 1 RPG; Art. 34 Abs. 4 RPV; Art. 5 WaG; Art. 13a Abs. 2 WaV). Dem Ausbau stehen die höherrangigen Interessen der Schutzziele des BLN-Objekts, des Waldes sowie des Jagdbanngebietes entgegen.*

Erwägungen:

### **I.**

1. A. ist Grundeigentümer der Alp Z. Die Nordgrenze des Grundstücks verläuft entlang des Bachs Y. Die Alp mit einer Alphütte und zwei Ställen ist im Zonenplan als Sömmerungsgebietszone S klassiert und liegt im BLN-Objekt 1612 Säntisgebiet, Teilraum 1 (Kronbergkette mit Schwägalp und Fähneren).
2. Im Winter und Frühjahr 2016/2017 führte A. am Alpweg X., welcher über weite Strecken durch den Wald führt, auf seiner Parzelle Strassenbauarbeiten durch. Ab dem Bach Y. wurde eine neue, steile Trasse auf einer Länge von ca. 50 Metern mit Betonfahrspuren und auf den darauf befindenden beiden Kehren eine vollflächige Betonierung erstellt. Auf den letzten Metern Richtung Alp wurde eine Felspartie abgebaut.
3. Die Baukommission Inneres Land AI forderte A. mit Schreiben vom 12. September 2017 auf, für die auf seinem Grundstück vorgenommenen Bautätigkeiten ein nachträgliches Baugesuch einzureichen.
4. A. reichte am 15. November 2017 das nachträgliche Baugesuch für den Ausbau des bestehenden Alpweges X. ein.
5. Das Bau- und Umweltdepartement lehnte mit Gesamtentscheid vom 6. August 2018 das nachträgliche Gesuch für den Fahrweg auf der orografisch rechten Seite des Bachs Y. ab und wies die Baukommission Inneres Land an, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu prüfen. Gemäss Besprechung vom 21. Dezember 2017 würde der Eigentümer der Privatstrasse zur Alp W. das Fahrrecht gegen eine angemessene finanzielle Beteiligung einräumen. Der ohne Bewilligung realisierte Fahrweg sei daher für die Bewirtschaftung der Alp Z. im Sinne von Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV nicht notwendig. Die Art des Eingriffs stelle einen massiven Eingriff in die Landschaft dar und sei abzulehnen. Die Erschliessung der Alp müsse unter dem Gesichtspunkt der grösstmöglichen Schonung des BLN-Objektes erfolgen. Die Zufahrt sei in der Vergangenheit über das Gebiet der Alp W. erfolgt. Da eine Alternative für die Erschliessung bestehe, könnten alle durch das Bauvorhaben entstehenden Beeinträchtigungen vermieden werden. Das Rodungsgesuch habe die formellen Anforderungen nicht erfüllt und eine Nachbesserung unter Einreichung neuer Unterlagen bzw. der Nachweis für die forstliche Nutzung sei nicht erfolgt.
6. Die Baukommission Inneres Land AI lehnte mit Verfügung vom 10. September 2018 das Gesuch um Erteilung der nachträglich baupolizeilichen Bewilligung für den Wegabschnitt vom Bach Y. bis Z. ab. Sie verpflichtete A., auf dem ohne Bewilligung erstellten Wegabschnitt innert zehn Monaten ab Rechtskraft der Verfügung den gesetzlichen bzw. ursprünglichen Zustand wiederherzustellen.

7. Der Rechtsvertreter von A. erhob am 21. September 2018 gegen die Verfügung der Baukommission Inneres Land AI vom 10. September 2018 und den Gesamtentscheid des Bau- und Umweltsdepartements vom 6. August 2018 bei der Standeskommission Appenzell I.Rh. Rekurs.
8. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. wies mit Entscheid vom 14. Mai 2019 (Prot. Nr. 520) den Rekurs von A. ab.

In den Erwägungen führte sie im Wesentlichen an, A. habe in seinem nachträglichen Baubewilligungsgesuch den Nachweis nicht erbracht, dass die Anlage notwendig sei. Er hätte die nötigen Schritte für die Regelung der Fahrrechte selbst in Gang setzen müssen, um nachzuweisen, dass die alternative Zufahrt über die Alp W. nicht in Betracht komme. Er habe es indessen vorgezogen, den Bau des Wegs vorzunehmen, ohne sich ernsthaft um Alternativen zu kümmern. Zudem sei A. nach seinen eigenen Angaben in der Vergangenheit mehrmals über die Alp W. zur Alp Z. gefahren. Das Orthofoto auf dem Geoportal aus dem Jahr 2013 zeige Fahrspuren im Gras, was die Befahrbarkeit dieser Zufahrtsvariante belege. Das bestehende Senntumsrecht über die Flurstrasse X. umfasse die Berechtigung zum Treiben von Gross- und Kleinvieh, jedoch kein Fahrrecht. Die Befestigung des Wegs mit Betonspuren sei für das Treiben von Vieh ungeeignet. Da für das Wegstück vom Bach Y. in Richtung Z. eine Nutzbarkeit als forstliche Erschliessungsanlage nicht denkbar sei und der ausgebaute Alpweg wegen des Ausbaustandards nicht mit forstlichen Fahrzeugen befahren werden könne, sei die Zonenkonformität des ausgebauten Alpweges für die forstwirtschaftliche Nutzung zu verneinen.

Bei der Wahl des Standorts einer landwirtschaftlichen Baute oder Anlage sei hinsichtlich der entgegenstehenden Interessen eine Abwägung vorzunehmen. Die Fachkommission Heimatschutz habe den Eingriff in ihrer Baubegutachtung als gravierend bezeichnet. Die Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz habe festgestellt, der Ausbau beeinflusse das Landschaftsbild negativ. Aus der Wortwahl dieser Stellungnahmen gehe eindeutig hervor, dass der Eingriff zu einem erheblich nachteiligen Ergebnis geführt habe, was bei Betrachtung der Fotoaufnahmen nachvollziehbar sei. Mit Hartbelag befestigte Strassen oder Wege beeinträchtigten die Landschaft erheblich stärker als beispielsweise gemergelte Flurwege, welche sich als naturnahe Anlagen besser in die Landschaft einfügen würden. Den Interessen des Landschaftsschutzes sei insbesondere im Falle von inventarisierten Gebieten Rechnung zu tragen, gehörten sie doch zu der besonders «empfindlichen Landschaft». Damit ein Bauvorhaben den Anforderungen von Art. 6 NHG nach grösstmöglicher Schonung genüge, sei nachzuweisen, dass kein anderer Standort mit geringeren Auswirkungen auf die Landschaft realisierbar sei. Diese Vorgabe würde im Übrigen selbst dann gelten, wenn die Fachstelle den Eingriff bloss als leichte Beeinträchtigung eines BLN-Objekts bezeichnet hätte. Eine Fahrspur, welche über eine Weide führe, sei im Alpgebiet nicht selten anzutreffen. Das Fahren über eine Weide bedürfe keines Baugesuchs. Demgegenüber stelle ein im Waldareal mit Betonspuren befestigter Weg nicht die vorherrschende Bauausführung dar. Das Fahren über Weideland ab Privatweg der Alp W. stelle mit Bezug auf den grösstmöglichen Schutz des BLN-Gebiets den geringeren Eingriff dar.

Eine umfassende Interessenabwägung nach Art. 24 lit. b RPG erübrige sich, da die Bewilligungsfähigkeit bereits an der fehlenden Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG scheitere. Nichtforstliche Bauten im Wald bedürften nebst einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG zusätzlich einer walddrechtlichen Ausnahmebewilligung. Ein Rodungsgesuch von A. sei unvollständig geblieben. Die fehlende Beurteilbarkeit des Rodungsgesuchs sei vorliegend ohne Folgen, da die Bewilligungsfähigkeit nach Art. 24 RPG ohnehin nicht gegeben sei.

Der strittige Weg diene der Alpwirtschaft. Es handle sich also nicht um eine zonenwidrig gewordene Baute oder Anlage. Die Bestandesgarantie für zonenwidrig gewordene Bauten und Anlagen (Art. 24c RPG) sei daher auf den Weg nicht anwendbar. Der im Jahr 1980/1981 vorgenommene Ausbau des Alpweges sei nicht bewilligt, jedoch von den Behörden während mehr als 30 Jahren geduldet worden. Dadurch sei zwar der Anspruch der Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verwirkt, die Rechtmässigkeit der Anlage könne aber nicht durch Zeitablauf «ersessen» werden. Eine solche Anlage geniesse nur eine reduzierte Bestandesgarantie, die in der weiteren Duldung der rechtswidrig erstellten Anlage bestehe. A. sei gestützt auf die Bestandesgarantie erlaubt, den Alpweg zu unterhalten, um ihn vor dem Verfall zu bewahren. Die Bestandesgarantie für den Alpweg reiche aber nicht soweit, dass eine Befestigung mit Beton vorgenommen werden könne.

Der verfügte Rückbau des Alpweges sei geeignet und erforderlich, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Bereits im Jahr 2015 hätte das Land- und Forstwirtschaftsdepartement der Firma B. mitgeteilt, dass eine damals geplante, zu drei Vierteln durch den Wald führende Erschliessung der Alp Z. vom Meliorationsamt, vom Amt für Raumentwicklung und vom Bezirk abgelehnt werde. Ohne eine Baubewilligung einzuholen, habe A. danach gleichwohl die strittigen Ausbauten der Weganlage im Wald realisiert. Aufgrund dieser Vorgeschichte könne A. nicht als gutgläubig bezeichnet werden und müsse deshalb in Kauf nehmen, dass dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands, das heisse dem Rückbau der ohne Bewilligung erstellten Ausbauten, ein erhöhtes Gewicht beigemessen werde und auf die ihm durch den Rückbau erwachsenden Nachteile nicht Rücksicht genommen werde. A. habe die Kosten des Ausbaus der gesamten Weganlage auf insgesamt Fr. 50'000.00 beziffert, wobei die verfügte Wiederherstellung nur einen Teil davon umfasse. Dazu kämen die Abbruchkosten. Diese Vermögensgüter würden zwar nicht leicht wiegen. A. habe die Investitionen indessen ohne Baubewilligung und damit auf eigenes Risiko vorgenommen. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bei rechtswidrig erstellten Bauten ausserhalb der Bauzone habe besonderes Gewicht. Unter diesen Umständen würden die privaten, primär finanziellen Interessen die öffentlichen Interessen bei Weitem nicht aufwiegen. Wäge man die auf dem Spiel stehenden Interessen gesamthaft gegeneinander ab, erweise sich die vollständige Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, insbesondere die Entfernung des Hartbelags, als verhältnismässig.

9. Gegen den Rekursentscheid erhob der Rechtsvertreter von A. (folgend: Beschwerdeführer) am 2. Juli 2019 Beschwerde und stellte das Rechtsbegehren, der Rekursentscheid der Standeskommission (Protokoll der Standeskommission Nr. 520) vom 14. Mai 2019 sei aufzuheben und es sei die nachträglich Baubewilligung für den Wegabschnitt vom Bach Y. bis Z. gemäss Baugesuch vom 15. November 2017 zu erteilen, eventualiter sei auf die Wiederherstellung des rechtmässigen bzw. ursprünglichen Zustands zu verzichten. Am 2. August 2019 reichte er eine Beschwerdeergänzung ein.

(...)

### III.

#### 1.

- 1.1. Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 RPG). Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG können Bewilligungen erteilt werden, Bauten

und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn: a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert; und b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 RPG).

- 1.2. In der Landwirtschaftszone sind Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG). Die Bewilligung für Bauten oder Anlagen in der Landwirtschaftszone darf nur erteilt werden, wenn unter anderem: a. die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist; b. der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 34 Abs. 4 RPV).

Weganlagen sind in der Landwirtschaftszone nur zonenkonform, wenn sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Landwirtschaftsbetrieb stehen bzw. falls sie in ihrer konkreten Ausgestaltung für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens am vorgesehenen Standort notwendig und nicht überdimensioniert sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.256/2004 vom 31. August 2005 E. 4.3). Die Standortgebundenheit einer Erschliessungsanlage kann nicht ohne den Zweck, den sie erfüllen soll, beurteilt werden. Auch Erschliessungsanlagen unterliegen grundsätzlich dem Gebot der Trennung des Baugebiets von Nichtbaugebiet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.256/2004 vom 31. August 2005 E. 5). Die hohen Anforderungen an die betriebliche Notwendigkeit im Sinne von Art. 16a Abs. 1 RPG gelten auch für Terrainveränderungen zur Erleichterung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_808/2013 vom 22. Mai 2014 E. 4; Ruch/Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art.16a N 55).

Mit Blick auf das Ziel, die Landwirtschaftszone weitgehend von Überbauungen freizuhalten, muss der Standort einer Baute und Anlage objektiv notwendig sein (Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV). Es gibt also für zonenkonforme Bauvorhaben keine freie Standortwahl, wie sie von der Bauzone her bekannt ist. Der Bauherr muss nachweisen, dass die Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort objektiv notwendig ist, d.h. ein schutzwürdiges Interesse daran besteht, die streitige Baute am gewählten Ort zu errichten und, nach Abwägung aller Interessen, kein anderer, besser geeigneter Standort in Betracht kommt (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C\_437/2009 vom 10. Juni 2010 E. 6.1 und 6.5; 1C\_144/2013 vom 29. September 2014 E. 4.2; Ruch/Muggli, a.a.O., Art.16a N 46).

Der Standort und die Ausgestaltung einer zonenkonformen Baute dürfen schliesslich keine überwiegenden Interessen verletzen. Massstab sind die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und 3 RPG: So unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG). Nach Art. 3 Abs. 2 lit. b, d und e RPG ist die Landschaft zu schonen, insbesondere sollen sich Anlagen in die Landschaft einordnen, naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben und die Wälder ihre Funktionen erfüllen können. Die Anliegen des Landschaftsschutzes sind somit von besonderer Bedeutung (vgl. Waldmann/Hänni, Stämpfli Handkommentar, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 16a N 26). Die Landschaft findet ihre ernsthafteste Bedrohung im Fortschreiten der bodenverändernden Nutzungen. Art. 3 Abs. 2 RPG verlangt, diese Nutzungen einzudämmen; er ist

sichtbarster Niederschlag des Konzentrationsprinzips und des Trennungsprinzips in den Planungsgrundsätzen. Schonung der Landschaft heisst quantitativ, den Landschaftsraum weiträumig von Bauten und Anlagen freizuhalten. Qualitativ verlangt der Grundsatz, den ästhetischen und ökologischen Wert der Landschaft zu bewahren und wo nötig wiederherzustellen (vgl. Tschannen, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 3 N 51). Art. 34 Abs. 4 RPV verweist damit bei zonenkonformen Bauten ähnlich wie bei Ausnahmegewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone auf eine umfassende Interessenabwägung. Sie kann bis zur Verweigerung der Baugewilligung führen (vgl. Ruch/Muggli, a.a.O., Art.16a N 56).

- 1.3. Das Waldareal ist durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt (Art. 18 Abs. 3 RPG). Diese unterscheidet zwischen forstlichen und nichtforstlichen Bauten und Anlagen.

Forstliche Bauten und Anlagen wie Waldstrassen dürfen mit behördlicher Bewilligung nach Art. 22 RPG errichtet oder geändert werden (Art. 13a Abs. 1 WaV). Die Bewilligung setzt nach Art. 13a Abs. 2 WaV voraus, dass die Bauten und Anlagen der regionalen Bewirtschaftung des Waldes dienen, dass für sie der Bedarf ausgewiesen, ihr Standort zweckmässig und ihre Dimensionierung den regionalen Verhältnissen angepasst ist und dass ihr keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. Dajcar, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 4.188 f.).

Nichtforstliche Bauten im Wald bedürfen nebst einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG, welche zur Bejahung der Standortgebundenheit eine ernsthafte Evaluierung möglicher Alternativ-Standorte voraussetzt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_477/2014 vom 22. Dezember 2015 E. 3.3), zusätzlich einer walddrechtlichen Ausnahmegewilligung. Diese darf erteilt werden, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen und zudem die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: a. das Werk, für das gerodet werden soll, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein; das Werk muss die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen; die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen (Art. 5 Abs. 1 WaG). Nicht als wichtige Gründe gelten finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder die billige Beschaffung von Land für nichtforstliche Zwecke (Art. 5 Abs. 3 WaG). Es gilt dabei die gesetzliche Vermutung, dass das Interesse an der Walderhaltung grundsätzlich höher zu werten ist als das gegenüberstehende Interesse an der Rodung. Das Walderhaltungsinteresse hat folglich nur zurückzutreten, wenn ein überwiegendes Rodungsinteresse dargetan werden kann. Dieser Nachweis obliegt nach dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut dem Gesuchsteller. Der Standort im Wald muss im Vergleich zu anderen Standorten aus höherwertigen Gründen zwingend sein (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.32/2004 vom 30. September 2004 E. 4.1). In Zusammenhang mit der Standortgebundenheit ist abzuklären, ob geeignetere Alternativstandorte in Frage kommen (vgl. Dajcar, a.a.O., Rz. 4.182).

- 1.4. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, er habe nur den Nachweis der objektiven Notwendigkeit des vorgesehenen Standorts nachzuweisen, wobei keine ei-

gentliche Evaluation vorgenommen werden müsse. Im vorliegenden Fall sei die Erteilung einer Baubewilligung für eine zonenkonforme Baute nach Art. 16a RPG zu prüfen. Dem Innerrhoder Alpkataster sei zu entnehmen, dass die Alp nur zu Fuss erreicht werden könne. Lediglich bei ganz trockenem Wetter seien kleine Transporte mit dem Einachser möglich. Grössere Transporte hätten mit dem Helikopter zu erfolgen. Unter dem Titel Verbesserungen werde unter anderem festgestellt, dass die Schaffung eines Zuges mit einfachen Mitteln eine wichtige Verbesserung wäre. Die Erschliessung der Alp Z. über die Strasse der Flurgenossenschaft X. sei zweckmässig und richtig, ansonsten Statuten, Perimeter und Kostenverteiler von den Behörden des Kantons nicht genehmigt worden wären. Hingegen sei die Zufahrt über die Liegenschaft W. im Vergleich zur Zufahrt über den bereits bestehenden Alpweg untauglich. Auch wenn diese Erschliessung rechtlich gesichert wäre, müsste seine Zufahrt über das Wiesland bis zu seinem Grundstück erstellt werden. Dies hätte einen viel gravierenderen Eingriff in die Landschaft zur Folge, als die bereits im Wald bestehende Zufahrt, welche kaum einsehbar sei. Zudem sei das Gelände zwischen der Liegenschaft W. und seinem Grundstück sehr steil, so dass die über die Grundstücke zu erstellende Zufahrt höchstens mit Traktor und Seilwinde genutzt werden könnte, oder es müssten ebenfalls betonierete Fahrbahnschienen erstellt werden. Die Vorinstanz habe die Feststellung, es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass die Zufahrt über die Alp W. steiler wäre als der ausgebaute Alpweg, ohne Durchführung eines Augenscheins vorgenommen. Weder das Ortofoto aus dem Geoportal, welches dem Beschwerdeführer in Missachtung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör nicht zugestellt worden sei, noch die Aussage des Beschwerdeführers, er sei in der Vergangenheit mehrmals über die Alp W. zur Alp Z. gefahren, vermögen eine Aussage zu machen, welche Vorkehrungen nötig gewesen seien, um zum Grundstück des Beschwerdeführers zuzufahren. Dafür, dass die Standortwahl des Beschwerdeführers die Interessen am Schutz des Waldes berücksichtige, spreche unter anderem die nachträglich erteilte Baubewilligung für den Fahrweg auf der orografisch linken Seite des Bachs Y. Zudem fehle es an der notwendigen Verfahrens-Koordination zwischen den involvierten Bewilligungsbehörden: Das eingereichte Rodungsgesuch sei durch das Oberforstamt zu beurteilen, welches die notwendige Beurteilung noch nicht vorgenommen habe. Die Bestätigung der Nichterteilung der Ausnahmebewilligung im Sinne des Waldgesetzes sei damit durch die Vorinstanz zu Unrecht erfolgt.

- 1.5. Die Ständekommission erwidert, der Beschwerdeführer habe nachzuweisen, dass für die gewünschte Weganlage kein anderer Standort in Betracht komme. Mit Zufahrt über die Liegenschaft W. stehe eine Alternative zur Verfügung, der Beschwerdeführer habe aber daran kein Interesse bekundet. Die Standortwahl des Beschwerdeführers der Betonweganlage im Wald widerspreche den Interessen am Schutz des Waldes. Der Beschwerdeführer habe zwar ein Rodungsgesuch eingereicht, es aber trotz Aufforderung nicht ergänzt.

Der Beschwerdeführer hätte selbst erklärt, er sei über die Alp W. zu seinem Grundstück gefahren und auf Luftaufnahmen seien Fahrspuren von der Privatstrasse von der Alp W. bis zur Stelle ersichtlich, an der die strittige Weganlage aus dem Wald ins Weideland übergehe. Dies zeige, dass die Strecke ab dem Privatweg W. bis zum Grundstück des Beschwerdeführers ohne Betonbefestigung befahren werden könne.

- 1.6. Die Alp Z. liegt in der Sömmerungsgebietenzone (Zone ausserhalb der Bauzone nach Art. 25 Abs. 1 Ziff. 2 lit. b BauG), in welcher nach Art. 36 BauG Bauten und Anlagen

zonenkonform sind, welche für die Bewirtschaftung der Alpen erforderlich sind. Die strittige Weganlage mit Betonfahrspuren und vollflächiger Betonierung der beiden Kehren befindet sich vollumfänglich im Wald und bedarf unbestrittenermassen einer Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG. Die kantonale Genehmigung der Statuten, Perimeter und Kostenverteiler der Flurgenossenschaft X. stellt jedenfalls keine Berechtigung dar, ohne Bewilligungsverfahren eine Strasse im Wald zu errichten.

Der strittige Ausbau des Alpweges ist zur Bewirtschaftung weder der Alp noch des Waldes objektiv notwendig. So dauert die Alpzeit nur rund 90 Sömmerungstage und die auf der Alp vorhandene Quelle versorgt die Tränkestelle genügend mit Wasser. Wasser für die Tiere muss somit nicht auf die Alp geführt werden und der Beschwerdeführer gibt nicht an, was er für die dreimonatige Alpzeit nicht bei trockenem Wetter mit dem Einachser zur Alp transportieren könnte. Hinzu kommt, dass für solche wenigen Transporte die Zufahrt über die Liegenschaft W. zur Verfügung steht, welche er nach eigenen Angaben früher zirka dreimal jährlich auch genutzt hat. Dass der Beschwerdeführer für diese Zufahrt als Hinterlieger nach Art. 39 StrG kein Fahrrecht erhalten könnte, zeigt er zudem nicht auf. Diese Zufahrt braucht entsprechend keine baulichen Massnahmen, konnte doch der Beschwerdeführer auch bisher über die Alpwiese zufahren und er bringt nicht vor, weshalb dies heute nicht mehr möglich sein sollte. Da die Zufahrtsmöglichkeit über die Liegenschaft W. vom Beschwerdeführer nicht grundsätzlich bestritten wird und auch nicht vorbringt, welche von ihm erwähnten Vorkehrungen nötig gewesen seien, ist kein Augenschein notwendig. Dieser möglichen Variante zieht der Beschwerdeführer jedoch nach seinen eigenen Angaben weiterhin den Transport mit dem Helikopter vor. Ausserdem ist der strittige Ausbau mit den vorgenommenen Betoneinbringungen überdimensioniert, zumal der Beschwerdeführer nicht substantiiert vorbringt, weshalb eine besser in den Wald und die Landschaft integrierbare Befestigung des Alpweges nicht genügt hätte. Die objektive Notwendigkeit der Waldrodung ist ebenfalls nicht gegeben, zumal der Beschwerdeführer das Gesuch um Ausnahmebewilligung nicht weiterverfolgt hat. Er hat zwar ein nachträgliches Rodungsgesuch eingereicht, es aber trotz Aufforderung nicht ergänzt, weshalb die materiellen Voraussetzungen einer Rodungsbewilligung nicht geprüft werden müssen. Entsprechend konnte die Baubewilligungsbehörde mangels Rodungsbewilligung den Ausbau des Alpweges nachträglich auch nicht bewilligen. Zudem ist kein überwiegendes Rodungsinteresse erkennbar, welches der Beschwerdeführer im Übrigen auch nicht nachgewiesen hat. Eine fehlende notwendige Verfahrens-Koordination zwischen den involvierten Bewilligungsbehörden kann vom Beschwerdeführer somit nicht gerügt werden. Dem Beschwerdeführer gelingt der Nachweis der Notwendigkeit des vorgenommenen Alpwegausbaus nicht.

Selbst wenn die Notwendigkeit des Alpwegausbaus zur Bewirtschaftung bejaht werden könnte, stehen ihm überwiegende Interessen entgegen, was im Folgenden aufgezeigt wird.

- 2.
- 2.1. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NGH). Art. 6 NHG

schliesst nicht jede Veränderung der Objekte aus. Ein Eingriff ist aber nur dann zulässig, wenn neben allen anderen Voraussetzungen auch das Gebot der grösstmöglichen Schonung erfüllt wird. Grösstmögliche Schonung verlangt, dass sich das Projekt in Ausmass und Gestaltung an die unumgänglich notwendigen Mindestmasse hält, d.h. dass der Eingriff soweit möglich minimiert wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.151/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.1). Der geplante Eingriff darf nicht weitergehen, als dies zur Erreichung des Ziels erforderlich ist, und es dürfen keine ungeeigneten oder überflüssigen schädigenden Massnahmen ergriffen werden. Daher gehört zur grösstmöglichen Schonung eines Objektes auch, dass möglichst alternative Standorte geprüft und deren Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden. Dem Erhaltungsinteresse muss zusätzliches Gewicht verliehen werden (vgl. Leimbacher, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2019, Art. 6 N 8 ff.).

- 2.2. Für den Beschwerdeführer sei nicht ersichtlich, weshalb die am bestehenden Alpweg vorgenommenen Arbeiten mit den Schutzziele für das BLN-Objekt nicht vereinbar sein sollten. Auch die Fachkommission Heimatschutz habe die Eingriffe als tolerierbar bezeichnet, womit der Eingriff in die Landschaft nicht so massiv sein könne, dass entgegenstehende Interessen im Sinne von Art. 16a RPG zu bejahen wären. Dies müsse insbesondere auch deshalb gelten, weil der Alpweg im Abschnitt mit Betonspuren nicht einsehbar sei, da er sich im Wald befinde.
- 2.3. Die Standeskommission erwidert, die betonierte Weganlage im Wald sei weder zonenkonform noch standortgebunden. Der Schutz als BLN-Objekt überlagere die Ausgangslage. Der Beurteilungsmassstab hinsichtlich der Standortgebundenheit sei dadurch zusätzlich strenger.
- 2.4. Der vom Beschwerdeführer erfolgte Ausbau des Alpweges, insbesondere die Befestigung mit Betonspuren und –flächen, wurde im nachträglichen Baugesuch mittels Fotos dokumentiert und visualisiert, womit auf einen Augenschein verzichtet werden kann. Dieser mit Betoneinbringung erfolgte Ausbau stellt einen gravierenden Eingriff in die Landschaft dar, wie dies auch die Fachkommission Heimatschutz in ihrer Baubegutachtung vom 27. November 2017 feststellte. Hinzu kommt, dass dieser Ausbau im BLN-Objekt 1612 Säntisgebiet, Teilraum 1 (Kronbergkette mit Schwägälp und Fähneren) und somit in einer besonders schützenswerten Landschaft erfolgte, in welcher unter anderem die standortangepasste extensive Bewirtschaftung eines der Schutzziele ist. Die Öffnung der Alp Z. für grössere Fahrzeuge und somit die Intensivierung deren Bewirtschaftung ist somit nicht mit den Schutzziele des BLN-Objektes vereinbar. Die Alp in der naturnahen Kronbergkette und in ihrer relativen Unberührtheit würde an Wert verlieren. Wie die Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz in ihrer Notiz vom 9. Januar 2018 zu Recht bemerkte, führt dieser Ausbau zu einer neuen Beeinträchtigung des BLN-Objektes. Der Beschwerdeführer muss jedoch seine Alp unter grösstmöglicher Schonung des BLN-Objektes betreiben. Dazu kann er seine Alp wie bereits in der Vergangenheit über die Alp W. erreichen, und zwar über die Alpweide ohne weitere bauliche Vorkehrungen, womit auch der realisierte Alpwegausbau vermeidbar gewesen wäre. Hinzu kommt, dass der Wegausbau in einem Wald mit Schutzfunktion liegt, wobei das Interesse an der Walderhaltung höher zu werten ist als das Interesse an der Rodung, welches der Beschwerdeführer mangels vollständigem Gesuch um Ausnahmegewilligung zur Rodung nicht als überwiegend nachweisen konnte. Schliesslich liegt der ausgebaute Weg und die Alp im Jagdbanngebiet.

Die im Innerrhoder Alpkataster angeführte Verbesserung mittels Schaffung eines Zugangs mit einfachen Mitteln darf nicht zulasten dieser höherrangigen Interessen vorgenommen werden.

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers kann aus der nachträglich erteilten Bewilligung für den Fahrweg auf der orographisch linken Seite des Bachs Y. nicht abgeleitet werden, dass auch der strittige Abschnitt des Alpweges die Interessen am Schutz des Waldes berücksichtige. So haben die Bewilligungsbehörden festgestellt, dass der bewilligte Wegabschnitt - im Gegensatz zum strittigen Wegabschnitt - der Bewirtschaftung des Waldes dienen könne, der Bedarf ausgewiesen sei, der Standort in der oberen Hälfte des Hanges zweckmässig sei, die Erschliessungswirkung vorhanden sei und die Dimensionierung einem forstlichen Rückeweg entspreche.

### 3.

- 3.1. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, es handle sich beim Alpweg um einen zonenkonformen Weg. Der Alpweg sei bereits bestehend gewesen und sei vom Beschwerdeführer lediglich saniert und den heutigen Bedürfnissen der Land- und Waldwirtschaft entsprechend leicht ausgebaut worden, was die erweiterte Bestandesgarantie von Art. 24c RPG erlauben würde. Selbst wenn von einer reduzierten Bestandesgarantie ausgegangen würde, wären die vom Beschwerdeführer vorgenommenen Sanierungsarbeiten von dieser gedeckt, weshalb auf eine Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zu verzichten sei.
- 3.2. Die verfassungsrechtliche Besitzstandsgarantie umfasst das Recht, die zur Bestandserhaltung nötigen Unterhaltsarbeiten vorzunehmen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_283/2017 vom 23. August 2017 E. 3.1). Darunter fallen sämtliche Arbeiten zur Instandhaltung, Instandsetzung (Reparaturen) und Modernisierung (Renovationen), soweit Umfang, Erscheinung, Bestimmung und Wert der Anlage unverändert bleiben (vgl. Waldmann, a.a.O., Rz. 6.61). Nicht mehr in den Schutzbereich der verfassungsmässigen Besitzstandsgarantie fallen hingegen Umbauten, Erweiterungen, Zweckänderungen oder der Wiederaufbau (vgl. Waldmann, a.a.O., Rz. 6.42). Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, die nicht mehr zonenkonform sind, werden in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Art. 24c Abs. 1 RPG). Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Art. 24c Abs. 2 RPG). Bauten, die gar nicht rechtmässig bestehen, weil sie ohne Bewilligung erstellt worden sind, fallen nicht unter Art. 24c RPG, da kein rechtlicher Besitzstand vorliegt (vgl. Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art. 24c N 15). Dem Eigentümer einer illegal erstellten Baute ist somit erlaubt, sämtliche ohne Baubewilligung zulässigen Vorkehren für den Unterhalt seiner Baute vorzunehmen. Es besteht aber kein Anlass, ihm darüber hinaus Recht auf weitergehende, bewilligungspflichtige Änderungen, Erweiterungen und dergleichen zuzugestehen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.17/2004 vom 19. Mai 2004 E. 2.2.6 und E. 2.2.7).
- 3.3. Unbestritten ist, dass der vom Beschwerdeführer ausgebaute Alpweg bereits in den Jahren 1980/1981 ohne Bewilligung ausgebaut worden ist. Entsprechend fallen diese Bau-

ten nicht unter den erweiterten Bestandesschutz nach Art. 24c RPG, da sie nicht rechtmässig bestehen. Dem Beschwerdeführer ist somit nur erlaubt, Vorkehrungen für den Unterhalt des bestehenden Alpweges zu treffen, welche ohne Baubewilligung möglich sind. Entgegen seiner Ansicht stellen jedoch die Betonbefestigungen nicht lediglich Sanierungsarbeiten, sondern vielmehr eine bewilligungspflichtige Neubaute dar.

4.

4.1. Der Beschwerdeführer kritisiert weiter, die Vorinstanz habe nicht geprüft, in welchem Umfang der Ausbau des Alpweges in Beachtung des dem Beschwerdeführer zustehenden Senntumsrechts sei.

4.2. Es ist nicht erkennbar, welche Rechte der Beschwerdeführer aus dem Senntumsrecht, welches zum Viehtrieb über fremdes Eigentum berechtigt, für den strittigen Ausbau auf seinem Grundstück ableiten will.

5.

5.1. Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, seine privaten Interessen, nämlich seine finanziellen Interessen und sein Interesse, dass seine Alp genügend erschlossen sei und er auch von seinem Senntumsrecht Gebrauch machen könne, würden allfällige entgegenstehende öffentliche Interessen überwiegen und es sei auf die Anordnung der Wiederherstellung zu verzichten. Die Beschwerdegegnerin habe das rechtliche Gehör verletzt, weil sie die öffentlichen Interessen nicht genannt habe.

5.2. Die Beschwerdegegnerin erwidert, dass an der Trennung von Bauland und Nichtbauland ein grundlegend öffentliches Interesse bestehe. Sowohl das Senntumsrecht, welches nur das Recht einräume, Vieh über fremde Grundstücke zu treiben, es hier aber um eine Baute auf eigenem Land gehe, als auch die Erschliessung der Alp sei unerheblich. Diese Interessen spielten bei der Erteilung der Baubewilligung eine Rolle. Stehe aber fest, dass keine Baubewilligung erteilt werde, sei nur noch zu prüfen, welche Gründe dem Rückbau der unbewilligten Baute entgegenstünden. Das Interesse an der Anlage sei, da sie mangels Bewilligungsfähigkeit gerade nicht erstellt werden dürfen, kein solcher Grund.

5.3. Bei Bauten und Anlagen, welche ohne Bewilligung erstellt werden, verfügt die Baubewilligungsbehörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 88 Abs. 1 BauG).

Ohne Baubewilligung errichtete oder geänderte Bauten oder Anlagen, die auch nachträglich nicht bewilligt werden können, sind sowohl formell als auch materiell rechtswidrig. In solchen Fällen sind die zuständigen Behörden grundsätzlich zur Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes verpflichtet, um die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zu garantieren (vgl. Waldmann, a.a.O., Rz. 6.28 f.; BGE 136 II 359 E. 6).

Die grundsätzliche Pflicht der Behörden, für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu sorgen, bedeutet nicht, dass rechtswidrige Bauten automatisch abgebrochen werden müssen. Vielmehr hat die Behörde im Einzelfall zu prüfen, ob und inwieweit das Verhältnismässigkeitsprinzip der Anordnung eines Abbruchs entgegensteht (vgl. Waldmann, a.a.O., Rz. 6.33). Nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip muss der

Abbruch einer Baute geeignet und erforderlich sein, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen, und das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes muss entgegenstehenden privaten Interessen am Erhalt von geschaffenen Vermögenswerten überwiegen (vgl. Muggli, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 24 bis 24e und 37a N 35).

Die Gewichtung des öffentlichen Interesses an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hängt von der Wichtigkeit der verletzten Bauvorschriften und dem Ausmass der Gesetzesverletzung ab. Erheblich und in der Regel überwiegend ist das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung bei einer Verletzung der grundlegendsten Prinzipien der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sowie bei widerrechtlichen Bauten in Schutzgebieten (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C\_143/2015 vom 13. November 2015 E. 2.3 bis 2.4; 1C\_730/2013 vom 4. Juni 2014 E. 8.3.2; Waldmann, a.a.O., Rz. 6.40). Eine Wiederherstellung kann nur unterbleiben, wenn die Abweichung vom rechtlich Zulässigen geringfügig ist und eine Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_326/2011 vom 22. März 2012 E. 3.2).

War der Bauherr nicht gutgläubig, muss er in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenen Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_299/2015 vom 13. April 2016 E. 5.3; Waldmann, a.a.O., Rz. 6.42).

- 5.4. Der Beschwerdeführer rügt nicht, dass die verfügte Wiederherstellung nicht geeignet und erforderlich sei, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Auch bestreitet er nicht, dass er den Alpwegausbau nicht gutgläubig vorgenommen hat. Er muss deshalb in Kauf nehmen, dass die Baukommission Inneres Land AI das Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands höher gewichtete als seine finanziellen Nachteile. Die weiteren Interessen des Beschwerdeführers, nämlich sein Sennrechtsrecht und die genügende Erschliessung der Alp stellen keine Gründe dar, welche dem Rückbau des unbewilligten Ausbaus entgegenstehen. So ist die Alp nach den obgenannten Erwägungen genügend erschlossen und der Beschwerdeführer kann auch nach Wiederherstellung des rechtmässigen Alpwegzustands sein Vieh auf seine Alp bringen. Insbesondere durch Verletzung der grundlegendsten Prinzipien der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sowie des gravierenden Eingriffs ins BLN-Objekt 1612 Säntisgebiet, in den Schutzwald und zudem ins Jagdbanngebiet erweist sich das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands jedenfalls erheblich grösser als die privaten Interessen des Beschwerdeführers.

Die von der Baukommission Inneres Land AI erfolgte Interessenabwägung und die darauf verfügte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes sind somit verhältnismässig.

6. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen und der Rekursentscheid der Stadeskommission vom 14. Mai 2019 (Prot. Nr. 520) zu bestätigen.

(...)

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,  
Entscheid V 12-2019 vom 17. Dezember 2019