

BauG-Beschwerde (Zonenkonformität eines Bewirtschaftungswegs in der Landwirtschaftszone)

Eine Weganlage, welche sich in einem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) erfassten Gebiet befindet und einzig zu Weideland führt, ist für den Alpbetrieb nicht betriebsnotwendig und es stehen ihr überwiegende Interessen der Schutzziele des BLN-Objekts entgegen (Art. 16a Abs. 1 RPG, Art. 34 Abs. 4 RPV).

Erwägungen:

I.

1. A. ist Grundeigentümer der Parzelle Nr. X., welche in der Landwirtschaftszone L und in einem vom Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) erfassten Gebiet (Objekt Nr. 1612, Säntisgebiet, Teilobjekt Nr. 2, innerer Alpstein) liegt.
2. Die Baukommission Inneres Land AI teilte mit Schreiben vom 23. August 2019 A. mit, ihr sei zur Kenntnis gebracht worden, dass auf seinem Grundstück ohne entsprechende Baubewilligung ein Bewirtschaftungsweg erstellt worden sei. Sie forderte A. auf, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen.
3. A. reichte am 24. Oktober 2019 der Baukommission Inneres Land AI das nachträgliche Baugesuch betreffend Bewirtschaftungsweg ein.
4. Die Stiftung WWF Schweiz reichte am 14. November 2019 bei der Baukommission Inneres Land AI Einsprache gegen das nachträgliche Baugesuch von A. ein.
5. Das Bau- und Umweltdepartement erliess am 11. Mai 2020 folgenden Gesamtentscheid:
 - „1. Das Gesuch wird teilweise bewilligt.
 2. Die Neuerstellung des Platzes um die Baute Kat. Nr. Y. ist zonenkonform und wird bewilligt (ca. 30 m, auf Plan als Weg bezeichnet). Der Platz ist, soweit möglich, zu begrünen.
 3. Die Sanierung des schon länger bestehenden Weges wird bewilligt. Der Weg ist auf der ganzen Länge zu begrünen.
 4. Die Verlängerung über den im Zonenplan eingezeichneten Teil des Wegs hinaus wird nicht bewilligt (neuer Teil des Weges im Westen).
 5. Die Einsprache der Stiftung WWF Schweiz, Postfach, 8010 Zürich, vertreten durch den WWF Appenzell, Merkurstrasse 2, Postfach 2341, 9001 St.Gallen, wird teilweise gutgeheissen.
 6. Die Baubewilligungsbehörde wird aufgefordert, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes im Sinne der Erwägungen unter Androhung der Ersatzvornahme zu verfügen und dem Bau- und Umweltdepartement den Abschluss und Ausgang des Verfahrens zu melden.“

6. Die Baukommission Inneres Land AI lehnte mit Verfügung vom 28. Mai 2020 das Gesuch um Erteilung der nachträglichen Bewilligung für die Verlängerung über den im Zonenplan eingezeichneten Weg hinaus ab. Sie verpflichtete A. unter Androhung der Ersatzvornahme im Säumnisfall auf seine Kosten, auf dem ohne Bewilligung erstellten Wegabschnitt innert zehn Monaten ab Rechtskraft dieser Verfügung den gesetzlichen bzw. ursprünglichen Zustand wiederherzustellen. Für die Neuerstellung des Platzes um die Baute Kat. Nr. Y. und die Sanierung des schon länger bestehenden Weges (im Zonenplan mit einer gestrichelten Linie gekennzeichnet und in den alten Orthofotos erkennbar) hat sie unter der Auflage der Begrünung die nachträgliche Bewilligung erteilt.
7. Der Rechtsvertreter von A. erhob am 12. Juni 2020 gegen die Verfügung der Baukommission Inneres Land AI vom 28. Mai 2020 und den Gesamtentscheid des Bau- und Umweltsdepartements vom 11. Mai 2020 bei der Standeskommission Appenzell I.Rh. Rekurs.
8. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. wies mit Entscheid vom 8. Juni 2021 (Prot. Nr. 573) den Rekurs von A. ab.

Im Wesentlichen führte sie an, der Rekurrent habe nicht dargelegt, weshalb für die Bewirtschaftung von Weiden eine befestigte Weganlage erforderlich sei. Vielmehr habe er die von ihm bewirtschafteten Flächen bereits vor der strittigen Erweiterung gegen Westen über den damals schon bestehenden Weg erreichen können. Insbesondere könne er weiterhin direkt von der Strasse auf das unmittelbar nördlich an die Strasse angrenzende Wiesland fahren. Es stehe ihm also für Flächen, bei denen der Maschineneinsatz von Bedeutung sei (Mähflächen), bereits ein Weg für die zeitgemässe Bewirtschaftung zur Verfügung. Auf Weiden sei der Bedarf nach maschineller Bewirtschaftung deutlich tiefer als auf Wiesen. Die für das Ausbringen von Gülle und Mist eingesetzten Fahrzeuge müssten ohnehin geländegängig sein, da die Gülle oder der Mist in aller Regel nicht vom Bewirtschaftungsweg aus auf die Weideflächen ausgetragen, sondern dafür auf die Weide gefahren werde. Der Rekurrent mache denn auch nicht geltend, er benötige die Weganlage, um direkt von ihr aus Gülle oder Mist auszubringen, das heisse zu verspritzen. Ohne Bewirtschaftungsweg verlängere sich zwar die Strecke, auf der über Weideflächen bis zum Ausbringungsort gefahren werden müsse. Die Belastung des Weidebodens durch Fahrzeuge auf dieser Strecke halte sich jedoch in Grenzen. Die Verlängerung des Bewirtschaftungswegs sei deshalb für die zeitgemässe Bewirtschaftung nicht notwendig.

Trittschäden könnten ohne die neu erstellte Weganlage nur soweit anfallen, als das Vieh sich mangels Weganlage auf der Weidefläche bewegen müsse, das heisse auf einer Strecke von etwas über 100m. Die dadurch potentiell geschädigte Fläche erreiche im Vergleich zur Gesamtfläche aller Weiden auf der Liegenschaft Nr. X. (die Weidefläche mache knapp 8ha der gesamten Grundstücksfläche von gut 11ha aus) keinen Umfang, der den Bewirtschaftungsweg als betriebsnotwendig erscheinen liesse.

Dass der Weg notwendig sei, hätte die Landwirtschaftliche Beratung des Land- und Forstwirtschaftsdepartements in ihrer Stellungnahme zum Bewirtschaftungsweg vom 3. April 2020 indessen nicht festgehalten. Für eine Bewilligung genüge es nicht, dass die mechanische Bewirtschaftung mit einem Bewirtschaftungsweg verbessert und

Trittschäden abnehmen würden. Standortkonform sei die Weganlage nur, wenn sie betriebsnotwendig sei, was sie aber nicht sei.

Der Bewirtschaftungsweg liege in einem vom Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) erfassten Gebiet. Auf den Fotos, die den Baugesuchsunterlagen beiliegen würden, und auf dem Luftbild von 2019 seien massive Geländeingriffe sichtbar. Für den neu erstellten Teil würden die Interessen des Landschaftsschutzes überwiegen, weshalb neben der fehlenden Zonenkonformität eine zweite Bewilligungsvoraussetzung fehle. Der Sanierung des 2001 erstellten Wegstücks könne nur dann zugestimmt werden, wenn es weniger stark in Erscheinung trete, weshalb es zu begrünen sei.

Die strittige Weganlage sei nie zonenkonform gewesen und sei auch nie bewilligt worden. Der Status einer rechtmässig bestehenden Baute oder Anlage könne auch nicht durch Zeitablauf ersessen werden. Es könne auch nicht mehr von einer teilweisen Änderung ausgegangen werden, da das Bundesgericht die Regel von Art. 42 Abs. 2 RPV, wonach Erweiterungen 30% des Bestehenden nicht überschreiten dürften, auch auf Strassenanlagen anwende und dieser Anteil hier überschritten werde. Art. 24c RPG sei somit nicht anwendbar.

Beim ausserhalb der Bauzone liegenden, nicht bewilligten Bewirtschaftungsweg von über 100m Länge könne nicht mehr von einer geringfügigen Abweichung von den gesetzlichen Vorschriften gesprochen werden. Da der Rekurrent den Weg erstellt habe, ohne um eine Bewilligung nachzusuchen, müsse er in Kauf nehmen, dass die Baukommission Inneres Land AI zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands ein erhöhtes Gewicht beimesse. Die vollständige Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erweise sich deshalb als verhältnismässig.

9. Gegen den Rekursentscheid erhob der Rechtsvertreter von A. (folgend: Beschwerdeführer) am 25. August 2021 Beschwerde und stellte die Rechtsbegehren, der Rekursentscheid der Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh. vom 8. Juni 2021 (Nr. 573) sei aufzuheben, die kantonale Bewilligung gemäss Art. 25 RPG und die Baubewilligung für die Sanierung und die Erweiterung eines Bewirtschaftungswegs auf der Parzelle Nr. X. seien uneingeschränkt zu erteilen, eventualiter sei von der Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes abzusehen, subeventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen des Kantonsgerichts, Abteilung Verwaltungsgericht, an die Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh. zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons Appenzell I.Rh. und der Baukommission Inneres Land AI.

(...)

14. Die Verfahrensbeteiligten wurden auf Antrag des Beschwerdeführers am 29. November 2021 zur öffentlichen Verhandlung vom 15. März 2022 vorgeladen. Dieser Termin wurde aus zureichenden Gründen, welche der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers vorbrachte, abgesagt und auf den 25. Mai 2022 neu angesetzt.
15. An der Verhandlung vom 25. Mai 2022 nahmen der Beschwerdeführer und dessen Rechtsvertreter sowie der Vertreter des WWF Appenzell teil.

(...)

III.

1.

- 1.1. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, um sein Landwirtschaftsland zeitgemäss, angemessen und nach den heutigen Grundsätzen rationell bewirtschaften zu können, benötige er den Bewirtschaftungsweg. Damit müsse das Kulturland möglichst wenig befahren werden, wenn er Heu einbringen, Weiderückstände entfernen, Dünger (Mist, Gülle im Schleppschlauchverfahren) ausbringen, Transporte auf die Weide ausführen, Unkraut mähen und den Tieren allenfalls Wasser bringen müsse. Zudem diene der Weg dem Viehtrieb, damit im Kulturland Trittschäden reduziert würden. Das Landschaftsbild im Gebiet der Innerrhoden Alpen bleibe nur erhalten, wenn sie auch bewirtschaftet würden. Präjudizielle Auswirkungen gebe es nicht, da der Bewirtschaftungsweg lediglich neu eingekiest und nicht erweitert worden sei. Angesichts der zahlreichen Vorteile des Wegs für die Bewirtschaftung der Alp sei er als betriebsnotwendig im Sinne von Art. 16a RPG und Art. 34 RPV zu beurteilen.

Der Bewirtschaftungsweg beeinträchtige das Landschaftsbild nicht in dem von der Vorinstanz behaupteten Umfang und wirke sich keineswegs störend aus. Von massiven Geländeeingriffen könne nicht die Rede sein. Überwiegende Interessen, welche der Sanierung des Bewirtschaftungswegs entgegenstehen würden, ergäben sich weder aus den Akten noch aus den Ausführungen der Standeskommission und seien auch sonst nicht ersichtlich. Demzufolge seien die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung erfüllt.

- 1.2. 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).

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).

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

- 1.3. Weganlagen und Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone sind nur zonenkonform, wenn sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Landwirtschaftsbetrieb stehen bzw. in ihrer konkreten Ausgestaltung für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens am vorgesehenen Standort

notwendig und nicht überdimensioniert sind. Dies folgt aus dem Ziel, die Landwirtschaftszone weitgehend von Überbauungen freizuhalten (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1A.256/2004 vom 31. August 2005 E. 4.3; 1C_808/2013 vom 22. Mai 2014 E. 4; RUCH/MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art.16a N 10, 47, 55). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts beurteilt sich die Frage der Notwendigkeit der Erstellung oder der Veränderung einer Baute oder Anlage nach objektiven Kriterien. Nötig sind Betriebsbauten, wenn sie den objektiv erforderlichen Arbeitsvorgängen dienen. Es kann weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen. Die Notwendigkeit hängt ab von der bestellten Oberfläche, von der Art der Produktion sowie von der Struktur, Grösse und Erforderlichkeit der Bewirtschaftung. Generell ist ein strenger Massstab anzulegen, um der Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_226/2008 vom 21. Januar 2009 E. 4.2; 1C_808/2013 vom 22. Mai 2014 E. 4.1; 1A.256/2004 vom 31. August 2005 E. 5; RUCH/MUGGLI, a.a.O., Art.16a N 48).

Der Standort und die Ausgestaltung einer zonenkonformen Anlage dürfen zudem keine überwiegenden Interessen verletzen. Massstab sind die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und 3 RPG, namentlich im Bereich des Landschafts- und Biotopschutzes. 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. Verpönt bleibt allemal der achtlose Landschaftskonsum. Als naturnahe Landschaften gelten Gebiete, die von menschlichen Eingriffen noch vergleichsweise geringfügig betroffen sind. Sie sind in Bestand möglichst ungeschmälert zu erhalten (vgl. TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 3 N 51, 55, 60). Selbst wenn also ein Standort für eine Baute objektiv begründbar ist, können ihm überwiegende Interessen entgegenstehen. Die umfassende Interessenabwägung nach Art. 34 Abs. 4 RPV kann bis zur Verweigerung der Baubewilligung führen (vgl. RUCH/MUGGLI, a.a.O., Art.16a N 56).

Nach Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung verdient. Nach der Botschaft zum NHG ist der Begriff der "ungeschmälerten Erhaltung" so zu verstehen, "dass der im Inventar angestrebte Schutz vollumfänglich zur Geltung gelangen und allfälligen Bedrohungen begegnet werden soll". Gestützt auf die zitierte Botschaft unterscheidet die Rechtsprechung schwere Eingriffe, d.h. umfangreiche, nicht rückgängig zu machende, auf das Schutzziel ausgerichtete Beeinträchtigungen von leichten Eingriffen, die nur mit einem geringfügigen Nachteil für das Schutzziel verbunden sind. Schwere Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie durch ein mindestens gleichwertiges Interesse gerechtfertigt werden; dieses Interesse muss von nationaler Bedeutung sein. Leichte Eingriffe sind zulässig, wenn sie im Rahmen einer Interessenabwägung gerechtfertigt erscheinen. Zudem dürfen bei solchen Einzeleingriffen, die für sich allein (nur) mit leichten Nachteilen verbunden sind, nicht negative Präjudizien für eine Folgeentwicklung zu erwarten sein, die insgesamt für den Natur- und Heimatschutz zu einem erheblich nachteiligen Ergebnis führen. In jedem Fall ist dafür zu sorgen, dass das Schutzobjekt die grösstmögliche Schonung erfährt, d.h. dass der Eingriff soweit möglich minimiert wird und sich das Projekt in Ausmass und Gestaltung an die unumgänglich notwendigen Mindestmasse hält

(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. Dem Erhaltungsinteresse muss zusätzliches Gewicht verliehen werden (vgl. LEIMBACHER, Kommentar NHG, 2019, Art. 6 N 8 ff.). Bei der Beurteilung eines Eingriffs in ein BLN-Objekt ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehaltes auszugehen, d.h. die möglichen Beeinträchtigungen sind an den Schutzziele zu messen, die den Beschreibungen der Inventarobjekte entnommen werden können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.151/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.3).

- 1.4. Wie die verfügende Behörde und die Vorinstanz zu recht ausführten, ist der vom Beschwerdeführer neu errichtete Bewirtschaftungsweg, welcher einzig zu Weideland führt, nicht für den Alpbetrieb notwendig. So werden die Alpweiden in der Regel mit dem dort anfallenden Mist gedüngt, sie stellen jedoch kein Kulturland im eigentlichen Sinn dar und bedürfen nicht derselben Pflege wie Wiesen, welche geheut und geemdet und mit Gülle gedüngt werden. Selbst wenn der Beschwerdeführer die Alpweide güllen würde, würde er dies wohl kaum einzig vom strittigen Bewirtschaftungsweg aus tun, was mit der Schleppschlauchvariante ohnehin nicht möglich wäre. Die Weiderückstände und das Unkraut sind ohnehin, sofern dies nicht mit Handmähgeräten erfolgt, mit geländegängigen Maschinen zu entfernen. Inwiefern die Alp, welche von den Tieren geweidet wird, noch geheut werden sollte, ist nicht nachvollziehbar. Auch hat der Beschwerdeführer nicht begründet, was er auf die Alpweiden zu transportieren hat. So gibt es am Ende des neu errichteten Bewirtschaftungswegs keinen Stall, in welchem z.B. Heu für das Vieh auf der Weide aufbewahrt werden könnte. Allfälliges Wasser kann an die Stelle gebracht werden, an der die nachträglich bewilligte Strasse aufhört. Es ist auch nicht erkennbar, weshalb der Beschwerdeführer gerade bei nasser Witterung oder Schnee auf die Alpweiden fahren muss. Da somit die Alpweide auch ohne intensive Nutzung von landwirtschaftlichen Maschinen bewirtschaftet werden kann, hält sich deren Belastung auch in Grenzen. Die Argumentation mit den Trittschäden ist nicht stichhaltig, werden doch Alpweiden von Tieren zur direkten Nahrungsaufnahme genutzt, was zwangsläufig auch Tritte im Gelände ergibt – vielmehr geht durch die neu erstellte Strasse gar Weidefläche verlustig. Weshalb das Vieh regelmässig hin- und hergetrieben werden muss, begründet der Beschwerdeführer nicht und macht folglich auch nicht geltend, dass er Milchkühe auf der Alp habe, welche täglich zu den Gebäuden zum Melken geholt und somit grössere Trittschäden als durch Bestossung der Alp einzig durch Jungvieh entstehen würden. Schliesslich ist der Stellungnahme des Land- und Forstwirtschaftsdepartements vom 3. April 2020 gegenüber dem Bau- und Umweltdepartement nicht zu entnehmen, dass sich seine Aussage, ein fester Weg sei für die Bewirtschaftung der Weide und Wiese auf der Alp eine Verbesserung des Tierwohls, der Bewirtschaftung und der Qualität der Weide, nicht nur auf den nachträglich bewilligten, sondern auch auf das strittige, neu errichtete Wegstück bezieht. Der Stellungnahme ist zu entnehmen, dass der Schotter das Risiko von Klauenproblemen steigere, womit eine Verbesserung des Tierwohls nicht ausgewiesen ist. Der Beschwerdeführer konnte folglich keine objektiv erforderlichen Arbeitsvorgänge aufzeigen, denen der neu erstellte und nicht bewilligte Teil der Weganlage dienen sollte. Eine Bewirtschaftung und Bestossung der Alp und somit die Pflege des Landschaftsbilds der Innerrhoder Alpen kann auch ohne die strittige Weganlage zeitgemäss erfolgen. Der neu erstellte Bewirtschaftungsweg ist somit nicht betriebsnotwendig.

1.5. Der strittigen Weganlage stehen zudem überwiegende Interessen entgegen: Diese befindet sich in einem vom Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) erfassten Gebiet (Objekt Nr. 1612, Säntisgebiet, Teilobjekt Nr. 2, innerer Alpstein) und somit in einer besonders schützenswerten Landschaft. Dieses Gebiet ist ungeschmälert zu erhalten oder jedenfalls grösstmöglich zu schonen. In diesem Gebiet gelten unter anderem folgende Schutzziele: Die prägenden natürlichen und kulturgeschichtlichen Landschaftsstrukturen und -elemente, die natürlichen und naturnahen Lebensräume in ihrer Unberührtheit und räumlichen Vernetzung sowie die standortangepasste landwirtschaftliche Nutzung der Sömmerungsgebiete und Heimweiden sind zu erhalten. Den in den Akten befindlichen Fotos kann entnommen werden, dass der neu erstellte Bewirtschaftungsweg in seinem Ausmass und seiner Gestaltung mit Abgrabungen einen schwerwiegenden Eingriff in die landschaftliche Eigenart des Alpgebiets darstellt, weshalb auf einen Augenschein verzichtet werden kann. Er ist nicht mit den Schutzzielen des BLN-Objekts vereinbar und ein mindestens gleichwertiges Interesse des Beschwerdeführers wurde nicht geltend gemacht und ist auch nicht erkennbar. Selbst wenn jedoch die strittige Weganlage lediglich als leichter Eingriff in das BLN-Objekt bewertet würde, hätte sie eine negative Präjudizwirkung, indem auch auf vielen anderen Alpen die Notwendigkeit solcher Bewirtschaftungswege gefordert würde.

2.

2.1. Der Beschwerdeführer beruft sich auf den Bestandesschutz nach Art. 24c RPG. Es gebe keine Hinweise, dass der Bewirtschaftungsweg vor dem Jahr 2002 ohne entsprechende Bewilligung erstellt worden sei, weshalb auch die Erneuerung dieses Wegs zu bewilligen sei.

2.2. Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, 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).

2.3. Bestimmungsgemäss nutzbar ist eine Anlage dann, wenn der Eigentümer durch einen angemessenen Unterhalt das fortbestehende Interesse an der Weiternutzung dokumentiert hat (vgl. MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art. 24c N 16).

2.4. Den Luftbildaufnahmen der swisstopo von der Alp X. aus den Jahren 1978, 1983 und 1996 sowie den Orthofotos aus den Jahren 2001 und 2013 kann zweifelsfrei entnommen werden, dass in der Vergangenheit der Bewirtschaftungsweg einzig in der im Zonenplan eingezeichneten Länge errichtet und auch unterhalten war. Ein weiterer Weg ist nicht erkennbar. Dies korrespondiert auch mit den Angaben des Beschwerdeführers in seinem nachträglichen Baugesuch, dass er einen Teil des Bewirtschaftungswegs neu erstellt habe, und dem beigelegten Grundbuchplan, auf welchem einzig der nachträglich bewilligte Bewirtschaftungsweg mit einer Länge von 150m aufgeführt ist. Mit Durchführung eines Augenscheins könnten keine neuen Erkenntnisse zur Situation vor der strittigen Wegerrichtung gewonnen werden. Auf eine Sondage zur Abklärung eines vor Errichtung des nicht bewilligten Wegabschnitts bestehenden Wegkoffers kann ohnehin verzichtet werden: So ist auf den Luftbildaufnahmen jedenfalls kein Weg zu erkennen. Der Beschwerdeführer kann folglich nicht dokumentieren, dass ein ununterbrochenes

Interesse an der Nutzung eines allenfalls früher bestehenden Bewirtschaftungswegs bestanden hatte, zumal dieser nicht angemessen unterhalten worden ist. Es braucht deshalb nicht geprüft zu werden, ob damals eine Bewilligung zur Errichtung des strittigen Wegstücks vorlag. Im Übrigen wird vom Beschwerdeführer nicht belegt, dass ihm von Ämtern wie dem Grundbuchamt oder dem Landesarchiv auf sein Ersuchen hin Unterlagen, welche einen früheren Bestand des Bewirtschaftungswegs beweisen könnten, vorenthalten wurden. Indizien eines vor dem Jahr 2002 bewilligten Weges konnte der Beschwerdeführer nicht vorbringen. Der Beschwerdeführer kann sich demnach nicht auf den Bestandesschutz nach Art. 24c Abs. 2 RPG berufen.

3.

- 3.1. Der Beschwerdeführer erachtet einen Rückbau der Strasse als unverhältnismässig. So stelle das Neueinkieseln eines bestehenden Bewirtschaftungswegs keinen massiven Eingriff in das Landschaftsbild dar. Durch den Rückbau des Wegs würde die Gefahr bestehen, dass Kulturland durch das Befahren mit schweren Maschinen und wegen Trittschäden des Viehs geschädigt werde. Zudem entstünden dem Beschwerdeführer Aufwand und Kosten, denen kein erkennbarer Nutzen gegenüberstehe.
- 3.2. Bei Bauten und Anlagen, welche ohne Bewilligung erstellt werden, verfügt die Baubewilligungsbehörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 88 Abs. 1 BauG).
- 3.3. 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. BGE 136 II 359 E. 6).

Beim Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist zwischen dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung des Rechts und dem privaten Interesse am Erhalt von geschaffenen Vermögenswerten abzuwägen. Erheblich und in der Regel überwiegend ist das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung bei einer Verletzung des fundamentalen Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sowie bei widerrechtlichen Bauten in Schutzgebieten. Erhebliche Kosten sind in der Regel kein Hindernis für eine Wiederherstellung. Diese kann nur unterbleiben, wenn sie nicht im öffentlichen Interesse liegt und die Abweichung vom rechtlich Zulässigen geringfügig ist (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; MUGGLI, a.a.O., Vorbem. zu den Art. 24 bis 24e und 37a N 35).

- 3.4. Die vom Beschwerdeführer ohne Bewilligung vorgenommene Erweiterung des Bewirtschaftungswegs stellt nicht nur eine geringfügige Abweichung, sondern eine schwerwiegende Verletzung eines der nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wichtigsten Prinzipien des Raumplanungsrechts des Bundes dar, nämlich des Grundsatzes der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet. Den in den Akten liegenden Fotos kann entnommen werden, dass mit der ausgebauten Strasse ein tiefer Einschnitt in die Landschaft vorgenommen wurde. Dabei fällt zusätzlich ins Gewicht, dass der Weg im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) erfassten Gebiet (Objekt Nr. 1612, Säntisgebiet, Teilobjekt Nr. 2, innerer Alpstein) liegt. Das öffentliche Interesse an

der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist unter diesen Umständen gross. Dem stehen einzig die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Kosten als private Interessen, welche er jedoch nicht bezifferte, entgegen. Diese werden von den öffentlichen, für die Wiederherstellung sprechenden Interessen des Landschaftsschutzes und der grundsätzlichen Freihaltung der Landwirtschaftszone von Bauten und Anlagen erheblich übertroffen. Die gesetzte Frist zur Wiederherstellung von zehn Monaten ab Rechtskraft der Verfügung erscheint zudem als angemessen.

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

- 4.
- 4.1. Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, durch eine Begründung des nachträglich bewilligten Bewirtschaftungswegs würde insbesondere bei nasser Witterung oder Schnee die Befahrbarkeit des Wegs unnötig erschwert.
- 4.2. Der Beschwerdeführer begründet nicht, weshalb er den bewilligten Bewirtschaftungsweg dann mit Maschinen zu befahren hat, wenn seine Alp nass oder verschneit ist. Überdies ist den Höhenlinien im Geoportal zu entnehmen, dass der Weg keine grösseren Steigungen aufweist. Der Vorteil der Begründung, nämlich dass dadurch der Weg, welcher im BLN-Gebiet liegt, weniger einschneidend wirkt, überwiegt jedenfalls dem Nachteil der zeitweise eingeschränkten Befahrbarkeit. Die Auflage, den bewilligten Bewirtschaftungsweg zu begrünen, ist demnach nicht zu beanstanden.
5. Die Beschwerde ist somit abzuweisen und der Rekursentscheid der Standeskommission vom 8. Juni 2021 zu bestätigen.

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,
Entscheid V 13-2021 vom 25. Mai 2022

Die gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde wurde vom Bundesgericht mit Entscheid 1C_589/2022 vom 4. Juli 2023 abgewiesen.