

BauG-Beschwerde (Kantonaler Nutzungsplan betreffend Intensivlandwirtschaftszone)

Zur Ausscheidung von Betrieben mit bodenunabhängiger Tierhaltung im Sinne von Art. 16a Abs. 3 RPG sind kantonale Nutzungspläne erforderlich (Art. 16 Abs. 1 BauG). Die Kantone haben bei der Festlegung der Anforderungen (Art. 38 RPV) als auch im Zuge der Zonenausscheidung von Intensivlandwirtschaftszonen den aus der Bundesverfassung und dem RPG abgeleiteten Planungsgrundsätzen Rechnung zu tragen. Von Bedeutung sind namentlich die in Art. 1 Abs. 2 lit. a und d RPG genannten Zielen, die auf Schonung der Landschaft ausgerichteten Grundsätze in Art. 3 Abs. 2 RPG sowie das Prinzip von Art. 16 Abs. 2 RPG, soweit möglich grössere zusammenhängende Flächen auszuscheiden. Eine zweckmässige Standortfestlegung setzt in der Regel die Prüfung verschiedener Standorte voraus. Kein Standort wird nur ideale Randbedingungen aufweisen. Die Kriterien zur Interessenabwägung sind daher in ihrer Gesamtheit zu würdigen.

Erwägungen:

I.

1. A. ist Eigentümer der Parzelle Nr. x., welche sich in der Landwirtschaftszone befindet. Um seinen Betrieb zu vergrössern, stellte er das Gesuch, auf der Parzelle eine Zone für Landwirtschaft mit besonderer Nutzung auszuscheiden. Vom 17. September bis zum 16. Oktober 2020 wurde der kantonale Nutzungsplan «Y.», bestehend aus dem Situationsplan, dem Reglement und dem Planungsbericht, öffentlich aufgelegt.
2. Innert der Auflagefrist erhob B., Eigentümer der angrenzenden Parzelle Nr. z. Einsprache gegen den kantonalen Nutzungsplan «Y.».
3. Die Standeskommission fällte am 30. März 2021 folgenden Einspracheentscheid (Protokoll Nr. 346):

- «1. Die Einsprache wird teilweise gutgeheissen. Die unter B.5. und B.7. genannten Abstände im Planungsbericht müssen angepasst werden.
2. Im Übrigen wird die Einsprache abgewiesen.
3. Es werden keine Kosten erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen.»

In der Begründung führte die Standeskommission im Wesentlichen aus, dass im Jahr 2005 dem Gesuchsteller die Bewilligung für den Um- und Neubau der Schweinestallzucht erteilt worden sei. Somit seien damals die Emissionsgrenzwerte eingehalten gewesen. Mit der Erstellung des Schweinestalls liege eine bestehende stationäre Anlage vor. Die Pflicht, die Emissionsgrenzwerte einzuhalten, gelte auch gegenüber dem später erstellten Wohnhaus des Einsprechers. Jedoch sei die Kontrolle der Einhaltung der Grenzwerte einer bestehenden Anlage nicht im Verfahren zur Genehmigung eines kantonalen Nutzungsplans vorzunehmen. Die Einhaltung der Mindestabstände sei im Rahmen der Prüfung des konkreten Baugesuchs zu prüfen. Falls die Mindestabstände nicht eingehalten würden, würden im Rahmen des Baugesuchsverfahrens zusätzliche Massnahmen zur Emissionsbegrenzung verfügt werden. Betreffend Umweltverträglichkeitsprüfung sei fraglich, wann diese vorgenommen werden müsse. Vorliegend werde nicht

bereits das konkrete Projekt geprüft, sondern es gehe erst um die kantonale Nutzungsplanung. Im vorliegenden Verfahren bestehe noch keine Pflicht, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Gleiches gelte für allfällige Massnahmen zur Reduktion von Ammoniakemissionen im Flachmoor von regionaler Bedeutung.

4. Am 17. Mai 2021 reichte der Rechtsvertreter von B. (folgend: Beschwerdeführer) eine Beschwerdeschrift gegen den Einspracheentscheid der Standeskommission ein und stellte das Rechtsbegehren, den Einspracheentscheid aufzuheben und auf den kantonalen Nutzungsplan für Landwirtschaft mit besonderer Nutzung «Y.» sei zu verzichten, eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung zurückzuweisen.

[...]

III.

1.

- 1.1. Der Beschwerdeführer macht unter anderem geltend, dass der kantonale Nutzungsplan «Y.» in einem Detaillierungsgrad vorliege, welcher die Überprüfung seiner Realisierbarkeit mittels Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zwingend erfordere. Weder Geschäftsplan noch UVP seien dem Beschwerdeführer offengelegt worden. Auch habe sich die Vorinstanz mit diesen entscheiderelevanten Akten nie auseinandergesetzt. Dementsprechend habe es die Vorinstanz unterlassen bzw. sei dazu gar nicht in der Lage gewesen, eine rechtsgenügende Interessenabwägung im Sinne der Vollzugshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung vorzunehmen. Alleine deshalb rechtfertige sich eine Rückweisung. Weiter sei die Feststellung im Planungsbericht, wonach der Perimeter der Landwirtschaftszone mit besonderer Nutzung kein Gewässer berühre, unrichtig. Im Bereich des geplanten Legehennenstalls durchflüsse der Bach C. das Grundstück Nr. x.
- 1.2. Der Beschwerdegegner führt dazu im Wesentlichen aus, dass die Erstellung einer Umweltverträglichkeitsprüfung keine Voraussetzung für den Erlass eines kantonalen Nutzungsplans sei. Nichts desto trotz seien im Planungsbericht festgehalten, dass die Mindestabstandsberechnungen gemäss dem FAT-Bericht Nr. 476 zeigen würden, dass die nächstgelegenen Wohnzonen die minimal erforderlichen Abstände einhalten würden. Der Nachweis einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz werde im Rahmen des Baugesuchs erbracht. Des Weiteren berühre der Perimeter der Landwirtschaftszone mit besonderer Nutzung keine Gewässer.
- 1.3. Die Vorinstanz bringt dazu insbesondere vor, dass ein Detaillierungsgrad, wie er für eine UVP nötig sei, derzeit nicht vorgenommen werden könne. Eine Überprüfung auf Stufe des Baubewilligungsverfahrens sei sinnvoller und auch ausreichend. Aus dem Situationsplan und dem Planungsbericht ergebe sich, dass sich die offen geführten Abschnitte des offiziell namenlosen Gewässers, welches am westlichen Rande der Parzelle Nr. x. fliesse, ausserhalb des Planungsperimeter befinde. Die Aussage im Planungsbericht, dass der Perimeter der Landwirtschaft mit besonderer Nutzung kein Gewässer berühre, sei daher korrekt.

2.

- 2.1. Zur Ausscheidung von Betrieben mit bodenunabhängiger Tierhaltung im Sinne von Art. 16a Abs. 3 RPG sind kantonale Nutzungspläne erforderlich (Art. 16 Abs. 1 BauG). Landwirtschaftsbetriebe mit besonderer Nutzung sind nicht zulässig, in Gebieten des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, in Sömmerungsgebietszonen, in Moorlandschaften und in Naturschutzzonen. In Grundwasserschutzarealen und –zonen sind sie nicht zulässig, wenn die Nutzung mit dem Zweck des Grundwasserschutzes nicht vereinbar ist (Art. 16 Abs. 2 BauG).

- 2.2. Intensivlandwirtschaftszonen sind unter Berücksichtigung aller räumlichen Gesichtspunkte in die planerische Grundordnung zu integrieren und mit den Instrumenten des Natur- und Landschaftsschutzes abzustimmen. Sowohl bei der Festlegung der Anforderungen (Art. 38 RPV) als auch im Zuge der Zonenausscheidung haben die Kantone den aus der Bundesverfassung und dem RPG abgeleiteten Planungsgrundsätzen Rechnung zu tragen. Von Bedeutung sind namentlich die in Art. 1 Abs. 2 lit. a und d RPG genannten Ziele, die auf Schonung der Landschaft ausgerichteten Grundsätze in Art. 3 Abs. 2 RPG sowie das Prinzip von Art. 16 Abs. 2 RPG, soweit möglich grössere zusammenhängende Flächen auszuscheiden. Vor diesem Hintergrund muss die bauliche Nutzung in der Landwirtschaftszone eventuell auch regional zusammengefasst und bestehenden Siedlungsflächen sowie Erschliessungen zugeordnet werden; verstreute Intensivlandwirtschaftszonen widersprechen diesen Grundsätzen (vgl. WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Stämpflis Handkommentar, 2006, Art. 16a N 32; RUCH/MUGGLI, in: Praxis-kommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art. 16a N 41).
- 2.3. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat als Vollzugshilfe einen Leitfaden zur Ausscheidung von Zonen nach Art. 16a Abs. 3 RPG i.V.m. Art. 38 RPV; Leitgerüst Interessenabwägung (nachfolgend: Leitfaden ARE), erarbeitet. Intensivlandwirtschaftszonen sollen möglichst an den bestehenden geeigneten Standorten ausgeschieden werden. Eine zweckmässige Standortfestlegung setzt in der Regel die Prüfung verschiedener Standorte voraus. Kein Standort wird nur ideale Randbedingungen aufweisen. Die Kriterien zur Interessenabwägung sind daher in ihrer Gesamtheit zu würdigen. Aus dem Entscheid muss stets nachvollziehbar hervorgehen, welche Kriterien ihn massgebliche bestimmt haben und aus welchen Gründen ein Standort gesamthaft betrachtet als geeignet oder ungeeignet qualifiziert wurde (vgl. Leitfaden ARE).
- 2.4. Intensivlandwirtschaftszonen zählen nach der bundesrechtlichen Systematik zu den Nichtbauzonen. Faktisch handelt es sich bei ihnen jedoch um «landwirtschaftliche Bauzonen», da sie im Ergebnis bauliche Tätigkeit relativ weitgehend zulassen. Dies rechtfertigt, das bezüglich Bauzonen geltende Konzentrationsprinzip sinngemäss auch auf Intensivlandwirtschaftszonen anzuwenden. Entsprechend wird in den vom Bundesamt für Raumentwicklung herausgegebenen Erläuterungen ausgeführt, ein Wildwuchs einzelner Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion in zufälliger Verteilung über den gesamten Landschaftsraum sei zu verhindern; anzustreben sei eine Zusammenfassung der Bedürfnisse an einem Standort pro Planungsgebiet (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.5).
- 3.
- 3.1. Vorliegend bestehen die Auflageunterlagen für den kantonalen Nutzungsplan «Y.» aus einem Situationsplan, einem Reglement sowie aus einem Planungsbericht. Der Situationsplan zeigt die auszuscheidende Intensivlandwirtschaftszone (Perimeter). Die Perimeterfläche beträgt 8'023 m² und ist im Plan beschriftet. Dem Reglement sind die besonderen baurechtlichen Vorgaben für die Perimeterfläche zu entnehmen. Der vom Kanton erlassene Planungsbericht macht Ausführungen zur Lage und zum Betrieb, den gesetzlichen Grundlagen, zum Tierbestand und zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Ausführungen zur Evaluation des Standorts, inkl. Prüfung allfälliger Alternativstandorte, zum Konzentrationsprinzip und zur Interessenabwägung sind indes nicht enthalten.
- 3.2.
- 3.2.1. Die Lage des Perimetergebiets umfasst einen Teil, d.h. rund einen Drittel, der Grundstücksfläche des Beschwerdegegners. Es handelt sich mithin um ein äusserst isoliertes Gebiet, welches wohl einzig und allein auf ein geplantes Bauvorhaben des Beschwerdegegners zurückzuführen ist. Die Festlegung dieses Perimetergebiets im Rahmen einer

Gesamtplanung des Kantons ist nicht ersichtlich. Das Bundesgericht hat klar statuiert, dass bei der Festlegung von Intensivlandwirtschaftszonen das Konzentrationsprinzip beachtet werden muss. Dieser Umstand wurde im Planungsbericht nicht gewürdigt.

- 3.2.2. Ein Kapitel im Planungsbericht widmet sich der Umweltverträglichkeitsprüfung. Der eigentliche Umweltverträglichkeitsbericht kann für ein Vorhaben in der Regel erst im Baubewilligungsverfahren erstellt werden, weil dann ein konkretes Projekt feststeht. Gemäss Ziff. 80.4 des Anhangs zur UVPV bestimmt das kantonale Recht das massgebliche UVP-Verfahren. Gemäss Art. 9 EG USG erfolgt die Umweltverträglichkeitsprüfung vor der erstmaligen öffentlichen Auflage der Projektunterlagen. Aufgrund dieser Bestimmung ist die UVP grundsätzlich im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens als massgeblichem Verfahren durchzuführen.

Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung vor, gilt dies als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht (Art. 5 Abs. 3 UVPV). Es liegt an der erlassenden Behörde zu prüfen, ob der vorliegende kantonale Nutzungsplan den Anforderungen und dem geforderten Konkretisierungsgrad von Art. 5 Abs. 3 UVPV entspricht. Falls nicht, ist die UVP im Rahmen eines späteren Baubewilligungsverfahrens durchzuführen, sofern das Bauvorhaben einer UVP-Pflicht untersteht. Insgesamt ist aber darauf hinzuweisen, dass das Planungs- und Baubewilligungsverfahren zu trennen sind. Wie die Vorinstanz in ihrer Einspracheentscheid zutreffend ausführt, sind die zahlreichen konkreten Auswirkungen eines Betriebs dann zu prüfen, wenn ein konkretes Baugesuch vorliegt.

- 3.2.3. Im Planungsbericht steht darüber hinaus, dass keine Gewässer berührt seien. Das öffentlich zugängliche Kartenmaterial (www.geoportal.ch) zeigt indes ein anderes Bild. Im kantonalen Richtplan ist im Bereich des Perimeters sowie östlich/südlich davon ein Areal «Grundwasserschutzzone» eingetragen. Gemäss der kantonalen Gewässerschutzkarte liegt rund die Hälfte des Perimeters im «Gewässerschutzbereich Au». Ein Teil davon ist zur Zeit einer provisorischen Grundwasserschutzzone zugewiesen. Schliesslich befindet sich im westlichen Teil des Perimeters das offiziell namenlose Fliessgewässer (nachfolgend: Bach C.). Im Bereich des Perimeters ist der Bach C. eingedolt. Aus diesem Grund ist wohl in diesem Bereich kein Gewässerraum ausgeschieden. Jedoch wurde für den Bach C. der Gewässerraum generell noch nicht rechtskräftig festgelegt. Gemäss den Übergangsbestimmungen zur GSchV dürfte für das vorliegende Fliessgewässer folglich ein provisorischer Gewässerraum von 8m Breite gelten, unabhängig davon, ob es eingedolt ist oder nicht.

Insgesamt sind Gewässer und Grundwasserschutz durch den geplanten Perimeter der Intensivlandwirtschaftszone betroffen. Unabhängig davon, ob ein Ausschlusskriterium gemäss Art. 16 BauG (z.B. Vorliegen einer Grundwasserschutzzone) vorliegt, sind mögliche Einflüsse auf die umliegenden Gewässer und das Grundwasser im Rahmen der Interessenabwägung zu prüfen. Eine solche Prüfung hat nicht stattgefunden.

- 3.2.4. Wie bereits oben ausgeführt, stellt der Leitfaden ARE ein ausführliches «Leitgerüst Interessenabwägung» zur Verfügung. Demnach sind einerseits die zwingenden Ausschlusskriterien zu prüfen. Darüber hinaus ist das Ergebnis der Standortevaluation darzulegen. Schliesslich ist der Standort auf seine Geeignetheit zu überprüfen. Dabei sind insbesondere auch dem Gewässerschutz und dem nahen Moorgebiet besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Den gesamten Unterlagen kann nicht entnommen werden, dass dem «Leitgerüst Interessenabwägung» gefolgt und eine entsprechende Interessenabwägung vorgenommen worden ist. Aus diesem Grund ist die Angelegenheit zur Sachverhaltsabklärung und Neubeurteilung im Sinne der obigen Ausführungen zurückzuweisen. Eine Prüfung der weiteren, vorgebrachten Rügen erübrigt sich daher.

[...]

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,
Entscheid V 6-2021 vom 2. November 2021