

Grossratsbeschluss zur Revision der Verordnung zum Baugesetz (BauV)

vom

Der Grosse Rat des Kantons Appenzell I.Rh.,
in Revision der Verordnung zum Baugesetz vom 22. Oktober 2012 (BauV),

beschliesst:

I.

Art. 35 Abs. 5 lautet neu:

⁵Als Kleinstbauten gelten Gebäude, die in ihren Dimensionen die zulässigen Masse nicht überschreiten und die der Lagerung von Gerätschaften, der Unterbringung von Tieren oder der Einhausung von technischen Anlagen dienen. Als zulässige Masse gelten 10 m² Grundfläche, 4 m Gebäudelänge sowie 2.5 m Gesamthöhe und bei Flachdächern 2.5 m Fassadenhöhe.

II.

Art. 63 lautet neu:

¹Der Gebäudeabstand ist die Entfernung zwischen den projizierten Fassadenlinien zweier Gebäude. Gebäudeabstand

²In den Wohnzonen und den Wohn- und Gewerbebezonen entspricht der Gebäudeabstand dem kleineren der gesetzlichen Grenzabstände. Dieser gilt auch bei mehreren Gebäuden auf demselben Grundstück.

III.

Art. 65a wird eingefügt:

Von öffentlichen Gewässern ist mindestens ein Abstand von 5 m oder der Abstand gemäss Gewässerraumlinie einzuhalten. Der Abstand bemisst sich ab Rand des Bachbetts. Abweichende Abstände können im Einzelfall durch das Departement verfügt oder bewilligt werden. Gewässerabstand

IV.

Art. 67a wird eingefügt:

Ausnützungsziffer

¹Die Ausnützungsziffer ist das Verhältnis zwischen der Summe aller anrechenbaren Geschossflächen und der anrechenbaren Grundstücksfläche.

²Die Summe der anrechenbaren Geschossflächen besteht aus:

- Hauptnutzflächen HNF
- Verkehrsflächen VF
- Konstruktionsflächen KF

³Nicht angerechnet werden Flächen, deren lichte Höhe unter 1.5 m liegt.

V.

Art. 72 lautet neu:

Einzelne Vorschriften

¹Das zulässige Mass der Bebauung und Nutzung gilt als erfüllt, wenn entweder die Geschossflächenziffer oder die Ausnützungsziffer eingehalten ist.

²Sofern die Bezirke in ihren Reglementen oder in Quartierplänen nichts anderes festlegen, beträgt die Geschossflächenziffer:

- in der zweigeschossigen Wohnzone: 0.7
- in der dreigeschossigen Wohnzone: 0.9
- in der zweigeschossigen Wohn- und Gewerbezone: 1.2, wobei der Wohnanteil höchstens 0.7 betragen darf
- in der dreigeschossigen Wohn- und Gewerbezone: 1.4, wobei der Wohnanteil höchstens 0.9 betragen darf

³Sofern die Bezirke in ihren Reglementen oder in Quartierplänen nichts anderes festlegen, beträgt die Ausnützungsziffer:

- in der zweigeschossigen Wohnzone: 0.5
- in der dreigeschossigen Wohnzone: 0.65
- in der zweigeschossigen Wohn- und Gewerbezone: 0.8, wobei der Wohnanteil höchstens 0.5 betragen darf
- in der dreigeschossigen Wohn- und Gewerbezone: 1.0, wobei der Wohnanteil höchstens 0.65 betragen darf

⁴Die Bezirke können in ihren Reglementen und Quartierplänen minimale Geschossflächenziffern oder Ausnützungsziffern vorsehen und für andere Zonen Geschossflächenziffern oder Ausnützungsziffern festlegen. Das Mass der zulässigen Bebauung und Nutzung kann auch mit anderen Mitteln (z.B. Baumassenziffer, Überbauungsziffer, Grünflächenziffer) festgelegt werden.

Va.

In Art. 76 wird ein Abs. 4 eingefügt:

⁴Wird am Wohnraum eines unter Pacht stehenden Objektes im Sömmerungsgebiet oder dem Gebiet der Heimweiden ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben geplant, muss im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ein Pachtvertrag vorgelegt werden, der mindestens sechs weitere Jahre gültig ist. Dabei darf der Pachtgegenstand nicht zu Ungunsten des Pächters verändert werden.

VI.

Diese Verordnung tritt mit Genehmigung durch den Grossen Rat in Kraft.

Inkrafttreten



Ergänzungsbotschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss zur Revision der Bauverordnung (BauV)

1. Ausgangslage

An der Session vom 3. April 2017 hat sich der Grosse Rat in erster Lesung mit dem Grossratsbeschluss zur Revision der Verordnung zum Baugesetz vom 22. Oktober 2012 (BauV, GS 700.010), Teil Baubegriffe, beschäftigt. Im Rahmen der Diskussion des Geschäfts hat Grossrat Patrik Koster den Antrag gestellt, Art. 76 der Bauverordnung sei mit einem Abs. 4 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

⁴Wird am Wohnraum eines unter Pacht stehenden Objektes im Sömmerungsgebiet oder dem Gebiet der Heimweiden ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben geplant, muss im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ein Pachtvertrag vorgelegt werden, der mindestens sechs weitere Jahre gültig ist. Dabei darf der Pachtgegenstand nicht zu Ungunsten des Pächters verändert werden.

Der Antrag von Grossrat Patrik Koster wurde vom Grossen Rat mit 23 zu 22 Stimmen angenommen. Die Standeskommission übernahm aber den Auftrag, die Problematik im Hinblick auf die zweite Lesung zu überprüfen und allfällige Lösungsvorschläge vorzubereiten.

2. Prüfung der Sachlage und Lösungsvorschlag

Nach vorgenommener Prüfung der Sachlage legt die Standeskommission dem Grossen Rat einen Bericht über die Nutzung der Alphütten in Appenzell I.Rh. vor. Der Bericht legt zunächst die Grundlagen der Alpwirtschaft dar und zeigt auf, dass es sich beim von Grossrat Patrik Koster geschilderten Problem um wenige Einzelfälle handelt. Weiter werden die rechtlichen Grundlagen im Raumplanungs- und Baurecht, im landwirtschaftlichen Pachtrecht und im Alprecht dargestellt. Anschliessend wird auf den Begriff der Heimweiden eingegangen, gefolgt von einer kritischen Auseinandersetzung mit dem vorgeschlagenen neuen Art. 76 Abs. 4 BauV. Abgeschlossen wird der Bericht mit einer Zusammenfassung der Erkenntnisse. Langfristig soll ein Konzept erarbeitet werden, in welche Richtung man die Alpbewirtschaftung in Appenzell I.Rh. lenken will. Die entsprechenden Erlasse sollen erst dann angepasst werden.

Als kurzfristig umsetzbare Massnahme schlägt die Standeskommission vor, dass Baubewilligungen für zonenkonforme Bauten im Sömmerungsgebiet mit der Auflage eines Verbots von nichtlandwirtschaftlicher Nutzung verbunden werden. In zeitlicher Hinsicht soll das Verbot die Sömmerungszeit umfassen, damit die Hütte den Sennen für diese Zeit zur Verfügung steht. Eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung zwischen Herbst und Frühjahr, wie sie in vielen Hütten schon heute üblich ist, soll weiterhin möglich sein. Das Nutzungsverbot für die Sömmerungszeit kann aber ausnahmsweise gelockert werden. Dies kann dann der Fall sein, wenn aus einer besonderen Konstellation heraus die Hütte während der Sömmerungszeit nicht landwirtschaftlich gebraucht wird. Hat beispielsweise ein Senn zwei benachbarte Alprechte mit zwei Hütten in Pacht, braucht er für die Bewirtschaftung beider Alprechte wahrscheinlich nur eine Hütte. Die andere Hütte kann diesfalls anderweitig genutzt werden. Hierfür ist aber eine individuelle Bewilligung für die zonenfremde Nutzung nötig.

Mit dieser Praxis wird das von Grossrat Patrik Koster angesprochene Problem wirksamer angegangen als mit dem Erfordernis, dass für eine Baubewilligung ein Pachtvertrag vorliegen muss. Wie dem Bericht zu entnehmen ist, erachtet es die Standeskommission nicht als zielführend, das Problem über die blossе Vorlage eines landwirtschaftlichen Pachtvertrags zu lösen.

Sowohl das Verhängen eines Nutzungsverbots für die Sömmerungszeit als auch die Einräumung einer Ausnahmewilligung sind schon heute möglich. Das Verbot für nicht zonenkonforme Nutzungen kann gestützt auf Art. 16b Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) erlassen werden. Soll eine landwirtschaftlich nicht mehr genutzte Hütte im Sömmerungsgebiet nichtlandwirtschaftlich genutzt werden, kann für sie eine Ausnahmewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG ausgesprochen werden, sodass sie umgenutzt werden kann. Die nötigen Instrumente stehen den Bewilligungsbehörden schon heute zur Verfügung. Einer Neuregelung im kantonalen Recht bedarf es daher nicht. In der Praxis hätte man es in der Hand, dem von Grossrat Patrik Koster geschilderten Problem wirksam entgegenzutreten. Hierfür ist keine Ergänzung von Art. 76 BauV nötig. Die Standeskommission stellt daher den Antrag, dass der Antrag von Grossrat Patrik Koster abgelehnt wird, ohne dass eine Ersatzbestimmung aufgenommen wird.

Möchte der Grosse Rat indessen an einer Fixierung der genannten Praxis in der Bauverordnung festhalten, sollte die Bestimmung wie folgt gefasst werden:

⁴Die Erteilung einer Baubewilligung für zonenkonforme Bauvorhaben im Sömmerungsgebiet ist mit der Auflage eines Nutzungsverbotes für zonenfremde Nutzungen während der Sömmerungszeit zu verbinden. Vorübergehende zonenfremde Wohnnutzungen können bewilligt werden.

Auf den Erlass einer Regelung für die Heimweiden sollte aber verzichtet werden, da es im kantonalen Recht an einer verbindlichen Definition oder einer parzellenscharfen Ausscheidung von Heimweiden fehlt.

Zudem bleibt zu sagen, dass die Verfügung von Auflagen in einer Baubewilligung nur soweit Wirkungen zu erzeugen vermag, als der Vollzug konsequent vollzogen und überwacht wird. Insbesondere die Baukommission Inneres Land AI wird mit dieser Aufgabe gefordert sein. Sie soll dabei vom Land- und Forstwirtschaftsdepartement im Rahmen der landwirtschaftlichen Kontrolle unterstützt werden.

3. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Ergänzungsbotschaft Kenntnis zu nehmen und auf die von Grossrat Patrik Koster vorgeschlagene Ergänzung von Art. 76 BauV zu verzichten. Möchte der Grosse Rat dies nicht ersatzlos machen, soll die Variante gemäss dieser Botschaft aufgenommen werden.

Appenzell, 14. August 2017

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Daniel Fässler

Markus Dörig



Gewährleistung der Verfügbarkeit von Alphütten für Sennen

Bericht der Standeskommission

vom 14. August 2017

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
2. Grundlagen der Alpwirtschaft in Appenzell I.Rh.....	3
3. Rechtliche Grundlagen.....	5
4. Heimweiden	9
5. Art. 76 Abs. 4 BauV gemäss Beschluss in erster Lesung	10
6. Nutzungsverbot gemäss Art. 16b RPG.....	12
7. Zusammenfassung und Fazit	13
8. Zu treffende Massnahmen.....	14

1. Ausgangslage

An der Session des Grossen Rates vom 3. April 2017 wurde im Rahmen der Verhandlung über die Verordnung zum Baugesetz vom 22. Oktober 2012 (BauV, GS 700.010) zu der Überarbeitung der Baubegriffe von Grossrat Patrik Koster der Antrag gestellt, die Bauverordnung in Art. 76 durch folgenden Absatz 4 zu ergänzen:

⁴Wird am Wohnraum eines unter Pacht stehenden Objektes im Sömmerungsgebiet oder dem Gebiet der Heimweiden ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben geplant, muss im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ein Pachtvertrag vorgelegt werden, der mindestens sechs weitere Jahre gültig ist. Dabei darf der Pachtgegenstand nicht zu Ungunsten des Pächters verändert werden.

Grossrat Patrik Koster führte zum Antrag aus, dass Eigentümer von privaten Alpen immer häufiger die Bewirtschafter aus den Hütten drängen würden. Die Hütten würden saniert und als Ferienhaus genutzt. Der Pächter müsse in benachbarten Hütten, in einem Wohnwagen oder sogar im Saustall übernachten. Patrik Koster erwarte eine weitere Zunahme solcher Fälle, da den Verpächtern der Alpen nach einem Generationenwechsel oft das Verständnis für die Landwirtschaft fehle. Mit seinem Antrag soll die Nutzung der Alphütten durch die Pächter gesichert werden.

Der Antrag wurde vom Grossen Rat mit 23 zu 22 Stimmen angenommen. Die Problematik soll aber durch die Ständekommission auf die zweite Lesung geprüft werden. Die zuständigen Departemente haben die Sachlage inzwischen geprüft.

Der vorliegende Bericht zeigt zunächst die Entwicklung, die heutigen Strukturen und die Grundlagen der Alpwirtschaft im Kanton Appenzell I.Rh. auf. In der Folge werden die rechtlichen Grundlagen dargelegt, gefolgt von einem Exkurs zum Begriff der „Heimweiden“. Abgeschlossen wird der Bericht durch eine Analyse von Art. 76 Abs. 4 BauV und einer Zusammenfassung der Erkenntnisse.

2. Grundlagen der Alpwirtschaft in Appenzell I.Rh.

Gemäss den kantonalen Strukturhebungsdaten verfügt Appenzell I.Rh. über insgesamt 170 Alpen oder Alprechte, die von 147 Bewirtschaftern bestossen werden. Die Eigentums- und Pachtverhältnisse sind sehr unterschiedlich. Teilweise ist eine Einzelfallbetrachtung nötig. Es fällt auf, dass es sich bei den problematischen Fällen heute um Einzelfälle handelt. Das Problem, dass Gebäude der landwirtschaftlichen Nutzung vorenthalten werden, könnte sich allerdings in Zukunft verschärfen.

Die 170 Alpen oder Alprechte werden wie erwähnt von 147 Bewirtschaftern bestossen. Insgesamt sind auf diesen Alpen 144 Hütten von Interesse für diesen Bericht. Drei der Bewirtschafter verfügen über keine Hütte (Alprecht Seealp-Wald Lochhütte, Alp Klein Heieren und Alp Garten-Gaismelster). 58 der Bewirtschafter dieser 144 Hütten sind Eigentümer der jeweiligen Alpen oder Alprechte und verfügen über eine Hütte. Bei fünf dieser Alpen und Alprechten ist wohl eine Hütte vorhanden, allerdings für deren Bewirtschaftung nicht nötig, da die Bewirtschaftung vom Tal aus erfolgt (Alp Ahorn, Gross Bildstein und die Schaf-Alp der Alp Obere Hundslanden) oder weil eine anderweitige Wohnmöglichkeit besteht (Alp Orlehan und Nisser). Sechs der 58 Bewirtschafter mit Alpen und Hütten in ihrem Eigentum nutzen ihre Hütte nur teilweise. Fünf der Bewirtschafter benötigen die Hütte (in ihrem Eigentum) auf ihren Alpen nicht zwingend, da auch eine anderweitige Hütte für die Bestossung zur Verfügung stünde. Trotzdem werden die Hütten zumindest teilweise alpwirtschaftlich genutzt. 49 Hütten befinden sich im Eigentum des jeweili-

gen Alpbewirtschafters und werden von diesem zur Bestossung der Alp auch benötigt (vgl. zu den Details Tabelle 1).

Die restlichen 87 Hütten, welche Teil dieses Berichtes sind, werden vom jeweiligen Eigentümer verpachtet oder vermietet. Von diesen werden 62 Hütten landwirtschaftlich für die Bestossung der zugehörigen Alpen bzw. Alprechten genutzt, sechs davon allerdings nur teilweise. Dies aus verschiedenen Gründen. So wird in drei der Hütten über dem Stall geschlafen, während sich die Küche in der Hütte befindet. Die 62 Hütten sind für die Bestossung der Alp nötig. Bei diesen 62 Hütten besteht das von Grossrat Patrik Koster geschilderte Problem aktuell nicht. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Pachtverhältnisse bei einem Wechsel des Eigentümers bspw. in einem Erbfall gekündigt wird. Vier weitere Hütten wären ebenfalls für die Bewirtschaftung der Alp nötig, sie sind allerdings nichtlandwirtschaftlich genutzt (vgl. Tabelle 1).

17 Hütten, die heute verpachtet sind, werden zur Bestossung der Alpen nicht benötigt und werden nichtlandwirtschaftlich genutzt.

Das von Patrik Koster aufgeworfene Problem zeigt sich exemplarisch an folgenden Hütten:

- Scheidegg: Hier wird die ehemalige Hütte heute als Restaurant genutzt.
- Unteres Sönderli: Hier wird die Alp vom Talbetrieb in Triebn aus bewirtschaftet, da die Hütte anlässlich eines Eigentümerwechsels nichtlandwirtschaftlich vermietet wurde. Die Pacht der Alp wurde nur unter dieser Bedingung weitergeführt.
- Hintere Wasserschaffen: Die Hütte wurde in zwei Wohnteile umgebaut, welche beide nichtlandwirtschaftlich vermietet werden. Ein Teil der Hütte wurde explizit mit der Begründung ausgebaut, dass er als Wohnraum dem Bewirtschafter dienen soll. Der Bewirtschafter wohnt derzeit allerdings im Schweinestall.
- Soll-Schwaderloch: Beim Pächterwechsel vor einigen Jahren wurde die Pacht ohne Hütte verpachtet. Der Pächter bewirtschaftet die Alp von seinem Talbetrieb in Brülisau aus.
- Soll-Untergruben: Der Pächter hat trotz laufendem Pachtvertrag gekündigt, da aufgrund eines Neubaus der Hütte Streitigkeiten in Bezug auf die Hüttennutzung entstanden. Als Folge davon wurde das Alprecht 2016 als zweites Alprecht zusammen mit Soll-Lawanne verpachtet. Der heutige Pächter hat eine andere Hütte als Eigentum, womit die Alphütte Untergruben heute nicht landwirtschaftlich genutzt wird.
- Alp Studen: Die Alp wurde bis 2014 zusammen mit der Hinteren Wartegg und Klein Chenner als Einheit bewirtschaftet. Im Jahr 2015 liess der Eigentümer den Pachtvertrag für die Hütte auslaufen. Seither wird die Hintere Wartegg mit der Mittleren Wartegg bewirtschaftet und die Alp Studen von der Alp Kronberg aus.
- Meglisalp-Säntiswirts: Das Alprecht wurde bis 2013 zusammen mit dem Alprecht Meglisalp „Im Boden“ als Einheit bewirtschaftet. Im Jahre 2014 wurde der Pächter pensioniert. Der Eigentümer hat die Alpbestossung nicht neu vergeben. Seither werden beide Alprechte nicht mehr bestossen, womit die Alphütte des Alprechtes Säntiswirts für eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung frei wurde. Im Obergeschoss des Stalles wurden überdies zusätzliche nichtlandwirtschaftliche Räume eingebaut.

Überblick:

Eigentum	Nutzung	Notwendigkeit	Anzahl
Anzahl Bewirtschafter Total			147
Im Eigentum Bewirtschafter			60
	ohne Hütte		2
	Hütte nicht landwirtschaftlich genutzt	nicht notwendig	5
	Hütte nur tlw. landwirtschaftlich genutzt	notwendig	1
	Hütte nur tlw. landwirtschaftlich genutzt	nicht notwendig	5
	Hütte landwirtschaftlich genutzt	notwendig	45
	Hütte landwirtschaftlich genutzt	nicht notwendig	2
Verpachtet / vermietet			87
	ohne Hütte		1
	Hütte landwirtschaftlich genutzt	notwendig	56
	Hütte tlw. landwirtschaftlich genutzt	notwendig	6
	Hütte nicht landwirtschaftlich genutzt	notwendig	4
	teilweise landwirtschaftlich genutzt	nicht notwendig	2
	Hütte nicht landwirtschaftlich genutzt	nicht notwendig	18

Tabelle 1: Überblick über die Alpen in Appenzell I.Rh.

3. Rechtliche Grundlagen

3.1 Allgemeines

Es sind mehrere Rechtsgebiete vom Problem tangiert. Zunächst das Rauplanungs- und Bau-recht, da die neue Bestimmung in der Bauverordnung im Kapitel zum Bauen ausserhalb der Bauzone verankert werden soll. Sodann können das landwirtschaftliche Pachtrecht sowie auf kantonaler Stufe die Bestimmungen über die Alpen betroffen sein. Da es sich bei der neuen Bestimmung um einen Eingriff in das Privateigentum handelt ist fraglich, ob die Stipulierung in der Bauverordnung genügt, oder ob ein Erlass auf Stufe Gesetz nötig wäre. Auch diese Frage gilt es zu klären.

3.2 Raumplanung und Baurecht

Alphütten befinden sich immer ausserhalb der Bauzone in der Sömmerungsgebietszone oder der Landwirtschaftszone. Bei der Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens in der Landwirtschaftszone, ist zunächst zu fragen, ob es zonenkonform oder zonenfremd ist. Zonenkonform sind Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone gemäss Art. 16a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) dann, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. In den Sömmerungsgebieten kommt gemäss Art. 36 des Baugesetzes vom 29. April 2012 (BauG, GS 700) hinzu, dass Bauten und Anlagen dann zonenkonform sind, wenn sie für die Bewirtschaftung der Alpen erforderlich sind. Zonenkonforme Bauten und Anlagen haben den Voraussetzungen von Art. 16a RPG und Art. 34 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) zu genügen. Nach Art. 34 Abs. 4 RPV darf die Bewilligung für eine zonenkonforme Baute oder Anlage nur dann erteilt werden, wenn sie für die infrage stehende Bewirtschaftung nötig ist, keine überwiegenden Interessen gegenüberstehen und der landwirtschaftliche Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann. Nicht zonenkonforme Bauvorhaben bei altrechtlichen Bauten richten sich nach Art. 24c RPG, wenn die Bauten und Anlagen schützenswert sind, nach Art. 24d RPG. In den Sömmerungsgebieten gilt bei zonenfremden Bauten und Anlagen zusätzlich zu Art. 24c RPG auch Art. 77 Abs. 3 BauV, welcher besagt: „In Sömmerungsgebietszonen ist der Abbruch und Wiederaufbau sowie die Erweiterung von Alpgebäuden, die nicht mehr landwirtschaftlichen Zwecken dienen, nicht zulässig. Die Standeskommission kann ausnahmsweise einen Abbruch und Wiederaufbau bewilligen, wenn die Instandsetzung der Baute offensichtlich unverhältnismässig wäre und gleichzeitig die neue Baute gesamthaft und in den Einzelteilen der alten Baute entspricht.“

In Art. 16b Abs. 1 RPG werden Regeln für Bauten aufgestellt, deren zonenkonformer Verwendungszweck oder deren auf Zonenkonformität gestützte Bewilligung weggefallen ist. Sie gilt nicht für Bauten und Anlagen, die in der Landwirtschaftszone nie zonenkonform gewesen oder mittels Ausnahmegewilligung als nicht zonenkonform bewilligt worden sind. Eine für den Zonenzweck funktionslos gewordene Baute darf aufgrund Art. 16b Abs. 1 RPG nicht ohne weiteres einer neuen, nicht zonenkonformen Nutzung zugeführt werden. Die Umnutzung ist bewilligungspflichtig. Dazu ist eine Ausnahmegewilligung nach RPG nötig. Bauten und Anlagen, welche nicht mehr zonenkonform genutzt werden und für welche eine Nutzung im Sinne von Art. 24 - Art. 24e (zulässige zonenfremde Nutzung) nicht zulässig ist, dürfen gemäss Art. 16b Abs. 1 RPG nicht mehr benutzt werden. Das Nutzungsverbot gilt ohne baupolizeiliche Anordnung von Gesetzes wegen. Damit soll verhindert werden, dass Bauten und Anlagen nur deshalb erstellt werden, damit sie später zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken umgenutzt werden können. Das Nutzungsverbot entfällt erst dann, wenn wieder eine zonenkonforme Nutzung vorliegt. Funktionslos gewordene Bauten sollen mit dem Benutzungsverbot für allenfalls entstehende zonenkonforme Bedürfnisse erhalten werden. Das gesetzliche Benutzungsverbot bleibt solange aufrecht, als nicht eine neue zonenkonforme oder auf dem Ausnahmeweg eine zonenwidrige Nutzung bewilligt worden ist. Bei der Bewilligung einer zonenwidrigen Nutzung ist dabei neben dem Bundesrecht auch Art. 77 Abs. 3 BauV zu berücksichtigen.

Baubewilligungen gemäss Art. 22 RPG können mit ergänzenden, begleitenden, verstärkten Nebenbestimmungen (Auflagen) erteilt werden. Diese sind Teil der Bewilligung und als solche anfechtbar. Nebenbestimmungen unterliegen den gleichen rechtsstaatlichen Anforderungen wie die Verfügungen. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, doch verlangt die Rechtspraxis keinen ausdrücklichen Rechtsatz. Eine Nebenbestimmung ist auch zulässig, wenn sie durch den vom Gesetz verfolgten Zweck gerechtfertigt werden kann. Gesetzmässig ist eine Nebenbestimmung, die im Rahmen eines gesetzlich gewährten Ermessensspielraums der Behörde angeordnet wird. Keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für eine Nebenbestimmung bedarf es insbesondere, wenn die Baubewilligung im Licht der massgebenden Gesetzesvorschrift auch verweigert werden könnte. Die Nebenbestimmung muss verhältnismässig sein. Nebenbe-

stimmungen gehen auf den Rechtsnachfolger über. Zwei Arten von Bedingungen sind als Nebenbestimmung möglich: Suspensivbedingungen, die erfüllt sein müssen, damit die Baubewilligung ausgestellt werden darf, sowie Resolutivbedingungen, deren Eintritt den Wegfall der Bewilligung zur Folge hat. Bei Resolutivbedingungen bewirkt der Eintritt eines gewissen Ereignisses das Ende der Rechtskraft der Bewilligung, ohne dass es noch eines besonderen Aktes der Behörden bedarf.

In Art. 16b Abs. 2 RPG ist geregelt, dass wenn eine Bewilligung befristet oder mit einer auflösenden Bedingung (Resolutivbedingung) erteilt worden ist, die Bauten und Anlagen bei Wegfall der Bewilligung zu beseitigen sind und der frühere Zustand wiederherzustellen ist. Alle Bewilligungen in der Nichtbauzone können gestützt auf Art. 16b Abs. 2 RPG mit einer Befristung oder einer Resolutivbedingung versehen werden, sofern besondere Umstände dies gebieten und öffentliche Interessen dies im konkreten Fall erfordern. Die dafür notwendige Rechtsgrundlage für die Bedingungen finden sich im RPG (bspw. Art. 34 Abs. 4 lit. c RPV) oder im kantonalem Recht. Wird eine Baubewilligung mit einer entsprechenden Bedingung erteilt und fällt die Bedingung weg, ist eine Nachnutzung ausgeschlossen.

Für den Vollzug des Baupolizeirechts sind gemäss Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 BauG der Bezirk Oberegg bzw. die Baukommission Inneres Land AI zuständig. Die Überprüfung, ob gemäss der Bewilligung gebaut worden ist oder ob eine landwirtschaftliche Baute noch zonenkonform genutzt wird wie auch die Überprüfung von illegalen Bauten und die Verfügung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes obliegt dem Bezirk Oberegg bzw. der Bauverwaltung Inneres Land AI. Erfüllen die Organe der Baupolizei ihre Aufgabe nicht, hat die Standeskommission die Aufsicht über die beiden Gremien.

3.3 Landwirtschaftliches Pachtrecht

Das Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 (LPG, SR 221.213.2) regelt die Pacht für Grundstücke zur landwirtschaftlichen Nutzung, von landwirtschaftlichen Gewerben und von nichtlandwirtschaftlichen Gewerben, welche mit einem landwirtschaftlichen Gewerbe eine wirtschaftliche Einheit bilden. Gemäss Art. 3 LPG können Kantone für die Pacht von Alpen und Weiden sowie von Nutzungs- und Anteilsrechten an solchen abweichende Bestimmungen erlassen. Gemäss Art. 4 LPG verpflichtet sich der Verpächter durch einen landwirtschaftlichen Pachtvertrag, dem Pächter ein Gewerbe oder ein Grundstück zur landwirtschaftlichen Nutzung zu überlassen und der Pächter, dafür einen Pachtzins zu zahlen. Die erste Pachtdauer beträgt für landwirtschaftliche Gewerbe mindestens neun Jahre und für einzelne Grundstücke mindestens sechs Jahre. Eine ordentliche Kündigung ist immer auf Ablauf einer Pachtdauer möglich. Die minimale Kündigungsfrist beträgt für Gewerbe und Grundstücke ein Jahr (Art. 16 Abs. 2 LPG). Erfolgt eine ordentliche Kündigung, so kann die andere Partei innert drei Monaten seit Empfang der Kündigung auf Erstreckung des Pachtverhältnisses klagen (Art. 26 LPG). Bei Fixpachten ist die Klage spätestens neun Monate vor Ablauf der Pacht einzureichen. Wird ein Gewerbe oder Grundstück veräussert, so muss der Erwerber den Pachtvertrag übernehmen (Kauf bricht Pacht nicht). Die ausserordentliche Auflösung des Pachtverhältnisses ist nur in drei Fällen möglich: bei Selbstbewirtschaftung, bei einem Erwerb zu öffentlichen Zwecken oder wenn der Verpächter das Pachtobjekt unmittelbar zu Bauzwecken übernimmt. Bei der landwirtschaftlichen Pacht unterliegt der Pächter ferner einer Bewirtschaftungspflicht (Art. 21a LPG).

3.4 Alprecht

Der Kanton Appenzell I.Rh. hat auf kantonaler Ebene das Alpgesetz vom 20. April 1995 (GS 916.500) und die dazugehörige Verordnung vom 12. Februar 1996 (GS 916.510) erlassen. Das Alpgesetz bezweckt gemäss Art. 1 „den Schutz und die Erhaltung des Alpgebietes als Lebens- und Erholungsraum für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie die Sicherung einer geordneten Bewirtschaftung. Zudem regelt es die touristische Nutzung und die Verbesserung der alpwirtschaftlichen Betriebsverhältnisse.“ Der örtliche Geltungsbereich des Alpgesetzes ist in Abs. 1 der Alpverordnung festgelegt und deckt sich mit dem ausgeschiedenen Sömmerungsgebiet. Gemäss Art. 5 des Alpgesetzes kann das Departement die Bewirtschaftung von unbewirtschafteten Alpen durch staatliche Organe oder Dritte anordnen. Hierfür sind nach explizitem Gesetzeswortlaut die vorhandenen Gebäulichkeiten zur Verfügung zu stellen. Das Land- und Forstwirtschaftsdepartement kann einen Grundeigentümer unter bestimmten Voraussetzungen gestützt auf Art. 5 Alpgesetz dazu zwingen, dass er seine Alpfläche bewirtschaftet oder bewirtschaften lässt. Für diese Bewirtschaftung sind dem Bewirtschafter vorhandene Gebäulichkeiten zur Verfügung zu stellen. Keine Handhabe bietet das Alpgesetz vermutlich für den Fall, in dem ein Eigentümer einer Alphütte diese seinem Pächter nicht zur Verfügung stellt. Ein diesbezüglicher Eingriff in das Privateigentum des Grundeigentümers ist vom Gesetzeswortlaut von Art. 5 Alpgesetz nicht umfasst. Die Bestimmung greift nur, wenn die Alp nicht mehr bewirtschaftet wird.

Neben dem Alpgesetz und der zugehörigen Vollzugsverordnung hat der Kanton Appenzell I.Rh. eine Verordnung über die Gemeinen Alpen vom 12. Februar 1996 erlassen (Alpbüchlein, GS 916.520). Diese gilt für die Alpen im Eigentum des Kantons Appenzell I.Rh. Das Alpbüchlein unterscheidet zwischen dem Grundeigentum, welches den Boden der Alp umfasst (Art. 3 Abs. 1), und dem Hüttenrecht, welches die Berechtigung umfasst, auf einer Alp die für die Bewirtschaftung notwendigen Gebäulichkeiten zu errichten und zu unterhalten sowie die Alp mit einer gewissen Anzahl Tieren zu bestossen (Art. 3 Abs. 2). Bewirtschafter der entsprechenden Alpen können die jeweiligen Hüttenrechtseigentümer oder Pächter sein (Art. 3 Abs. 3). Gemäss Art. 7 Abs. 1 des Alpbüchleins können die Bewirtschaftungsrechte der betroffenen Alpen an natürliche Personen, die gewisse Bedingungen erfüllen, verpachtet werden. Jeder Pächterwechsel ist dem Departement zu melden.

3.5 Gesetzliche Grundlage für den Grundrechtseingriff

Die Eigentumsgarantie findet sich in Art. 26 der Bundesverfassung. Staatliche Eingriffe in das durch die Eigentumsgarantie geschützte Recht müssen in einem Rechtsatz, das heisst in einer generell-abstrakten, genügend bestimmten Norm vorgesehen sein. Schwere Eingriffe sind grundsätzlich in einem Gesetz in formellem Sinn zu regeln, für weniger schwere Eingriffe genügt eine kompetenzgemäss erlassene Verordnung als Rechtsgrundlage. Ein schwerer Eingriff liegt bei Grundstücken nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn der bisherige oder ein künftiger bestimmungsgemässer Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird. Wird ein Eigentümer eines Gebäudes faktisch dazu gezwungen, das Gebäude einem landwirtschaftlichen Pächter zur Verfügung zu stellen und kann er das Gebäude dadurch nicht so gebrauchen, wie er dies wünschte, wäre von einem schweren Eingriff in das Eigentum auszugehen. Eine entsprechende Regelung bedürfte der Verankerung in einem Gesetz. Knüpft man hingegen die Erteilung einer Baubewilligung an das Vorliegen eines Pachtvertrages, dürfte dazu eine gesetzliche Grundlage in der Bauverordnung ausreichend sein. Auch andere vergleichbare Einschränkungen des Eigentums sind in der Bauverordnung zu finden, so etwa in Art. 77 Abs. 3 BauV, der den Abbruch und Wiederaufbau von Bauten im Sömmerungsgebiet regelt.

4. Heimweiden

Gemäss der von Grossrat Patrik Koster vorgeschlagenen Regelung sind auch die Objekte im „Gebiet der Heimweiden“ von der Pflicht erfasst, dass ein Pachtvertrag vorgelegt werden muss. Trotz des im Rahmen der Verhandlungen im Grossen Rat gemachten Einwandes, dass es den Begriff der Heimweiden in der Gesetzgebung nicht gebe, war Grossrat Patrik Koster nicht bereit, den Passus wegzulassen.

Der Begriff „Heimweide“ wird weder im kantonalen noch im nationalen Recht definiert. Im Geoportale sind keine Zonen als „Heimweiden“ ausgeschieden. Gemäss dem Standardwerk „Innerrhoder Heimweiden“ von Josef Inauen, Appenzell 2007, ist der Name Heimweiden heute ein kaum mehr bekannter Begriff. Es handelt sich dabei um das Gebiet zwischen den Alpen und den ganzjährig bewohnten Gebieten. Der Name erklärt den nahen Bezug der Weide zur „Heemed“. Zwischen den Heimweiden und den Talbetrieben waren die Distanzen kleiner, was auch kurzfristige Wechsel in der Bestossung möglich machte. Auch heute noch wird auf einzelnen Heimweiden im Vorwinter Heu herausgeätzt. Josef Inauen vergleicht in seinem Buch die Heimweiden mit in anderen Landesteilen bekannten Maiensässen, Vorsässen oder Voralpen. Er führt weiter aus, dass die Abgrenzung zwischen Alpen und Ganzjahresbetrieben nicht einfach sei. „Gegen das Alpgebiet ist die Grenze mit der Sömmerungsbeitragsverordnung klar gegeben, gegen die Heimbetriebe ist sie jedoch eher fließend und kann sich immer wieder ändern“ (Josef Inauen, Innerrhoder Heimweiden, S. 18). Dass sich die Grenzen in den vergangenen Jahrzehnten massiv veränderten, zeigen auch folgende Zahlen: 70 Objekte, welche in früheren Aufzeichnungen (bspw. im Alpkataster von Franz Manser, „Buurefranz“ von 1927) den Alpen zugeordnet wurden, führt Josef Inauen im Jahr 2007 als Heimweiden auf. 12 frühere Alpen wurden 2007 bereits als Ganzjahresbetriebe geführt. Im Gegensatz dazu wurden 27 Liegenschaften im Vergleich zu früher nicht mehr ganzjährig bewirtschaftet.

Josef Inauen führt folgende Kriterien aus, um Heimweiden abzugrenzen:

- Sie liegen direkt unterhalb des Alpgebietes;
- sie sind in der Regel vom Heimbetrieb getrennt;
- sie sind zwar eigenständige Objekte, bilden jedoch zusammen mit dem Talbetrieb eine Bewirtschaftungseinheit. In einzelnen Fällen sind sie sogar im Grundbuch mit dem Heimbetrieb unter einem Kataster geführt;
- sie weisen in praktisch allen Fällen komplette Gebäudestrukturen mit gut ausgebauten Wohnräumen aus, die nur in Ausnahmefällen ganzjährig bewohnt sind;
- sie haben Mähflächen, deren Ertrag auf dem Betrieb verfüttert oder in den Talbetrieb abgeführt wird. In einigen Fällen wird das Dürrfutter wie früher im Vorwinter ausgefüttert.

Ein baulicher Beschrieb sei kaum möglich, da in den Heimweiden sowohl Hütte und Melster wie auch Haus und Scheune anzutreffen seien.

Josef Inauen hat für sein Buch die Eigentümer von 101 Grundstücken befragt, welche er als Heimweiden betrachtet hat. Bis auf zwei haben alle Eigentümer den Fragebogen von Josef Inauen beantwortet. Im Buch werden schliesslich 97 Heimweiden dargestellt. Wer sich im Kataster einen Überblick über die verschiedenen Heimweiden macht, dem fällt die Vielfalt bezüglich der baulichen Gestaltung und Erhaltung, der Lage oder der Nutzungsart auf. Es ist aber zu erwähnen, dass viele der im Buch dargestellten Objekte schon im Jahr 2007 zu Ferienzwecken genutzt wurden.

Im von Grossrat Patrik Koster an der Session vom 3. April 2017 erwähnten Entscheid zu einer Abparzellierung, bei welcher auf den Begriff einer Heimweide abgestellt worden sei, dürfte es sich um das Gesuch Nr. 055/2008 bei der Bodenrechtskommission handeln. Dabei ging es um die Abparzellierung der Weid „Chratten“, Parzelle Nr. 307780, Bezirk Rüte. Die Hütte war zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs bereits nicht mehr landwirtschaftlich genutzt. Im Ent-

scheid wird ausgeführt, bei der Hütte handle es sich um eine Liegenschaft mit vorwiegender Weidenutzung. Diese bringe es mit sich, dass sich Tiere auf der Liegenschaft aufhalten, die je nach Tierart einer unterschiedlich intensiven Betreuung und Beaufsichtigung bedürften. Im konkreten Fall sei allerdings die Voraussetzung nicht gegeben, dass das Gebäude in Zukunft mit Sicherheit nicht mehr landwirtschaftlich gebraucht werde. Alpen und andere Weidebetriebe seien hinsichtlich einer künftigen Bewirtschaftung nach Ansicht der Bodenrechtskommission anders zu beurteilen als Grundstücke mit mehrheitlicher Schnittnutzung im Tal. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass für die Bewirtschaftung mit Rindvieh und Milchproduktion die Hütte wieder benötigt werde. Den Begriff „Heimweide“ verwendet die Bodenrechtskommission allerdings im Entscheid nicht. Der Entscheid entwuchs im Jahr 2008 in Rechtskraft.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit den Heimweiden ein in der landwirtschaftlichen Struktur des Kantons Appenzell I.Rh. gebräuchlicher Begriff in Art. 76 Abs. 4 BauV aufgenommen wurde. Die Heimweiden sind im Buch von Josef Inauen eindrücklich beschrieben und deren Verwendungszweck untersucht. Allerdings unterliegen die Nutzung der Heimweiden und die Gebäulichkeiten auf den Liegenschaften dem stetigen Wandel der Zeit und den Veränderungen in den Strukturen in der Landwirtschaft. Im Gesetz oder in anderen Unterlagen fehlt es an einer verbindlichen Definition oder einer parzellenscharfen Ausscheidung von Heimweiden. Aus diesem Grund kann im Baugesetz oder der Verordnung nicht auf den Begriff der Heimweiden abgestellt werden, ohne dass diese definiert und als solche im Rahmen eines Planungsaktes ausgeschieden würden. Dazu müsste eine entsprechende Regelung zur Festlegung der betroffenen Parzellen vorgenommen werden.

5. Art. 76 Abs. 4 BauV gemäss Beschluss in erster Lesung

5.1 Allgemeines

Die vom Grossen Rat in die Bauverordnung eingefügte Bestimmung lautet: *„Wird am Wohnraum eines unter Pacht stehenden Objektes im Sömmerungsgebiet oder dem Gebiet der Heimweiden ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben geplant, muss im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ein Pachtvertrag vorgelegt werden, der mindestens sechs weitere Jahre gültig ist. Dabei darf der Pachtgegenstand nicht zu Ungunsten des Pächters verändert werden.“*

Verankert werden soll die Suspensivbedingung, dass bei einer Alphütte, welche verpachtet ist, nur dann eine Bewilligung für ein Bauvorhaben jeglicher Art erteilt werden soll, wenn ein Pachtvertrag vorgelegt wird, welcher mindestens weitere sechs Jahre gültig ist. Das Bauvorhaben soll dabei nicht zu Ungunsten des jeweiligen Pächters verändert werden.

Die vorgeschlagene Regelung erscheint in mehrfacher Hinsicht ungenügend. Einerseits vermag der Wortlaut nicht zu überzeugen, und er weist auch erhebliche Mängel auf. Andererseits führt die Bestimmung zu Ungleichbehandlungen in der Rechtsanwendung und zu keiner langfristigen Lösung des Problems.

5.2 Wortlaut

„am Wohnraum“

Eine wörtliche Auslegung des Wortes „am“ könnte zum Ergebnis führen, dass die Bestimmung nur für Bauten am vorhandenen Wohnraum zur Anwendung kommt. In der Folge wäre die Umnutzung von Ökonomieräumen in Wohnräume ohne das Vorlegen eines Pachtvertrages möglich, was nicht mit dem Ziel der neuen Bestimmung übereinstimmt.

Der Begriff Wohnraum ist auslegungsbedürftig. Er wird zwar im BauG (Art. 35) bereits einmal verwendet, eine Definition für den Begriff fehlt aber. Bei Alphütten kann nicht immer klar zwischen Wohn- und Gewerberäumen unterschieden werden.

„unter Pacht stehenden Objektes“

Die Formulierung ist sprachlich missglückt. „Unter Pacht stehen“ ist ein Ausdruck aus dem Dialekt. Gemeint ist wohl, dass das Gebäude von einem Verpächter dem Pächter als Teil eines landwirtschaftlichen Gewerbes im Sinne des LPG zur Verfügung gestellt wird. Teil eines Pachtvertrages nach LPG können nicht einzelne Gebäude, sondern nur Grundstücke oder Gewerbe sein (Art. 4 LPG).

Zudem ist nicht klar, wann genau ein Objekt „unter Pacht steht“. Wie verhält es sich mit Gebäuden, welche zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe auf einer Alp gehören, für die Bewirtschaftung der Alp allerdings nicht mehr notwendig sind? Wie verhält es sich mit gekündigten Pachtverträgen, bei welchen die Kündigungsfrist läuft oder bei welchen der Richter das Pachtverhältnis erstreckt hat? Besser wäre unter Umständen die Formulierung, dass Gebäude betroffen sind, welche Teil eines gültigen Pachtvertrages über ein landwirtschaftliches Gewerbe sind.

„im Sömmerungsgebiet“

Gemeint ist wohl das Gebiet, welches im Zonenplan als Sömmerungsgebietszone ausgeschieden ist, ansonsten kann man keine Rechtssicherheit gewährleisten. Besser wäre aus diesem Grund die Formulierung „in der Sömmerungsgebietszone“.

„dem Gebiet der Heimweiden“

Der Begriff „Heimweiden“ ist in der Gesetzgebung bisher nicht definiert. Wenn der Begriff in die Verordnung aufgenommen wird, muss er zwingend definiert werden, ansonsten sind Schwierigkeiten in der Anwendung nicht zu vermeiden.

„ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben geplant“

Die Formulierung ist missverständlich. Planen kann man ein entsprechendes Bauvorhaben ohne weiteres, aber die Bewilligung soll nach dem Ziel des eingefügten Artikels nur dann ausgestellt werden, wenn ein langfristiger Pachtvertrag vorliegt. Besser wäre eine ähnliche Formulierung, wie sie in Art. 77 Abs. 2 BauV gewählt wurde (vgl. Ziff. 8.2).

„mindestens sechs weitere Jahre gültig ist.“

Dass die Mindestdauer für Grundstücke aus Art. 7 Abs. 1 LPG übernommen wird, macht Sinn. Aufgrund des Wortlautes hat aber eine vorzeitige Kündigung oder ein Dahinfallen des Pachtvertrages aus anderen Gründen keine Konsequenzen. Es wird nur ein zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung gültiger Vertrag verlangt. Die

Wirkung ist entsprechend klein.

„Dabei darf der Pachtgegenstand nicht zu Ungunsten des Pächters verändert werden.“

Dieser Teil der Regelung ist zu unbestimmt. Zunächst ist unklar, was damit bezweckt werden soll. Zudem ist es für die Baubewilligungsbehörde oder das Amt für Raumentwicklung unmöglich, alleine aufgrund eines Projekts zu entscheiden, ob dieses zu Ungunsten des Pächters ist. Wenn man erreichen will, dass der Pächter mit dem Projekt, für welches um eine Bewilligung ersucht wird, einverstanden ist, müsste man dessen schriftliche Zustimmung zum Projekt verlangen.

5.3 Inhaltliche Mängel

Inhaltlich stört an der von Grossrat Patrik Koster vorgeschlagenen Regelung insbesondere, dass sie je nach Konstellation zu unterschiedlichen Wirkungen ähnlicher Bauprojekte führt und dadurch die Zielsetzung nicht in allen Fällen erreicht wird. Es sind diverse, sich verändernde Möglichkeiten von Eigentums- und Pachtverhältnissen wie auch von Nutzungen vorzufinden und denkbar. Nicht in jedem Fall ist eine Regelung in Bezug auf die Pachtverhältnisse gewünscht, nicht immer ist sie sinnvoll und angebracht. Es dürfte schwierig sein, eine einheitliche Lösung für alle Fälle in einem einzigen Gesetzesartikel zu finden. Es soll verhindert werden, dass die Regelung in Fällen greift, in welchen sie nicht greifen soll und sie soll dann zur Anwendung gelangen, wenn es wirklich Sinn macht und auch gewünscht ist. Das ist mit der vorliegenden Bestimmung nicht gewährleistet. Zudem bietet diese zu viele Umgehungsmöglichkeiten. Pachtverträge laufen aus und sind als Dauerschuldverhältnisse kündbar. Dies gilt es bei der Anwendung der Bestimmung zu berücksichtigen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass raumplanerisch die zonenkonforme Nutzung priorisiert werden soll und diese nicht schlechter zu stellen ist, als eine zonenfremde Nutzung. Genau das ist aber mit der neuen Regelung zumindest teilweise der Fall. So sind Umbauten an Alphütten, welche schon länger nicht mehr zonenkonform genutzt werden ohne das Vorlegen eines Pachtvertrages möglich. Ein Eingriff in das private Eigentum liegt folglich nicht vor. Hingegen braucht es bei der zonenkonformen Nutzung einen Pachtvertrag, was das Privateigentum bei einer zonenkonformen Nutzung einschränkt. Ob sich dieses Dilemma allerdings mit einer gesetzlichen Regelung lösen lässt, sei infrage gestellt.

6. Nutzungsverbot gemäss Art. 16b RPG

Das grundsätzliche Problem liegt in der zonenfremden Nutzung von Alphütten und der Tatsache, dass sie dadurch der alpwirtschaftlichen Nutzung entzogen sind. Raumplanungsrechtlich ist eine Umnutzung von alpwirtschaftlicher zur zonenfremden Nutzung bewilligungspflichtig. Eine Umnutzung darf nur bewilligt werden, wenn die Alphütte nicht mehr für alpwirtschaftliche Zwecke benötigt wird oder sichergestellt wird, dass sie zu diesem Zweck erhalten bleibt. Im erläuternden Bericht zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung (Oktober 2012) ist der Schutz der landwirtschaftlichen Nutzung mehrmals explizit festgehalten.

Um der Entwicklung, dass Alphütten während der Sömmerungszeit zusehends nicht mehr den Sennen zur Verfügung stehen, entgegenzuwirken, können Baubewilligungen in der Sömmerungsgebietszone in Zukunft aufgrund von Art. 16b RPG mit der Auflage eines Nutzungsverbot für nichtlandwirtschaftliche Zwecke erteilt werden. Ein verfügtes Nutzungsverbot kann gestützt auf Art. 16b Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 44 Abs. 2 RPV im Grundbuch angemerkt werden.

Diese Praxis lehnt sich an jener im Kanton Graubünden an. Der Kanton Graubünden geht noch weiter, und verbindet die Bewilligung teilweise mit einem Rückbaurevers. Wird die zonenkonforme Nutzung aufgegeben, sind die zonenkonform erstellten oder umgebauten Gebäudeteile zurückzubauen.

Bei Objekten, die allenfalls ohne Bewilligung umgenutzt wurden, kann der Eigentümer aufgefordert werden, für die Umnutzung eine nachträgliche Bewilligung einzuholen. Wird dieses abgelehnt, kann der ablehnende Entscheid wiederum mit einem Nutzungsverbot für nichtlandwirtschaftliche Zwecke verbunden werden, zumindest für die Sömmerungszeit.

Das Land- und Forstwirtschaftsdepartement kontrolliert im Rahmen der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben vom 23. Oktober 2013 (VKKL, SR 910.15) die Sömmerungsbetriebe derzeit in einem Rhythmus von acht Jahren. Als Teil dieser Überprüfung kann das Land- und Forstwirtschaftsdepartement in Zukunft damit beauftragt werden, auch Nutzung von Hütten mit einem bestimmten Nutzungsverbot zu überwachen. Der Vollzug der raumplanungsrechtlich korrekten Nutzung obliegt aber der Bauverwaltung. Das Land- und Forstwirtschaftsdepartement kann also bei einer Feststellung einer nicht bewilligten Nutzung nur Meldung an die Vollzugsbehörde machen und nicht selber einschreiten.

7. Zusammenfassung und Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es sich beim von Grossrat Patrik Koster eingebrachten Anliegen um ein vielschichtiges Problem handelt, welches sich nicht durch eine einzige Bestimmung in der Bauverordnung vollständig beheben lässt.

Die Landwirtschaft befindet sich noch immer in der Phase eines Strukturwandels. Zudem verändern Technik, Mobilität, geänderte Bedürfnisse der Bevölkerung und diverse anderen Faktoren den Wirtschaftssektor. Die Entwicklungen in der Landwirtschaft haben selbstverständlich auch Auswirkungen auf den Alpbetrieb in Appenzell I.Rh. Hinzu kommen geänderte Bedürfnisse bei jenem Teil der Bevölkerung, welcher nicht oder nicht mehr in der Landwirtschaft tätig ist.

Die Ständekommission erachtet es als wichtig, die für die künftige Alpbewirtschaftung notwendigen Strukturen zu fördern. Problematisch sind heute offenbar nur einzelne Fälle von der landwirtschaftlichen Pacht entzogenen Alphütten. Mit den ändernden Gegebenheiten in der Gesellschaft besteht jedoch die Gefahr einer unerwünschten Entwicklung. Ebenso unerwünscht ist aber auch, wenn nicht gebrauchte Hütten sich selbst überlassen werden. Leer stehende, verfallende Hütten in der Landschaft sind von keiner Anspruchsgruppe gerne gesehen. Dies führt zu einem weiteren Zielkonflikt. Einerseits soll die nichtlandwirtschaftliche Nutzung dazu beitragen, dass die Hütten nicht sich selbst überlassen werden. Andererseits würden diese Hütten aufgrund der Zweckänderung langfristig der Landwirtschaft entzogen. Wie man diesen Zielkonflikt überwinden will, ist eine offene Frage, die nicht im Rahmen dieses Berichts behandelt werden kann, sondern nur in einem umfassenden Alpkonzept beantwortet werden kann.

8. Zu treffende Massnahmen

Um das von Grossrat Patrik Koster festgestellte Problem zu beheben schlägt die Standeskommission folgende Massnahmen vor:

8.1 Kurzfristig

Als kurzfristig umsetzbare Massnahme schlägt die Standeskommission vor, dass Baubewilligungen für zonenkonforme Bauten im Sömmerungsgebiet mit der Auflage eines Verbots von nichtlandwirtschaftlicher Nutzung verbunden werden. In zeitlicher Hinsicht soll das Verbot die Sömmerungszeit umfassen, damit die Hütte den Sennen für diese Zeit zur Verfügung steht. Eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung zwischen Herbst und Frühjahr, wie sie in vielen Hütten schon heute üblich ist, soll weiterhin möglich sein. Das Nutzungsverbot für die Sömmerungszeit kann aber ausnahmsweise gelockert werden. Dies kann dann der Fall sein, wenn aus einer besonderen Konstellation heraus die Hütte während der Sömmerungszeit nicht landwirtschaftlich gebraucht wird. Hat beispielsweise ein Senn zwei benachbarte Alprechte mit zwei Hütten in Pacht, braucht er für die Bewirtschaftung beider Alprechte wahrscheinlich nur eine Hütte. Die andere Hütte kann diesfalls anderweitig genutzt werden. Hierfür ist aber eine individuelle Bewilligung für die zonenfremde Nutzung nötig.

Mit dieser Praxis wird das von Grossrat Patrik Koster angesprochene Problem wirksamer angegangen als mit dem Erfordernis, dass für eine Baubewilligung ein Pachtvertrag vorliegen muss. Wie dem Bericht zu entnehmen ist, erachtet es die Standeskommission nicht als zielführend, das Problem über die blossе Vorlage eines landwirtschaftlichen Pachtvertrags zu lösen.

Sowohl das Verhängen eines Nutzungsverbotес für die Sömmerungszeit als auch die Einräumung einer Ausnahmbewilligung sind schon heute möglich. Das Verbot für nicht zonenkonforme Nutzungen kann gestützt auf Art. 16b Abs. 1 RPG erlassen werden. Soll eine landwirtschaftlich nicht mehr genutzte Hütte im Sömmerungsgebiet nichtlandwirtschaftlich genutzt werden, kann für sie eine Ausnahmbewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG ausgesprochen werden, sodass sie umgenutzt werden kann. Die nötigen Instrumente stehen den Bewilligungsbehörden schon heute zur Verfügung. Einer Neuregelung im kantonalen Recht bedarf es daher nicht. In der Praxis hätte man es in der Hand, dem von Grossrat Patrik Koster geschilderten Problem wirksam entgegenzutreten. Hierfür ist keine Ergänzung von Art. 76 BauV nötig. Die Standeskommission stellt daher den Antrag, dass auf der Antrag von Grossrat Patrik Koster abgelehnt wird, ohne dass eine Ersatzbestimmung aufgenommen wird.

8.2 Anpassung Erlasstext

Möchte der Grosse Rat indessen an einer Fixierung der genannten Praxis in der Bauverordnung festhalten, sollte die Bestimmung wie folgt gefasst werden:

⁴Die Erteilung einer Baubewilligung für zonenkonforme Bauvorhaben im Sömmerungsgebiet ist mit der Auflage eines Nutzungsverbotес für zonenfremde Nutzungen während der Sömmerungszeit zu verbinden. Vorübergehende zonenfremde Wohnnutzungen können bewilligt werden.

Auf den Erlass einer Regelung für die Heimweiden sollte aber verzichtet werden, da es im kantonalen Recht an einer verbindlichen Definition oder einer parzellenscharfen Ausscheidung von Heimweiden fehlt.

Zudem bleibt zu sagen, dass die Verfügung von Auflagen in einer Baubewilligung nur soweit Wirkungen zu erzeugen vermag, als der Vollzug konsequent vollzogen und überwacht wird.

Insbesondere die Baukommission des Inneren Landes wird mit dieser Aufgabe gefordert sein. Sie soll dabei vom Land- und Forstwirtschaftsdepartement im Rahmen der landwirtschaftlichen Kontrolle unterstützt werden.

8.3 Langfristig

Längerfristig ist unter Federführung des Land- und Forstwirtschaftsdepartements ein Konzept zu entwickeln, in welche Richtung man in der Entwicklung der Alpen in Appenzell I.Rh. gehen will. Im Anschluss sind die entsprechenden Gesetze anzupassen. Das Problem ist in erster Linie im Alpgesetz zu regeln, andere Gesetze wären entsprechend anzupassen.

Will man zu Heimweiden im Gesetz gewisse Aspekte regeln, so könnten diese in der Bauverordnung definiert werden. Zunächst ist allerdings abzuklären, ob eine separate Regulierung dieser Heimweisen Sinn macht und gewollt ist.