



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

Appenzell, 5. September 2019

Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Mai 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Aktualisierung des Landschaftskonzepts Schweiz zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie kann dem Landschaftskonzept in der vorgeschlagenen Form nicht zustimmen. Sie verlangt eine Überarbeitung.

Tendenziell wird das Landschaftsschutzkonzept als nicht vollständig erachtet. Der Fokus wird zu sehr auf die Landschaftsqualität gelegt. Der Aspekt der Landschaft als Wirtschaftsraum wird der Sektoralpolitik überlassen. Für ländliche Regionen und Bergregionen ist nebst der Qualität aber auch die Nutzung der Landschaft von Bedeutung. Denn Landschaft ist auch Lebens- und Wirtschaftsraum. Die Fokussierung auf die Landschaftsqualitätsziele und darauf, wie diese in den Sektoralpolitiken zu berücksichtigen sind, übergeht die Entwicklungs- und Nutzungsziele, die notwendig sind, um der ansässigen Bevölkerung eine angemessene Lebensgrundlage bieten zu können.

Damit verbunden ist auch die Befürchtung, dass die Ermessens- und Handlungsspielräume des Kantons, zum Beispiel in der Interessenabwägung, zu sehr eingeschränkt werden. Diese Befürchtung wird noch verstärkt mit der im Massnahmenplan aufgelisteten Anzahl von angedachten «Empfehlungen», «Wegleitungen», «Richtlinien», «Leitlinien» usw.

Das Konzept darf zudem nicht zu einem rechtssetzenden Instrument mutieren.

Für detaillierte Ausführungen wird auf den Fragenbogen in der Beilage verwiesen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Beilage:
Fragebogen

Zur Kenntnis an:

- daniel.arn@bafu.admin.ch
- Land- und Forstwirtschaftsdepartement, Sekretariat
- Bau- und Umweltdepartement, Sekretariat
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz: Anhörung und öffentliche Mitwirkung

Dokument zur Erfassung der Stellungnahme

Organisation: Kanton Appenzell Innerrhoden

Ausfüllende Person: Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden

1. Woraus besteht aus Ihrer Sicht der Mehrwert des aktualisierten Landschaftskonzepts Schweiz (LKS)?

Die übersichtliche Einteilung des LKS in die spezifischen Sachziele wird begrüsst, ebenso die Stärkung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Zentral ist aber nach wie vor auch die Vorbildwirkung des Bundes. Für den Kanton Appenzell I.Rh. ist dieses Konzept eine wichtige Grundlage für das in der nächsten NFA-Programperiode zu erarbeitende kantonale Konzept.

Tendenziell erachten wir das Landschaftsschutzkonzept nur teilweise als vollständig. Der Fokus wird zu sehr auf die Landschaftsqualität gelegt. Der Aspekt der Landschaft als Wirtschaftsraum wird der Sektoralpolitik überlassen. Für ländliche Regionen bzw. Bergregionen ist nebst der Qualität aber auch die Nutzung der Landschaft von Bedeutung. Denn Landschaft ist auch Lebens- und Wirtschaftsraum. Die Fokussierung auf die Landschaftsqualitätsziele und darauf, wie diese in den Sektoralpolitiken zu berücksichtigen sind, übergeht die Entwicklungs- und Nutzungsziele, die notwendig sind, um der ansässigen Bevölkerung eine angemessene Lebensgrundlage bieten zu können.

Damit verbunden ist auch die Befürchtung, dass die Ermessens- und Handlungsspielräume des Kantons, z.B. in der Interessenabwägung, zu sehr eingeschränkt werden. Diese Befürchtung wird umso mehr verstärkt mit der im Massnahmenplan aufgelisteten Anzahl von angedachten «Empfehlungen», «Wegleitungen», «Richtlinien», «Leitlinien» usw.

Das Konzept darf zudem nicht zu einem rechtssetzenden Instrument mutieren.

2. Sind die zentralen Stossrichtungen der Aktualisierung LKS zweckmässig?

- Ausrichtung auf den Landschaftsdruck und Umgang mit neuen Herausforderungen
- X Teilweise
- Qualitätsorientierte Weiterentwicklung und Gestaltung der Landschaft

X Ja

- Stärkerer Einbezug und Abstimmung mit der Raumplanung

X Ja

- Stärkerer Einbezug der Kantone und Gemeinden in der Umsetzung

X Teilweise

Kommentar:

Die Forderung, dass die Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen das LKS direkt berücksichtigen müssen, geht aus Sicht der Kantone zu weit. Dasselbe gilt in Bezug auf allfällige regionale Richtpläne bzw. deren Planungsträger (Region). Es ist die Rolle der Kantone, in den Richtplänen oder anderen Umsetzungsinstrumenten entsprechende Aufträge an die Gemeinden zu verankern und dann auch einzufordern. Nur so kann auch den regionalen Gegebenheiten gebührend Rechnung getragen werden.

Es wird begrüsst, dass die Landschaft in der Einleitung des erläuternden Berichts ausdrücklich als Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum bezeichnet wird (S. 8). Dementsprechend müsste der gleiche Ansatz auch in den zentralen Stossrichtungen des aktualisierten Landschaftskonzepts zum Tragen kommen. Allerdings setzt das Konzept die Landschaftsqualität über weite Teile mit dem Schutzgedanken gleich und erachtet diesen wichtiger als Nutzungsaspekte, die sich aus der Landschaft als Kultur- und Wirtschaftsraum ergeben. Die einseitige Ausrichtung auf den Schutz der Landschaft, die namentlich in den Sachzielen deutlich wird, ist mit Blick auf die Berggebiete problematisch, da ein solcher Ansatz die wirtschaftlichen Grundlagen und Entwicklungsmöglichkeiten stark beeinträchtigt. Es ist daher unerlässlich, eine differenziertere Vorgehensweise zu wählen und in Bezug auf die Berggebiete die grundlegenden wirtschaftlichen Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung stärker zu berücksichtigen. Angesichts des Anspruchs des aktualisierten Konzepts, eine stärkere räumliche Differenzierung zu ermöglichen, müssten zudem die unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedürfnisse namentlich zwischen dem dicht besiedelten Mittelland und den Berggebieten wesentlich stärker berücksichtigt werden. Der Einbezug der Kantone und Gemeinden sowie die Abstimmung mit der Raumplanung sind unerlässlich, um Lösungsansätze zu entwickeln, die den regionalen Voraussetzungen und den Bedürfnissen der dort ansässigen Bevölkerung entsprechen.

3. Sind Sie mit der Vision, den strategischen Zielsetzungen und den raumplanerischen Grundsätzen des LKS einverstanden?

X Ja

Die Rolle der Raumplanung war immer wieder Thema während der Erarbeitung. Unbestritten ist, dass sie Sache der Kantone und der Gemeinden ist und dass es sich bei der Raumplanung um eine Querschnittsaufgabe handelt, ebenso, dass das LKS mit raumplanerischen Instrumenten umgesetzt werden soll. Das Kapitel 2.3 raumplanerische Grundsätze wurde neu eingefügt, um die wichtige Querschnittsfunktion der Raumplanung zu verdeutlichen.

Bei den Sachzielen unter 4.7 ist dann entsprechend nicht die Rolle der Raumplanung im Fokus, sondern es werden Ziele der Siedlungsentwicklung formuliert. Diese Präzisierung wird ausdrücklich begrüsst. Es wird jedoch vorgeschlagen, dies entsprechend im Titel des Kapitels 4.7 zu präzisieren – also beispielsweise den Titel zu ergänzen: «Raumplanung (Siedlungsentwicklung)»

Zu Kap. 2.3 Raumplanerische Grundsätze:

Bei der Interessenabwägung (Grundsatz iii.) ist der Begriff «umfassend» zu streichen. Eine «umfassende Interessenabwägung» muss wie das Wort sagt, auch noch andere Interessen einbeziehen.

Die Ausrichtung der Vision auf den Gedanken der nachhaltigen Entwicklung wird im Grundsatz unterstützt. Gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass eine solche auf der gleichberechtigten Umsetzung von umweltbezogenen, wirtschaftlichen und sozialen Zielen beruht. Dies wird in der vorgeschlagenen Formulierung nicht deutlich. Insbesondere der in der Vision verwendete Begriff der Landschaft als «Standortqualität» ist problematisch. Dieser bezieht sich ausschliesslich auf die ästhetischen Qualitäten der Landschaft und den damit verbundenen Erholungswert für Besucher und Gäste. Nutzungsbedürfnisse der ansässigen Bevölkerung werden nicht thematisiert. Eine Anpassung der Formulierung im Sinn der drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung ist daher angebracht.

4. Sind Sie mit den Landschaftsqualitätszielen des LKS einverstanden?

Ja

Zu den spezifischen Landschaftsqualitätszielen

Diskussionsthema war mehrfach, wie räumliche Aussagen im LKS zu formulieren sind, damit sie die Vorgaben für ein Konzept des Bundes einhalten. Im Fokus stehen dabei die «Spezifischen Landschaftsqualitätsziele». Sie sind eine Folge der Definition, dass Landschaft den ganzen Raum umfasst und der Forderung, dass bei den Zielen vermehrt Schwerpunkte gesetzt werden müssten. Nicht alle Themen sind überall gleich relevant. Die Ziele 8 bis 14 sind daher grundsätzlich sinnvoll.

Es wird jedoch beantragt, diese als «Qualitätsziele für spezifische Landschaften» zu bezeichnen. Damit käme klar zum Ausdruck, dass mit «spezifisch» nicht räumliche Festlegungen, sondern landschaftsbezogene Schwerpunktsetzungen gemeint sind.

Die räumliche Differenzierung der Landschaftsqualitätsziele wird begrüsst und die meisten der formulierten Ziele sowie die entsprechenden Erläuterungen sind nachvollziehbar. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die Landschaftsqualitätsziele mit ihrer teilweise absoluten Verankerung des Landschaftsschutzes verfassungsrechtlich und gesetzlich abgestützten Zielsetzungen in anderen Bereichen nicht Rechnung tragen. Dazu gehören namentlich die Förderung der erneuerbaren Energien (revidiertes Energiegesetz), die Stärkung der einheimischen landwirtschaftlichen Produktion (Verfassungsartikel zur Ernährungssicherheit) und die dezentrale Besiedlung (Verfassungsartikel zur Landwirtschaft). Es ist notwendig, im Zusammenhang mit den Landschaftsqualitätszielen Strategien aufzuzeigen, die es erlauben, mit unterschiedlich gelagerten Zielsetzungen umzugehen und mögliche Konflikte auszuräumen. Eine einseitige Ausrichtung auf den Landschaftsschutz wird der Komplexität der Fragestellungen nicht gerecht und steht im Widerspruch zu verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen in anderen Bereichen.

5. Sind die mit den zuständigen Bundesämtern erarbeiteten Sachziele zweckmässig?

Nein

Kommentar zu einzelnen Kapiteln.

Ziel 3: Landnutzungen standortgerecht gestalten

Der Wald bedeckt einen Drittel der Schweizer Landesfläche. Die Pflege und Nutzung des Waldes ist in den Artikeln 20 und 52 des Waldgesetzes umfassend geregelt. Aus der Sicht des Oberforstamts sind im Bereich der Waldbewirtschaftung im LKS für die Kantone keine zusätzlichen Anforderungen notwendig.

Antrag: Das LKS ist wie folgt zu ergänzen: «Im Wald stellen die heutigen gesetzlichen Grundlagen sicher, dass die Anforderungen des Landschaftsschutzes berücksichtigt werden».

Ziele 3.A – 3.D: Gesundheit, Bewegung und Sport

Die positiven Eigenschaften der Naturräume und Landschaften auf die Gesundheit der Menschen sind bekannt und unumstritten. Durch das Bevölkerungswachstum und den Klimawandel werden mittelfristig noch mehr Menschen ihre arbeitsfreie Zeit im kühleren Lebensraum Wald und entlang der Gewässer verbringen. Das gesetzlich statuierte Waldbetretungsrecht gilt allerdings für die ruhige Erholung im Wald.

Antrag: Analog Ziel 3.D ist die «schonende Nutzung» als zwingende Voraussetzung zum Schutz des Waldes zu erwähnen.

Zu Kap. 4.6 Landwirtschaft

Die Ziele im Bereich Landwirtschaft erwecken den Eindruck, dass es sich beim LKS eigentlich eher um ein Biodiversitätskonzept denn um ein Landschaftskonzept handelt. In insgesamt sechs der neun Ziele werden Punkte wie Umweltziele Landwirtschaft, ressourcenschonende Bewirtschaftung, ökologische Bewirtschaftungsformen, ökologische Infrastruktur und zonenspezifische Anteile wertvoller BFF aufgegriffen, welche aus Sicht des Landwirtschaftsamts nur zweitrangig mit der Thematik Landschaft in Verbindung stehen. Die konkreten Elemente der aktuell in Diskussion befindenden Gesetzesvorlagen (AP22+, PRG2) sollen noch nicht in das LKS aufgenommen werden. Diese Punkte können/sollen mit Vorliegen der parlamentarischen Entscheide in das LDK einfließen. So ist beispielsweise in Ziel 5.1 der Satz «Nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Bauten und Anlagen sind entfernt» aus dem LDK zu streichen.

Zu 4.7 Raumplanung

Die Ziele sind nun so formuliert, dass der Beitrag der raumplanerischen Prozesse zur Stärkung des regionalen Landschaftscharakters im Fokus steht, insbesondere in Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung. Dies ist zu begrüßen.

Eine wichtige Zielsetzung der Raumplanung, die Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch die häusliche Bodennutzung, fehlt bei den Zielen und sollte ergänzt werden. Beim Ziel 7.B «Freiräume und Siedlungsränder» werden «Räume mit hoher akustischer Qualität» aufgeführt. Diese Formulierung ist unverständlich bzw. missverständlich. Bei diesem Schwerpunkt geht es um Qualitäten von Ruhe und (relativer) Ungestörtheit. Dies sollte auch spezifisch formuliert werden.

Zu 4.10 Verkehr

Beim Ziel 10.D «Lärmschutz und Räume mit akustischen Qualitäten» sollte die Formulierung analog der Bemerkung zum Ziel 7.B angepasst werden.

Zu 4.12 Wasserbau und Schutz vor Naturgefahren

Ziel 12.G «Schutz vor Massengefahren»: Der Begriff «Massengefahren» wird nicht ohne weiteres verstanden. Weshalb wird nicht der gängige Begriff «Naturgefahren» verwendet?

Ziel 6.A Stärkung des regionalen Landschaftscharakters

Die erwähnten Umweltziele Landwirtschaft (UZL) sind zu streichen bzw. zu konkretisieren. Es gilt in diesem Ziel klarzustellen, dass es sich um die UZL im Bereich «Biodiversität und Landschaft» (und dabei vor allem um letzteren Bereich) handelt. Die übrigen UZL stehen nur in indirektem Zusammenhang zum Landschaftsbild.

Ziel 6.C Ökologisch qualitativ wertvolle Flächen

Die vorgeschlagenen zonenspezifischen Anteile der landwirtschaftlichen Nutzfläche qualitativ wertvoller Biodiversitätsförderflächen (als Beitrag zur Ökologischen Infrastruktur) sind ersatzlos aus dem LKS zu streichen. Die vorgeschlagenen Werte entsprechen weder der AP22+ noch den Umweltzielen Landwirtschaft und wurden bisher auch nicht auf der politischen Ebene genehmigt.

Ziel 6.G Feuchtflächen und Entwässerung

Die Einschränkung der Erneuerung bestehender Drainagen auf Flächen, die aufgrund ihrer Bodenqualität für die Ernährungssicherung im Vordergrund stehen, ist ersatzlos zu streichen. Damit besteht die Gefahr, dass die Erneuerung bestehender Drainagen künftig auf Fruchtfolgeflächen beschränkt werden könnte.

Ziel 6. I Schutz des Kulturlandes

Der Satz «Nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Bauten und Anlagen sind entfernt» ist aus dem LKS zu streichen. Dieser ist aktuell in Diskussion betreffenden Gesetzesvorlagen (AP22+, PRG2) und soll deshalb noch nicht in das LKS aufgenommen werden.

Der Standort der landwirtschaftlichen Bauten wird primär aufgrund der betrieblichen Situation gewählt und ist bereits heute durch zahlreiche Bestimmungen und Vorgaben eingeschränkt (z.B. Mindestabstände Tierhaltungsanlagen, Landschaftsbild etc.). Die in diesem Ziel festgehaltenen Aspekte betreffend landwirtschaftlicher Bauten und Anlagen und die

bodenunabhängige Produktion mit den dafür erforderlichen Infrastrukturen auf Böden mit geringer landwirtschaftlicher Neigung und ökologischer Priorität sind neu zu formulieren. Sie sollen lediglich als mögliche Kriterien bei der Standortwahl berücksichtigt werden.

Ziel 11.A: Naturnaher Waldbau

Die Pflege und Nutzung des Waldes ist in den Art. 20 und 52 des Waldgesetzes umfassend geregelt und damit gleichzeitig auch alle landschaftsrelevanten Aspekte abgedeckt. Das Sachziel beschreibt einen Ist-Zustand - kein Ziel - und ist deshalb nicht erforderlich.

Antrag: Verzicht auf das Sachziel 11.A

Ziel 11.B: Stärkung landschaftlicher Vielfalt

Auch dieses Sachziel beschreibt kein Ziel, sondern den Ist-Zustand. Mit der vorletzten Revision des Waldgesetzes (Waldflächenpolitik) wurde im Jahr 2013 Art. 7 (Rodungersatz) nicht nur «hinsichtlich der Ziele des NHG optimiert», sondern auch mit Blick auf die auch landschaftlich nicht erwünschten Waldeinwuchsflächen auf Landwirtschaftsgebiet.

Antrag: Verzicht auf das Sachziel 11.B

6. Bestehen aus Ihrer Sicht wichtige Lücken im LKS?

Ja, es fehlen wichtige Themen

Wenn ja, welche?

Es wird vorgeschlagen das LKS mit einem Kapitel Klima(-wandel) und den möglichen Einflüssen auf das Landschaftsbild zu ergänzen

Zu nationalen Infrastrukturen (Zerschneidungswirkung; nötige Vernetzungen) fehlen weitgehend Aussagen.

Wie in der Beantwortung der Frage 1 ausgeführt, trägt das aktualisierte Landschaftskonzept in der vorliegenden Fassung den föderalen und subsidiären Kompetenzen nur ungenügend Rechnung. Zudem wird der Umgang mit Zielkonflikten (Energiepolitik, Landwirtschaftspolitik, usw.) oder gleichwertigen Interessen zum Landschaftsschutz nicht thematisiert.

7. Sind die Vorschläge zur Umsetzung des LKS zweckmässig, insbesondere der Einbezug von Kantonen und Gemeinden?

Der Beitrag der Kantone liegt v.a. in der Erarbeitung kantonaler Landschaftskonzeptionen, in der Überprüfung der kantonalen Richtpläne im Sinne des LKS, in der gleichwertigen Berücksichtigung von Landschaftsaspekten in der Interessenabwägung sowie in der Sensibilisierung der Gemeinden. Dies ist in Kap. 1.7 thematisiert.

Die Konzeptionen sollen stufenweise verfeinert und konkretisiert sowie auf der jeweils nächsten Stufe berücksichtigt werden. Die direkte Adressierung der Gemeinden, analog zu den Kantonen, wird deshalb kritisch beurteilt bzw. abgelehnt. Gemeinden sollen sich am LKS orientieren können, aber sollten es nicht berücksichtigen müssen.

8. Haben Sie eigene Vorschläge zur Umsetzung des LKS?

Die weitere Ausarbeitung des Massnahmenplans ist zwingend in Zusammenarbeit mit den direkt Betroffenen und den mit dem Vollzug betrauten Kantonen auszuarbeiten.

Die Umsetzung gemäss Punkt 7 ist aus Sicht der Kantone sinnvoll.

Was das Verständnis für den regionalen Landschaftscharakter, Qualitäten und kulturelle Werte angeht, ist auf der Sensibilisierungsebene noch einiges zu leisten. Der Bereich Kommunikation ist im LKS kaum Thema. Hier sind die Kantone und weitere Partner gefordert.

Das LKS basiert auf dem Raumkonzept Schweiz. Dieses ist demokratisch nicht legitimiert. Der Kanton Appenzell I.Rh. befindet sich nach diesem Konzept als Handlungsraum ländliches Zentrum überspitzt «im Nirgendwo». Die Typisierungen und Handlungsräume aus dem Raumkonzept können daher nicht ohne Weiteres übernommen werden.

In den Sachzielen Ziffer 4.7 und 4.8 kommt der wirtschaftlichen Entwicklung zu wenig Raum zu. Die Sachziele sind entsprechend anzupassen. Nicht jede Baute ausserhalb der Bauzone ist «eine Sünde». In Streusiedlungsgebieten wie Appenzell I.Rh. gehört dies zum historisch gewachsenen Bild. Auch in ländlichen Gebieten wie Appenzell I.Rh. muss eine wirtschaftliche Entwicklung zum Wohle der Einwohnerinnen und Einwohner möglich bleiben. Für Arbeitsplätze ist der notwendige Platzbedarf zu schaffen. Eine absolut scharfe Trennung von Bau- und Nichtbaugelände wird für Appenzell I.Rh. abgelehnt. Wie auch aus dem erläuternden Bericht zu lesen ist (S. 9), geht ein grosser Teil des Verlusts von bisherigem Landschaftsland auf die Verwaltung im Alpenbogen und Verkehrsinfrastrukturen im Mittelland zurück. Insbesondere Eisenbahnschienen, Strassenbau inkl. Velowege usw. beanspruchen viel Platz, um die Mobilität abzufangen. Unter dieser Entwicklung sollen ländliche Gebiete wie Appenzell I.Rh. nicht leiden.

Zur Massnahme 13.2 des Sachziels 13.E (Zivilluftfahrt): Der Einsatz von unbemannten Flugzeugen (Drohnen) zu Freizeitwecken soll erleichtert eingeschränkt werden können.

Ergänzend zu den vorhergehenden Bemerkungen wird darauf hingewiesen, dass die Komplexität der gesetzlichen Anforderungen und die ungenügende Koordination einzelner Politikbereiche bereits heute Planungsprozesse namentlich in den Gemeinden und auf regionaler Ebene erschweren. Das Landschaftskonzept in der vorgeschlagenen Fassung erhöht die Anforderungen an die regionalen Akteure zusätzlich und sollte deswegen auch aus diesem Grund deutlich vereinfacht werden.

Dokument per E-Mail senden an: Daniel Arn, Bundesamt für Umwelt, daniel.arn@bafu.admin.ch