

Wanderwegnetzplan

Die Aufnahme des geplanten Wanderwegs Langälpli-Löchli-Holzlagerplatz in den Fuss- und Wanderwegnetzplan widerspricht den Zielen des verfassungsmässig garantierten Moor- und Moorlandschaftsschutzes, des BLN-Objekts 1612 Säntisgebiet und des eidgenössischen Jagdbanngebietes Nr. 16 Säntis, das Auerwild zu erhalten (Art. 78 Abs. 5 BV; Art. 6, Art. 18, Art. 23c und Art. 23d NHG; Art. 4 und 5 Moorlandschaftsverordnung; Art. 6 und 7 VEJ).

Erwägungen:

I.

1. Die Standeskommission Appenzell hiess mit Beschluss vom 2. März 2021 (Prot. Nr. 224) die Streckenführung des Wanderwegs Langälpli-Löchli-Holzlagerplatz Herz vorprüfungsweise gut.
2. Der Bezirk Schwende publizierte am 23. und 26. Juni 2021 die öffentliche Planaufgabe der Änderung des Fuss- und Wanderwegnetzplans mit Neuaufnahme des bestehenden Wanderwegs Langälpli-Löchli-Holzplatz zur Waldstrasse.
3. Der WWF Schweiz erhob beim Bezirksrat Schwende am 6. Juli 2021 Einsprache gegen die Änderung des Fuss- und Wanderwegnetzplans.
4. Am 29. September 2021 wies der Bezirk Schwende die Einsprache des WWF Schweiz gegen diese geplante Änderung des Fuss- und Wanderwegnetzplans ab.
5. Am 1. November 2021 erhob die Rechtsvertreterin des WWF Schweiz gegen den Einspracheentscheid vom 29. September 2021 Rekurs bei der Standeskommission Appenzell I.Rh.
6. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. wies mit Entscheid vom 14. März 2023 (Prot. Nr. 264) den Rekurs des WWF ab.

In ihren Erwägungen führt sie im Wesentlichen an, zwischen Herz und Langälpli liege ein grosses Gebiet ohne Wanderweg. Um vom Gasthaus Lehmen auf offiziellen Wanderwegen zum Langälpli zu gelangen, müsse ein grosser Umweg gegangen werden. Offenbar bestehe aber ein Bedürfnis nach einer direkten Wegverbindung. Dies zeige sich aufgrund der bestehenden wilden Wanderwege, welche den Naturschutz beeinträchtigen würden und sich die Störung über das gesamte Gebiet verteile. Seit 2013 seien umfangreiche Massnahmen zur Aufwertung für das Auerhuhn getätigt worden, um den Bestand halten und die Art fördern zu können. Die wilden Wanderwege seien allerdings nicht verschwunden. Gebe es aber Wanderwege abseits der Tourismusströme, würden die meisten Einheimischen und ruhesuchende Touristinnen und Touristen diese Wanderwege nutzen. Der Weg, welcher schon bisher begangen worden sei, würde trotz Aufnahme in den Fuss- und Wanderwegnetzplan eine Nebenroute bleiben und die Zunahme neuer Nutzerinnen und Nutzer werde gering ausfallen und die ruhesuchenden Einheimischen nicht auf neue wilde Wanderwege vertreiben. Die Störung durch diese geringe Nutzungsintensivierung werde durch den positiven Effekt der Kanalisierung und der dadurch besseren Berechenbarkeit für das Wild kompensiert. Ein

Wanderwegangebot für ruhesuchende Touristinnen und Touristen und Einheimische liege durchaus im Interesse des Tourismus und der Volkswirtschaft, ohne dass sich daraus ein Konflikt mit den Anliegen des Natur- und Artenschutzes ergebe. Die Kanalisierung stehe sogar selbst im Interesse des Natur-, Arten- und Landschaftsschutzes und diene letztlich dem Schutz des Auerwilds. Der Weg habe seit vielen Jahren Bestand und der Unterhalt dieses Wegs könne insbesondere gestützt auf Art. 23d Abs. 2 lit. d NHG als zulässig erachtet werden. Es liege damit ein rechtfertigender Grund vor, einen Wanderweg durch das Kerngebiet zu legen. Der Wegunterhalt könne zurückhaltend erfolgen und saisonal so gelegt werden, dass die Störung des Wilds gering gehalten werden könne. Die zeitlich und örtlich begrenzte, moderate Störung durch sporadische Unterhaltsarbeiten stehe der Störung durch Wanderinnen und Wanderer während der gesamten Wandersaison verteilt über das ganze Gebiet auf den wilden Wanderwegen gegenüber. Die verfügende Behörde sei bei ihrer Interessenabwägung zum Schluss gekommen, dass der Wanderweg aufgrund der Kanalisierungswirkung in den Wegnetzplan aufzunehmen sei. Diese Abwägung und Gewichtung und der daraus resultierende Entscheid der Vorinstanz sei nicht zu beanstanden.

7. Gegen den Rekursentscheid der Ständekommission Appenzell I.Rh. erhob die Rechtsvertreterin des WWF Schweiz (folgend: Beschwerdeführer) am 12. Mai 2023 Beschwerde und stellte das Rechtsbegehren, der Entscheid der Ständekommission vom 14. März 2023 betreffend Ergänzung Wanderwegnetzplan und damit auch der Entscheid des Bezirksrats Schwende vom 29. September 2021 seien aufzuheben, und der Aufnahme des Wegstücks Langälpli-Löchli-Holzplatz sei entsprechend die Genehmigung zu verweigern.

(...)

III.

1.

- 1.1. Der Beschwerdeführer führt an, gemäss Art. 7 Abs. 6 Jagdgesetz (JSG) sei bei Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, die Stellungnahme des Bundesamtes für Umwelt einzuholen. Dies sei unterlassen worden.
- 1.2. Die Ständekommission vertritt hingegen die Auffassung, dass vorliegend kein Vorhaben im Sinne von Art. 7 Abs. 6 JSG betroffen sei und entsprechend keine Stellungnahme des Bundesamtes für Umwelt einzuholen sei. Sie sei davon überzeugt, dass der positive Effekt einer Kanalisierung der derzeitigen Nutzerinnen und Nutzer wilder Wege überwiegt und die Aufnahme des Wegs in den Fuss- und Wanderwegnetzplan nicht zu einer Beeinträchtigung führe.
- 1.3. Ob eine Stellungnahme des Bundesamtes für Umwelt hätte eingeholt werden müssen, kann vorliegend offengelassen werden, zumal aufgrund der nachstehenden Erwägungen die Beschwerde ohnehin zu schützen ist.

2.

- 2.1. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, der Weg Herz-Löchli-Langälpli, welcher in den Wanderwegnetzplan aufgenommen werden soll, verlaufe quer durch eine

grosse, bis anhin von Wanderwegen unberührte Landschaftskammer, durch ein eidgenössisches Jagdbanngebiet, durch ein Kerngebiet im Sinne von Objektblatt L.6 des kantonalen Richtplans, durch eine Moorlandschaft von nationaler Bedeutung, durch das rechtskräftig ausgeschiedene Sonderwaldreservat Bruggerwald-Kronberg und durch den Teilraum 1 des BLN-Gebiets Säntisgebiet. Vor allem aber handle es sich um das wohl letzte, kantonsübergreifende Auerhuhngebiet.

Der geplante Wanderweg verlaufe auf einem bestehenden Weg, der teilweise nur Trampelpfad und teilweise kaum erkennbar sei. Er werde heute nur vereinzelt von Einheimischen genutzt. Die zu erwartende Intensivierung der Nutzung dieses Wegs als Folge davon, dass er in den Wanderwegkarten verzeichnet und im Gelände ausgeschildert und markiert sei, könne in diesem sensiblen Gebiet verheerende Folgen haben.

Der Bezirksrat Schwende hätte bereits 2004 den Antrag gestellt, den Weg Herz-Löchli-Langälpli in das Wanderwegnetz aufzunehmen. Damals habe die Standeskommission ausgeführt, dass die Wegstrecke durch das Potersalper Herz das wohl letzte Einstandsgebiet des Auerwilds im Kanton Appenzell I.Rh. sei. Diese vom Aussterben bedrohte Tierart reagiere auf jegliche Störung. Mit dem Verzicht auf die Aufnahme des Weges in den Netzplan könne ein Beitrag an das Überleben dieser seltenen Wildart geleistet werden. Die touristische Bedeutung dieses Wegs sei im Vergleich zum Interesse an der Erhaltung einer bedrohten Tierart von untergeordneter Bedeutung, da Appenzell I.Rh. ohnehin und insbesondere im Alpsteingebiet über das schweizweit dichteste Wanderwegnetz verfüge und zu diesem Weg eine Alternative bestehe. Der Antrag sei in der Folge von der Standeskommission abgewiesen worden. Weshalb die Situation heute anders sein sollte als damals, sei nicht begründet worden.

Weil zwischen Herz und Langälpli ein grosses Gebiet ohne Wanderwege sei, sei es als einer der wichtigsten Rückzugsorte für das Auerwild und auch für das Rotwild von höchster Bedeutung. Sollte der Weg aufgrund seiner Lage eine Nebenroute bleiben und die Zunahme neuer Nutzerinnen und Nutzer gering ausfallen, liege kein Bedürfnis und damit schlicht kein nennenswertes touristisches und volkswirtschaftliches Interesse vor. Bestehe hingegen das Bedürfnis, werde es logischerweise zu einer Intensivierung kommen. Das Argument, es würden bestehende Begehungen dank des offiziellen Weges kanalisiert, ohne dass dies zu einer nennenswerten Intensivierung und damit Störung führe, könnte dann etwas taugen, wenn ausschliesslich diejenigen Wanderer, die heute abseits der offiziellen Wanderwege durch das Gebiet wandern würden, neu alle diesen gleichen Weg benutzen würden. Das sei nicht realistisch. Der gewöhnliche Tagesausflügler halte sich an markierte Wanderwege, der ruhesuchende, erfahrene Wanderer immerhin an die in den Karten eingetragenen Wege. Aktuell bewegten sich daher ausschliesslich Leute mit Ortskenntnissen auf dem strittigen Weg. Würde der Weg neu mit Wegweisern und Wanderwegzeichen markiert und entsprechend in den Karten eingetragen, würden sich neu mehr Leute auf diesem Weg bewegen. Der Wanderweg würde die sehr gut besuchte touristische Destination Kronberg mit dem ebenfalls bekannten Lehmen direkt verbinden und den kürzesten Abstieg zu letzterem darstellen. Gleichzeitig sei ungewiss, ob es tatsächlich zu einer Kanalisierung bisheriger Störungen komme, oder ob sich die einheimischen Wanderer weiterhin auf anderen inoffiziellen Wegen bewegten. Experimente diesbezüglich seien in diesem sensiblen Gebiet jedoch nicht vertretbar. Das Auerhuhn gehöre zu den störungssensibelsten Arten überhaupt. Es sei auf grossflächige, weitgehend ungestörte Lebensräume angewiesen. Jede menschliche Anwesenheit

beeinflusse sein Verhalten. Auerhühner gewöhnten sich zudem kaum an Wege und Raststellen, sondern würden diese grossräumig meiden. Auf wilden Wegen durch diesen Lebensraum wandernde Einzelpersonen könnten somit tatsächlich ein Problem darstellen. Dieses lasse sich aber nicht durch einen offiziellen Wanderweg mitten durch das Gebiet lösen, welcher noch mehr Menschen in den Lebensraum locke und diesen in zwei Hälften zerschneide. Dass die Markierung als Wanderweg geradezu positive Effekte auf das Gebiet und die sensiblen Arten hätte, treffe also nicht zu und stelle kein Argument zugunsten des Wanderwegs dar.

Beim eidgenössischen Jagdbanngebiet handle es sich um ein Schutzgebiet von nationaler Bedeutung. Es diene dem Schutz und der Erhaltung von seltenen und bedrohten wildlebenden Säugetieren und Vögeln und ihrer Lebensräume sowie der Erhaltung von gesunden, den örtlichen Verhältnissen angepassten Beständen jagdbarer Arten. Eine Intensivierung der touristischen Nutzung des Gebiets laufe dem Zweck und den Zielen des Jagdbanngebiets klar entgegen. Den Interessen von nationaler Bedeutung an den Schutzziele des eidgenössischen Jagdbanngebiets, insbesondere auch am Erhalt des Auerwildlebensraums und am Auerhuhn als national prioritäre Art, stehe vorliegend einzig ein untergeordnetes touristisches und volkswirtschaftliches Interesse von lokaler, maximal regionaler Bedeutung gegenüber. Dieses vermöge eine drohende Beeinträchtigung der Schutzziele von nationaler Bedeutung von vornherein nicht zu rechtfertigen. Mit der Aufnahme des Weges in den Wanderwegnetzplan würde die Störung des Auerhuhns erhöht.

Mit Ausschilderung, Markierung und entsprechendem Unterhalt handle es sich faktisch um eine Neuanlage bzw. mindestens einen Ausbau. Ein solcher Ausbau für touristische Nutzung sei in Art. 23d NHG nicht vorgesehen. Aufgrund der Lage in der bisher relativ ungestörten Landschaftskammer verletze er Art. 4 Abs. 1 lit. c der Moorlandschaftsverordnung, wonach auf geschützte und gefährdete Pflanzen- und Tierarten Rücksicht zu nehmen sei. Ebenso verletze er das spezifische Schutzziel des Teilraums 1 des BLN-Gebiets Säntis, wonach der strukturreiche und störungsarme Lebensraum für Gebirgsvögel, insbesondere für das Auerwild, zu erhalten sei.

Die Anweisungen im Richtplan, Objektblatt L.6 seien klar: Intensivierungen touristischer Nutzungen seien in den Kerngebieten zu vermeiden. Die auf Schutz angewiesenen Arten in diesen Kerngebieten seien strikt standortgebunden auf genau diese Kerngebiete dringend und zwingend angewiesen. Es gebe angesichts dieser Ausgangslage keinen rechtfertigenden Grund, einen Wanderweg neu durch ein solches Kerngebiet zu legen. Das Sonderwaldreservat (Komplexreservat) Bruggerwald-Kronberg sei seit 2013 mit umfangreichen, kostenintensiven Holzschlägen zugunsten des Auerhuhns als national prioritäre Waldart aufgewertet worden. Der geplante Wanderweg würde diese Lebensraumaufwertungsmassnahmen durch zusätzliche touristische Störungen beeinträchtigen.

Bei all diesen Interessen gegen die Aufnahme des Wanderwegs gehe es um orts- und artenspezifische Interessen. Der Schutz sei dort erforderlich und könne nur dort vorgenommen werden, wo diese Arten und Schutzgebiete existierten. Werde er vernachlässigt, gingen die Lebensraumqualitäten und Arten ersatzlos verloren. Entsprechend gewichtig seien diese Interessen. Die allgemeinen touristischen Interessen seien demgegenüber von untergeordneter Natur, bestehe doch ein vielfältiges, dichtes

Wanderwegnetz und könne die Freizeit- und Erholungsnutzung an unzähligen anderen Orten frei ausgeübt und gefördert werden. Der geplante Weg sei nicht erforderlich. Die Beeinträchtigung des schutzwürdigen Lebensraums durch die absehbare Nutzungsintensivierung verstosse daher gegen Bundesrecht, weshalb der Entscheid der Standeskommission rechtswidrig und aufzuheben sei.

- 2.2. Die Standeskommission erwidert im Wesentlichen, der bestehende Weg solle nicht ausgebaut werden, sondern so bleiben, wie er sei. Die Standeskommission sei überzeugt davon, dass eine gute und offizielle Ausschilderung des Wegs und dessen Aufnahme in die Wanderwegkarte helfe, die Anzahl der wilden Wege zu verringern sowie die Nutzung und Störung zu kanalisieren.
- 3.
- 3.1. Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung sind geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen (Art. 78 Abs. 5 BV).

Als allgemeines Schutzziel gilt die Erhaltung jener natürlichen und kulturellen Eigenheiten der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen. Der Bundesrat legt Schutzziele fest, die der Eigenart der Moorlandschaften angepasst sind (Art. 23c Abs. 1 NHG). Die Kantone sorgen für die Konkretisierung und Durchsetzung der Schutzziele. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Schutz- und Unterhaltmassnahmen (Art. 23c Abs. 2 NHG).

Die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften sind zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen (Art. 23d Abs. 1 NHG). Unter der Voraussetzung von Absatz 1 sind insbesondere zulässig: a. die land- und forstwirtschaftliche Nutzung; b. der Unterhalt und die Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen; c. Massnahmen zum Schutz von Menschen vor Naturereignissen; d. die für die Anwendung der Buchstaben a–c notwendigen Infrastrukturanlagen (Art. 23d Abs. 2 NHG).

In allen Objekten, welche im Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsinventar) aufgeführt sind, ist auf die nach Art. 20 NHV geschützten Pflanzen- und Tierarten sowie die in den vom BAFU erlassenen oder genehmigten Roten Listen aufgeführten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten besonders Rücksicht zu nehmen (Art. 4 Abs. 1 lit. c Moorlandschaftsverordnung). Die Kantone sorgen insbesondere dafür, dass: c. die nach Art. 23d Abs. 2 NHG zulässige Gestaltung und Nutzung der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen; d. Bauten und Anlagen, die weder mit der Gestaltung und Nutzung nach Buchstabe c in Zusammenhang stehen, noch der Biotoppflege oder der Aufrechterhaltung der typischen Besiedlung dienen, nur ausgebaut oder neu errichtet werden, wenn sie nationale Bedeutung haben, unmittelbar standortgebunden sind und den Schutzzielen nicht widersprechen; e. die touristische Nutzung und die Nutzung zur Erholung mit den Schutzzielen in Einklang stehen (Art. 5 Abs. 2 Moorlandschaftsverordnung).

- 3.2. Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung geniessen verfassungsrechtlich nach wie vor einen nahezu absoluten Schutz. Es gilt ein

grundsätzliches Veränderungsverbot unter Ausschluss der Interessenabwägung (vgl. MARTI, St.Galler Kommentar BV, 4. Auflage, 2023, Art. 78 N 31).

Art. 23d Abs. 1 NHG lässt die Gestaltung und Nutzung von Moorlandschaften zu, soweit dies der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widerspricht. Damit wird das verfassungsrechtliche Kriterium der Schutzzieldienlichkeit durch dasjenige der Schutzzielverträglichkeit ersetzt. Insofern gilt in Moorlandschaften kein absolutes Veränderungsverbot, sondern es ist jeweils zu prüfen, ob ein Vorhaben mit den Schutzzielen vereinbar ist. Eine Interessenabwägung ist aber auch hier nicht zulässig: Widerspricht ein Vorhaben den Schutzzielen, so ist es unzulässig, unabhängig vom Gewicht der übrigen auf dem Spiel stehenden Interessen. Die Aufzählung in Art. 23d Abs. 2 NHG ist nicht abschliessender Art (vgl. KELLER, Kommentar NHG, 2. Auflage, 2019, Art. 23d N 8). Soll die Bestimmung von Art. 23d Abs. 2 NHG gegenüber derjenigen von Art. 23d Abs. 1 NHG einen rechtlichen Sinn machen, so ist an die Zulassung weiterer Nutzungsarten ein ausserordentlich strenger Massstab zu setzen, nach den Worten des Bundesgerichts bleibt für andere Nutzungen nur ein sehr enger Raum (vgl. KELLER, a.a.O., Art. 23d N 11; BGE 138 II 295 E. 6.3; Urteil des Bundesgerichts 1C_515/2012 vom 17. September 2012 E. 5.4). Fällt eine Anlage nicht unter Art. 23d Abs. 2 lit. d NHG, weil sie nicht für die in lit. a-c aufgezählten Nutzungen notwendig ist, so ist sie innerhalb der Moorlandschaft unzulässig und kann auch nicht gestützt auf Art. 23d Abs. 1 NHG i.V.m. Art. 5 Abs. 2 lit. d Moorlandschaftsverordnung bewilligt werden (vgl. BGE 138 II 281 E. 6.3). Die Art. 23a ff. NHG über Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung sind in einem Sinn auszulegen, der sie möglichst wenig vom absolut formulierten Veränderungsverbot von Art. 78 Abs. 5 BV entfernt (vgl. BGE 138 II 23 E. 3.3).

Die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Moorlandschaftsschutz werden durch Art. 5 Abs. 1 des Standeskommissionsbeschlusses Moorlandschaft Säntis und Fährnerenspitz dahingehend konkretisiert, als dass die Nutzung der Moorlandschaften zu Erholungszwecken zulässig ist, sofern die Moorlandschaften dadurch nicht beeinträchtigt oder geschädigt werden. Auf Tiere und Pflanzen ist Rücksicht zu nehmen. Gemäss Art. 10 Abs. 4 des Standeskommissionsbeschlusses Moorlandschaft Säntis und Fährnerenspitz ist das Anlegen neuer Wege oder der Ausbau bestehender Wege untersagt.

- 3.3. Der geplante Wanderweg Langälpli-Löchli-Holzlagerplatz Herz führt durch das Moorlandschaftsobjekt Nr. 62 Schwägalp des Bundesinventars der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Anhang 1 der Moorlandschaftsverordnung).

Gemäss Objektbeschreibung Nr. 62 Schwägalp findet sich östlich des Chräzerenpasses aufgrund der spezifischen Qualität der Biotope ein wichtiger Lebensraum des Auerwildes. In der Referenzliste ML 62 Schwägalp ist das Auerhuhn als seltene bzw. gefährdete Art und die Auerhuhn-Population im Gebiet zwischen Schwäg- und Potersalp und Kronberg (Rest eines ehemals grösseren Verbreitungsgebietes) sowie am Chräzerenpass angeführt. Als besonderes Schutzziel ist die Erhaltung der geschützten und/oder gesamtschweizerisch bedrohten Tier- und Pflanzenarten aufgeführt; vor allem solle das Auerwild in überlebensfähigen Populationen vorkommen können. Dabei dürfe die Nutzung durch Tourismus den Zielen des Moorbiotop- und Moorlandschaftsschutzes nicht widersprechen. Die Referenzliste weist auf allenfalls gebietsweise Einschränkung der Nutzung als Erholungsgebiet hin, indem keine neuen Wege im Bereich der Moore angelegt und Erholungssuchende durch Sperrung der Wege geführt werden sollten.

Das Auerwild zählt somit zu den Arten, auf die innerhalb der Moorlandschaft Schwägalp besonders Rücksicht zu nehmen ist. Es gilt gemäss der roten Liste als stark gefährdete Brutvogelart und benötigt grosse zusammenhängende Lebensräume mit geringem Störungspotential (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1A.173/2001 vom 26. April 2002 E. 4.5). Auch das von der Standeskommission selbst erlassene Waldreservatskonzept 2007 weist auf die wertvollen und idealen Auerwildbiotope in der Moorlandschaft «Schwägalp» hin und hält fest, dass der Schutzwald- und Naturschutzfunktion gegenüber der touristischen Nutzung grössere Priorität eingeräumt werden und der Lebensraum für das Auerhuhn aufrechterhalten und verbessert werden müsse. Gemäss Schweizer Brutvogelatlas 2013-2016 sei der Schutz des Auerhuhns gegen Störungen nötig, um es als Brutvogel zu erhalten. Der Aktionsplan Auerhuhn Schweiz des BAFU aus dem Jahr 2008 (<https://www.birdlife.ch/de/content/aktionsplan-auerhuhn-schweiz>) führt an, dass für den Bestandesrückgang der Auerhühner in der Schweiz unter anderem Habitatveränderungen aufgrund vermehrter Störungen durch den Menschen verantwortlich seien. Die Präsenz des Menschen in Lebensräumen des Auerhuhns könne das Fluchtverhalten, die Raumnutzung und auch den Hormon-Stoffwechsel der Vögel stark beeinflussen. In der vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) im Jahr 2001 herausgegebenen Broschüre "Auerhuhn und Waldbewirtschaftung" (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/auerhuhnwaldbewirtschaftung.html>) wird in Bezug auf Gefährdungsursachen die Störungen durch Wanderer aufgeführt. Im Rahmen von Erschliessungsmassnahmen sollten auch das Wanderwegnetz überprüft und Wanderrouten auf Waldstrassen verlegt werden. Das Auerhuhn reagiere sehr empfindlich auf Störungen aller Art. Die Hähne verliessen die Balzplätze schon bei geringfügigen Störungen und suchten sie für einige Zeit, bei regelmässiger Beeinträchtigung schliesslich gar nicht mehr auf. Küken könnten von der sie führenden Henne weggesprengt werden und an Unterkühlung zugrunde gehen, da sie in den ersten Lebenstagen ihre Körpertemperatur noch nicht selbständig aufrechterhalten könnten. Störungen müssten daher von Auerhuhn-Lebensräumen ferngehalten werden. Wo Auerhuhn-Lebensräume an touristisch stark genutzte Räume grenzten, müssten Lenkungsmassnahmen ergriffen werden, mit denen eine klare räumliche Trennung zwischen touristischen Aktivitäten und Auerhuhn-Lebensräumen erreicht werden könne.

Konsequenterweise wies die Standeskommission den Antrag des Bezirksrats Schwende noch im Jahr 2004, denselben Weg Herz-Löchli-Langälpli in das Fuss- und Wanderwegnetz aufzunehmen, ab mit der Begründung, mit dem Verzicht auf die Aufnahme des Weges in den Netzplan könne ein Beitrag an das Überleben des Auerwilds als seltenen Wildart geleistet werden. Die touristische Bedeutung des Weges sei im Vergleich zum Interesse an der Erhaltung einer bedrohten Tierart von untergeordneter Bedeutung. Die Standeskommission führt in ihrem Rekursentscheid vom 14. März 2023 nicht an, dass sich die Situation betreffend Auerwild seit ihrem letzten Entscheid im 2004 geändert haben soll. Die Jagd- und Fischereiverwaltung bestätigte im Rahmen der Vorprüfung der strittigen Wanderwegnetzplanerweiterung, die Situation mit dem Auerwild sei immer noch dieselbe wie im Jahr 2004. Auch die Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz führte an, aus ihrer Sicht könnten die Aufnahme eines bestehenden Weges, ein Ausbau oder das Anlegen eines neuen Weges zu einer verstärkten Nutzung führen und den Lebensraum störungsempfindlicher Tierarten beeinträchtigen. Es müsse deshalb auf die Aufnahme dieses Wegabschnitts in den Netzplan verzichtet werden.

- 3.4. Die Standeskommission bringt vor, der Weg werde bereits heute begangen, wodurch der Lebensraum der Auerhühner zweigeteilt werde und die Möglichkeit bestehe, ein Wegegebot einzuführen, sollte die Ausschilderung nicht zur gewünschten Kanalisierung führen.

Mit dieser Argumentation verkennt sie, dass aufgrund der verschiedenen wilden Wege wohl heute schon ein Wegegebot bzw. Betretungsverbot des Auerwild-Lebensraums anzuordnen wäre und nicht allein die Aufnahme des geplanten Wegs in den Fuss- und Wanderwegnetzplan nach Art. 10 Abs. 4 des Standeskommissionsbeschlusses Moorlandschaft Säntis und Fähnerenspitz zu untersagen ist. Mit einem neu beschilderten Wanderweg geht jedenfalls ein grösseres Wanderaufkommen einher, nämlich durch diejenigen Wanderer, die sich an offizielle Wanderwege halten, aber durchaus neue Routen begehen wollen. Zudem wird durch einen neuen offiziellen Wanderweg die Nutzung der anderen wilden Wege nicht verhindert. Einheimischen und Ruhesuchenden ist es jedoch zumutbar, auf ebenfalls ruhige offizielle Wanderwege auszuweichen, welche nicht durch den Lebensraum des Auerwilds führen. Ein neuer offizieller Wanderweg würde den Auerwild-Lebensraum zerschneiden und zusammen mit den regelmässig durchzuführenden Unterhaltsarbeiten zu einer starken Störung des Auerwilds führen. Die Aufnahme der geplanten Strecke Langälpli-Löchli-Holzplatz zur Waldstrasse in den Fuss- und Wanderwegnetzplan und somit die Nutzung als Wanderweg widerspricht damit dem Ziel des bundesverfassungsmässig garantierten Moor- und Moorlandschaftschutzes, das Auerwild zu erhalten und sie ist deshalb unzulässig. Eine Abwägung mit Interessen, welche für die Aufnahme dieses Wegstücks in den Fuss- und Wanderwegnetzplan aufgeführt wurden, ist deshalb nach Art. 23d NHG ausgeschlossen.

Überdies führt der geplante Wanderweg durch das im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler aufgenommene Objekt Säntisgebiet und durch das eidgenössische Jagdbanngebiet Nr. 16 Säntis. Wie in folgender Erwägung ausgeführt, darf der Weg auch aufgrund seiner Lage in diesen beiden Gebieten nicht in den Fuss- und Wanderwegnetzplan aufgenommen werden.

4.
 - 4.1. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerterte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerterten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).

Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken (Art. 18 Abs. 1 NHG).

Bei der Festlegung der objektspezifischen Schutzziele müssen insbesondere die schützenswerten Lebensräume mit ihrer standortgemässen Artenvielfalt berücksichtigt werden (Art. 5 Abs. 2 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 29. März 2017, VBLN; SR 451.11).

- 4.2. Ein im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN aufgenommenes Objekt ist derart schutzwürdig und schutzbedürftig, dass es in besonderem Mass Schutz verdient. Das allgemeine Interesse am Objekt überwiegt und das Inventarobjekt ist grundsätzlich ungeschmälert zu erhalten. Es gilt eine eingeschränkte Interessenabwägung: wenn die ungeschmälerte Erhaltung der Inventarobjekte ausnahmsweise doch infrage gestellt werden darf, dann nur, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung vorliegen (vgl. LEIMBACHER, Kommentar NHG, 2. Auflage, 2019, Art. 6 N 3). Ungeschmälerte Erhaltung verdient in besonderem Mass das, was die Objekte so einzigartig oder typisch macht, dass ihnen nationale Bedeutung zuerkannt wurde (vgl. LEIMBACHER, a.a.O., Art. 6 N 6). Es dürfen keine überflüssigen schädigenden Massnahmen ergriffen werden (vgl. LEIMBACHER, a.a.O., Art. 6 N 9). Zu beachten gilt es, dass bestimmte Objekte oder Teile davon derart verletzlich sind, dass jede zusätzliche Beeinträchtigung einem Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung gleichkäme (vgl. LEIMBACHER, a.a.O., Art. 6 N 16). Die drohende Beeinträchtigung muss schwerwiegend sein und das Objekt in zentralen Bereichen treffen. Ein solch schwerer Eingriff liegt gemäss Bundesgericht vor, wenn damit u.a. eine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung verbunden ist, die ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des Inventars zur Folge hat (vgl. LEIMBACHER, a.a.O., Art. 6 N 18). Eingriffe von nicht nationalem Interesse, die zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung, also zu einem Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung, führen, sind nach Art. 6 Abs. 2 NHG unzulässig. Sie dürfen nicht einmal in Erwägung gezogen werden, denn in diesen Fällen hat der Gesetzgeber bereits zugunsten der ungeschmälerten Erhaltung entschieden (vgl. LEIMBACHER, a.a.O., Art. 6 N 19).
- 4.3. Der geplante Wanderweg befindet sich im Gebiet im Teilraum 1 des Objekts 1612 Säntisgebiet des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler BLN. In dessen Objektbeschreibung wird angeführt, dass in den unterschiedlichen Mooren das auf ein Mosaik von Wald und Offenland angewiesene, störungsempfindliche und stark gefährdete Auerhuhn auf ideale Standortfaktoren für sein Überleben trifft. Schutzziel ist der Erhalt des strukturreichen und störungsarmen Lebensraums für Gebirgsvögel, insbesondere für das Auerwild. Gerade dieser Bestand des Auerwilds macht das BLN-Objekt 1612 Säntisgebiet einzigartig, weshalb es ungeschmälert zu erhalten ist. Mit dem geplanten Wanderweg würde der Lebensraum des Auerwilds zerschnitten. Es würde jedenfalls ein grösseres Wanderaufkommen resultieren, wodurch das Auerwild gestört und in der Folge aus diesem Gebiet vertrieben würde. Diese Beeinträchtigung des Auerwilds stellt einen schweren Eingriff dar, zumal sie nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, würde doch das Auerwild kaum mehr in diese Gebiete zurückfinden und Versuche mit Wiederansiedlungen von Zuchtvögeln bis anhin erfolglos waren (vgl. BOLLMANN/GRAF/JACOB/THIEL, Von der Forschung zur Auerhuhnförderung: eine Projektsynthese, in: Der Ornithologische Beobachter / Band 105 / Heft 1 / März 2008 107, S. 114). Die Aufnahme des geplanten Wegs in den Fuss- und Wanderwegnetzplan widerspricht folglich dem nationalen, spezifischen Schutzziel des BLN-Objekts, den Lebensraum des Auerwilds zu erhalten. Hinzu kommt, dass er nicht notwendig, ja sogar überflüssig ist, zumal genügend Wanderwege ausserhalb des Auerwild-Lebensraums bestehen. Schliesslich wird mit dem geplanten Wanderweg kein gleichwertiges Interesse von nationaler, sondern höchstens ein touristisches Interesse von regionaler Bedeutung angestrebt. Die Aufnahme des Wanderwegs ist somit auch nach Art. 6 Abs. 2 NHG unzulässig.

- 5.
- 5.1. Eidgenössische Jagdbanngebiete dienen dem Schutz und der Erhaltung von seltenen und bedrohten wildlebenden Säugetieren und Vögeln (Art. 1 der Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete, VEJ; SR 922.31). Bund und Kantone sorgen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür, dass die Schutzziele der Banngebiete nicht durch andere Nutzungen beeinträchtigt werden. In den Banngebieten ist der Erhaltung von Biotopen im Sinne von Artikel 18 Absatz 1^{bis} NHG, insbesondere als Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere und Vögel, besondere Beachtung zu schenken. Die Kantone sorgen insbesondere dafür, dass solche Lebensräume nicht zerschnitten werden (Art. 6 Abs. 3 VEJ). Bei besonders schutzwürdigen Lebensräumen innerhalb der Gebiete sind Hinweistafeln mit Angaben zum Schutzgebiet, zum Schutzziel und zu den wichtigsten Schutzmassnahmen anzubringen (Art. 7 Abs. 3 VEJ).
- 5.2. Der geplante Wanderweg führt durch das Eidgenössische Jagdbanngebiet Nr. 16 Säntis. Wie erwähnt führt er zur Zerschneidung des Lebensraums des stark gefährdeten Auerwilds und dessen Begehung und Unterhalt zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Auerwildbestands, was mit einem zentralen Teil des Schutzziels dieses Jagdbanngebietes nicht vereinbar ist. Die Aufnahme des geplanten Wegs in den Fuss- und Wanderwegnetzplan würde somit auch gegen die Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete verstossen und wäre bundesrechtswidrig.
6. Zusammenfassend widerspricht die Aufnahme des geplanten Weges in den Fuss- und Wanderwegnetzplan den Zielen des verfassungsmässig garantierten Moor- und Moorlandschaftsschutzes, des BLN-Objekts 1612 Säntisgebiet und des eidgenössischen Jagdbanngebietes Nr. 16 Säntis, das Auerwild zu erhalten. Die Strecke Langälpli-Löchli-Holzplatz zur Waldstrasse darf folglich nicht in den Fuss- und Wanderwegnetzplan aufgenommen werden.

Statt neue offizielle Wanderwege zuzulassen, wären vielmehr – wie auch die Referenzliste ML 62 Schwägalp darauf hinweist und die VEJ gebietet - zusätzliche Massnahmen zugunsten der Auerhühner nötig, wie beispielsweise Hinweistafeln mit Angaben zum Schutzgebiet, zusätzliche Lebensraumaufwertungen sowie Lenkungsmassnahmen, mit denen Störungen durch den Menschen weiter reduziert werden könnten, wie Weggebote oder Wegverbote. Nur damit könnten die bereits vorhandenen Störungen des Auerwilds durch die Begehung wilder Wanderwege, welche nach Ausführungen der Standeskommission trotz umfangreicher Massnahmen zur Aufwertung für das Auerhuhn nicht verschwunden seien, reduziert oder im Idealfall beseitigt werden.

Die Beschwerde ist folglich gutzuheissen. Der Rekursentscheid der Standeskommission vom 14. März 2023 (Prot. Nr. 264) und der Einspracheentscheid des Bezirks Schwende vom 29. September 2021 sind aufzuheben.

(...)

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,
Entscheid V 7-2023 vom 21. März 2024