



Fall-Nr.: B 2014/128
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 22.01.2016
Entscheiddatum: 22.01.2016



Entscheid Verwaltungsgericht, 22.01.2016

Strassenrecht. Strassenausbau und Wanderwegumlegung (Teilstrassenplan). Art. 39 ff. StrG (sGS 732.1). Art. 7 Abs. 1, Art. 7 Abs. 2 lit. d und Art. 9 FWG (SR 704). Streitig war die Vereinbarkeit des von der Beschwerdeführerin aufgelegten Teilstrassenplans mit den zur Anwendung kommenden einschlägigen Normen der Wanderweggesetzgebung. Der Wild- und Naturschutz stand einer Bewilligung des geplanten Wanderwegersatzes im fraglichen Gebiet insofern entgegen, als davon auszugehen war, dass die geplante Wanderwegverlegung selbst im Fall einer nur sporadischen Nutzung durch Wanderer und Läufer den bisher kaum frequentierten Wildlebensraum stören würde. Die Wanderwegverlegung würde zudem an einem kommunalen Schutzobjekt vorbeiführen und ein BLN-Gebiet tangieren. Hinzu kam, dass der Wanderwegausbau mit der kommunalen Schutzverordnung, gemäss welcher der Ausbau von Verkehrseinrichtungen zur Förderung des Gebietes als Erholungsraum nicht bewilligt werden dürfen, nicht im Einklang stünde. Was die geplante Befestigung eines der Gemeindestrasse 2. Klasse betraf, stand fest, dass dieser Strassenabschnitt im aktuellen Ausbaustandart eine zureichende Zufahrt zu den anliegenden Häusern - drei landwirtschaftlich und zwei nichtlandwirtschaftlich genutzte Wohnhäuser gewährleistet. Das Interesse an der Staubfreimachung der Strasse zur Komfortsteigerung für die Anwohner vermochte in diesem Sinn das Interesse am Erhalt des Wildlebensraumes nicht aufzuwiegen. Bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen waren sodann die Erstellungskosten der Hartbelegung. Lässt sich die Strasse, welche als Zufahrt und Wanderweg dient, mit vertretbarem Aufwand unterhalten und ist der angebotene Ersatz mit den Interessen des Natur- und Wildschutzes (Erhalt eines störungsarmen und gut strukturierten Wildlebensraums) sowie mit der erwähnten Schutzverordnung nicht vereinbar, ist auf eine Befestigung zu verzichten (Verwaltungsgericht, B 2014/128). Entscheid vom 22. Januar 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Schmid



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde Y., Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, factum advocatur, Davidstrasse 1,
Postfach 635, 9001 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Tiefbauamt, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Strassenausbau und Wanderwegumlegung X.

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Der Gemeinderat Y. genehmigte mit Beschluss vom 13. August 2013 das Projekt Ausbau der Gemeindestrasse 2. Klasse (Nr. 124) - A.-X. - Abschnitt B.-X. mit Aufhebung und Verlegung des Wanderweges (act. 10/2 Ziff. 1) sowie den dazugehörigen Teilstrassenplan für das Teilstück zwischen den Weilern B. und X. auf der Strasse A.-X. (Gemeindestrasse zweiter Klasse) und den Gemeindeweg 3. Klasse (Nr. 756) - X.-C.-D.-wald (act. G 10/2 Ziff. 3). Das Teilstück zwischen B. und X. verfügt über keinen Hartbelag. Es ist im Teilplan Fuss-, Rad- und Wanderweg der politischen Gemeinde Y. vom 12. August 1999/27. November 2008 als Wanderweg ohne Hartbelag und als Radweg verzeichnet.



b. Die Bauverwaltung Y. reichte den Teilstrassenplan (act. G 10/5) dem Baudepartement des Kantons St. Gallen, Tiefbauamt, am 1. Oktober 2013 zur Genehmigung ein (act. G 10/1). Dieses holte beim Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) eine Stellungnahme mit dem Antrag auf Nichtgenehmigung des Plans ein und legte diese der Gemeinde Y. am 7. November 2013 vor (act. G 10/6). Hierauf unterbreitete die Gemeinde mit Schreiben vom 13. Dezember 2013 folgende Lösungsvorschläge: a) Verlegung des Wanderweges gemäss Projekt und Signalisation Bikerstrecke weiterhin über Gemeindestrasse B.-X.; b) Verzicht auf Wanderwegverlegung (act. G 10/8). Hierzu äusserte sich das ANJF im Bericht vom 28. Februar 2014 (act. G 10/11). Nach Eingang einer weiteren Stellungnahme der Gemeinde Y. vom 18. März 2014 (act. G 10/13) verfügte das Tiefbauamt am 13. Juni 2014 die Nichtgenehmigung des Teilstrassenplans „Strassenausbau und Wanderwegumlegung X.“ (act. G 2).

B.

a. Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, St. Gallen, für die Gemeinde Y. mit Eingabe vom 26. Juni 2014 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 29. August 2014 (act. G 5) beantragte er, die Verfügung sei aufzuheben (Ziff. 1) und die Vorinstanz sei anzuweisen, den Teilstrassenplan „Strassenausbau und Wanderwegumlegung X.“ zu genehmigen (Ziff. 2); eventuell sei die Vorinstanz anzuweisen, den Teilstrassenplan in Bezug auf die Hartbelegung und die teilweise Verbreiterung der Gemeindestrasse zweiter Klasse und ohne die Wanderwegumlegung zu genehmigen (Ziff. 3); unter Kostenfolge (Ziff. 4).

b. In der Vernehmlassung vom 8. Oktober 2014 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und machte ergänzende Ausführungen (act. G 9).

c. Mit Eingabe (Replik) vom 28. Oktober 2014 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt und stellte zusätzlich den Antrag auf Durchführung eines Augenscheins



(act. G 12). Die Vorinstanz hielt in der Eingabe (Duplik) vom 10. November 2014 an ihrem Antrag und ihren Ausführungen fest. Für den Fall der Durchführung eines Augenscheins ersuchte sie darum, auch den Leiter des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) sowie den zuständigen Sachbearbeiter des ANJF einzuladen (act. G 15).

d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 26. Juni 2014 und ihre Ergänzung vom 29. August 2014 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). - Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens bildet unter anderem die Ein- oder Umteilung von Gemeindestrassen (vgl. Art. 45 Abs. 1 lit. c StrG). Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach den Vorschriften des VRP (Art. 46 StrG). Aufgrund von Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP ist die Rechtsmittelbefugnis der Gemeinde vorliegend zu bejahen. Auf die Beschwerde ist damit - mit dem nachstehenden Vorbehalt - einzutreten.

1.2. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens bildet die Nichtgenehmigungsverfügung der betreffend den von der Beschwerdeführerin im Planverfahren gemäss Art. 39 ff. des Strassengesetzes (sGS 732.1; StrG) erlassenen Teilstrassenplan. Die Beschwerdeführerin stellt den Eventualantrag, die Vorinstanz sei anzuweisen, den Teilstrassenplan in Bezug auf die Hartbelegung und die teilweise Verbreiterung der Gemeindestrasse zweiter Klasse und ohne die Wanderwegumlegung



zu genehmigen (act. G 5 Ziff. 3). Nachdem jedoch der Erlass eines Teilstrassenplans für Gemeindestrassen nach dem Planverfahren in die Zuständigkeit der politischen Gemeinde fällt (vgl. Art. 11 Abs. 1 und 39 Abs. 2 StrG; G. Germann, Kurzkommentar zum St. Gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Rz. 3 zu Art. 39), kann Gegenstand des vorinstanzlichen Genehmigungsverfahrens nur bilden, was zuvor Gegenstand eines kommunalen Planverfahrens gebildet hatte. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass die Hartbelegung und teilweise Verbreiterung der Gemeindestrasse unabhängig von der Wanderwegverlegung beurteilt werden könnten (act. G 12 S. 2 Ziff. 2), trifft - wie sich nachstehend (E. 3.2) ergeben wird - nicht zu; die beiden Teilaspekte sind vielmehr sachlich voneinander abhängig. Damit kann auf den erwähnten Antrag - wie die Vorinstanz zu Recht festhält (act. G 9) - nicht eingetreten werden.

2.

2.1. Streitig ist vorliegend, ob bzw. inwiefern der von der Beschwerdeführerin aufgelegte Teilstrassenplan „Strassenausbau und Wanderwegumlegung X.“ mit den zur Anwendung kommenden einschlägigen Normen der Wanderweggesetzgebung vereinbar ist. Das Strassenprojekt mit Teilstrassenplan sieht vor, ein Teilstück der Verbindung B.-X. mit einem Hartbelag zu versehen und den Wanderweg ohne Hartbelag auf die im Weiler B. nach Südosten abzweigende Gemeindestrasse 3. Klasse sowie den daran anschliessenden Weg 3. Klasse umzulegen. - Müssen Fuss- oder Wanderwegnetze oder Teile davon aufgehoben werden, so ist, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse, für angemessenen Ersatz durch vorhandene oder neu zu schaffende Wege zu sorgen (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704). Fuss- und Wanderwege sind insbesondere zu ersetzen, wenn sie auf einer grösseren Wegstrecke mit Belägen versehen werden, die für die Fussgänger ungeeignet sind (Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG). Bei der Planung von Fuss- und Wanderwegen sind nach Art. 9 FWG unter anderem die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen. Zweck des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) bildet unter anderem der Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt sowie ihrer biologischen Vielfalt und ihres natürlichen Lebensraums (Art. 1 lit. d NHG). Besonders zu schützen sind unter anderem seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die



eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Art. 18 NHG). Beim Bau von Wanderwegen ist dementsprechend darauf zu achten, dass Flächen mit trittempfindlichen Pflanzengesellschaften oder störungsempfindlichen Tierartengemieden bzw. die Wege so gestaltet werden, dass die Störung minimiert wird (Handbuch Wanderwegnetzplanung, herausgegeben 2014 vom Bundesamt für Strassen Astra, S. 56; vgl. auch Handbuch «Bau und Unterhalt von Wanderwegen», Astra, Schweizer Wanderwege, 2009). Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Jagdgesetzes des Kantons St. Gallen (sGS 853.1) sorgt der Staat für Schutz, Aufbau und Verbesserung der Lebensräume der wildlebenden Säugetiere und Vögel (lit. a) und den Schutz wildlebender Tierarten (lit. c). Nach Art. 39 Abs. 1 des Jagdgesetzes stellt die zuständige Behörde den Schutz von Lebensraum und Lebensgemeinschaft sicher durch Berücksichtigung des Zwecks dieses Gesetzes in Richt-, Regional- und Ortsplanung sowie in anderen Planungen (lit. a), Bedingungen und Auflagen in Bewilligungen für Eingriffe in den Lebensraum (lit. b), Beschränkung von Nutzungen des Lebensraumes, wenn diese Tiere erheblich stören oder Pflanzen erheblich schädigen (lit. c) und Schutzmassnahmen (lit. d).

2.2. Das ANJF legte in der Stellungnahme vom 28. Februar 2014 dar, nach einer Begehung mit Gemeindevertretern und einer Sitzung mit der Vorinstanz sei eine Einigung noch ausstehend, da sich die öffentlichen Interessen widersprechen würden. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin (act. G 10/8) werde nicht nur ein bestehender Weg als Wanderweg markiert, sondern ein neuer Wanderweg angelegt. Ein durchgehender Weg bestehe aktuell nicht. Die geplante Verlegung führe über die bestehende Gemeindestrasse 3. Klasse Nr. 300 und den bestehenden Gemeindeweg 2. Klasse Nr. 755 (recte: 3. Klasse). Die aktuellen Verhältnisse vor Ort würden jedoch zwei „Sackgassen“ zeigen, deren Mittelstück nicht aus einem erkennbaren Weg bestehe, sondern frei über eine Weide führe. Die ganze Strecke werde momentan kaum als durchgängiger Weg genutzt, und auch von Bikern und Läufern werde die Strecke nicht begangen, da ein Weidetor die freie Durchgängigkeit einschränke. Durch die Gewährleistung der Durchgängigkeit, die einer neuen Erschliessung des Gebiets gleichkomme, würde die Beunruhigung stark zunehmen. Der geplante Wanderweg führe im ersten Teil durch einen schattigen Wald. Dieser sei Einstandsgebiet und Rückzugsort für Wildtiere, biete jedoch kaum Äsung. Für die Nahrungsaufnahme



optimale Gegebenheiten seien auf den umliegenden Weiden gegeben. Der Waldrand sei gebuchtet und die Weiden immer wieder von strukturierenden Busch- und Baumgruppen durchsetzt. Die Kombination dieser Lebensraumbedingungen stelle ein bevorzugtes Habitat für Wildtiere dar. Solche störungsarmen, reich strukturierten Lebensrauminselfn würden immer seltener, da die Zerschneidung und Beunruhigung der Landschaft immer stärker zunehme. Der neue Wanderweg würde vor allem von ortsunkundigen Wanderern genutzt, welche den Wegweisern folgen würden. Ortskundige Wanderer würden zum überwiegenden Teil die bisherige Wegführung auf der neu asphaltierten Strasse wählen, wie die Beschwerdeführerin schreibe (act. G 10/8). Durch die geringe Nutzung würden Wildtiere grösserem Stress ausgesetzt, da die sporadische Nutzung die Störungen unvorhersehbar mache und somit eine Gewöhnung des Wildes ausschliesse. Als grösstes Problem erscheine jedoch die Nutzung durch Läufer und Biker. Diese stelle aufgrund der hohen Mobilität und geringen Lautstärke den grössten Stressfaktor für Wildtiere dar. Die Beschwerdeführerin biete an, die Bikeroute weiterhin über die Gemeindestrasse X.-B. zu signalisieren. Dies würde an der Nutzung der neuen Wegstrecke durch Biker und Läufer kaum etwas ändern. Biker und Läufer seien auch in der Dämmerung noch unterwegs. Wildtiere würden jedoch gerade die Dämmerung nutzen, um aus den Deckung auszutreten und Nahrung aufzunehmen. Das Auftauchen der Biker und Läufer geschehe oft unvermittelt und sei für das Wild deshalb mit grossem Schrecken verbunden. Durch die Wanderwegverlegung würden also unerwünschte und störungsreiche Aktivitäten im momentan ruhigen Wildlebensraum gefördert. Die Verlegung des Wanderwegs gemäss Projekt, mit Signalisation der Bikerstrecke weiterhin über die Gemeindestrasse B.-X., sei für das ANJF somit keine gangbare Möglichkeit. Ein Anspruch darauf, dass mit Ersatzstrecken andere öffentliche Interessen (im Sinn von Art. 9 FWG) geschädigt werden dürften, bestehe nicht. Das Bedürfnis der Wildtiere nach Ruhe sei stärker zu gewichten als die Lösung des Wanderwegkonfliktes auf Kosten eines anderen öffentlichen Interesses, zumal der gesamte untere Streckenteil, der auch als Wanderweg signalisiert sei, mit einem Hartbelag versehen sei. Die Ersatzpflicht nach Art. 7 FWG sei nicht erfüllbar, da kein angemessener Ersatz vorliege (act. G 10/11).

2.3. Im angefochtenen Entscheid kam die Vorinstanz unter Verweis auf die vorerwähnte Stellungnahme des ANJF zum Schluss, die Wanderwegverlegung führe



zweifelsohne zu einer intensiveren Nutzung des bestehenden Weges dritter Klasse durch Fussgänger, Läufer und Biker. Zwar solle der Radweg nicht auf die neue Linienführung verlegt werden, so dass insbesondere Ortsunkundige diese Route nicht mit dem Fahrrad befahren dürften. Hingegen würden ortskundige Biker den Weg nutzen, zumal der Fahrradverkehr auf öffentlichen Wegen grundsätzlich nicht verboten sei. Diese Nutzung stelle aufgrund der hohen Mobilität und geringen, aber plötzlich auftretenden Lautstärke einen grossen Stressfaktor für Wildtiere dar. Für Biker und Läufer sei der neu geplante Wegabschnitt attraktiv und dürfte deshalb rege genutzt werden. Die Signalisation der Bikeroute weiterhin über die Gemeindestrasse B.-X. würde an der Nutzung der neuen Wegstrecke durch Biker und Läufer kaum etwas ändern, zumal davon auszugehen sei, dass diese auch in der Dämmerung noch unterwegs sein werden. Wildtiere würden jedoch gerade die Dämmerung nutzen, um aus der Deckung auszutreten und Nahrung aufzunehmen (act. G 2).

3.

3.1. Die Beschwerdeführerin beantragt in der Replik einen Augenschein (act. G 12 S. 1). Beweisanträge sind grundsätzlich innert der Nachfrist gemäss Art. 50 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 64 VRP zu stellen (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 612), weshalb vorliegend auf den Antrag auf Durchführung eines Augenscheins wegen Verspätung nicht eingetreten werden kann. Für den Fall des Eintretens wäre der Antrag abzuweisen. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966). Die tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall hinreichend aus den Plänen, den Fotografien, dem Geoportal (www.geoportal.ch) und aus den übrigen Verfahrensakten. Die Vorinstanz stellt sich im angefochtenen Entscheid - im Gegensatz zum ANJF - auch nicht auf den Standpunkt, dass die Wegverbindung zwischen den Gebäuden Nr. 000 und 001 nicht bestehe (vgl. act. G 2 S. 3 Ziff. 4 und nachstehend E. 3.3), weshalb ein diesbezüglicher



Klärungsbedarf nicht vorliegt. Auf einen Augenschein ist daher auf jeden Fall zu verzichten.

3.2. Die Beschwerdeführerin stellt in Abrede, dass das Strassenteilstück von 750 m, welches mit einem Hartbelag versehen werden soll, als „grössere Wegstrecke“ im Sinn von Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG einzustufen ist (act. G 5 S. 4). In den bisher von Gerichten entschiedenen Fällen standen Wegstrecken mit einer Länge von 100 bis 700 Metern zur Diskussion, für welche eine Asphaltierung von bestehenden Wanderwegen verweigert wurde (vgl. BVR 1991, 222, BVR 1992, 226 sowie die weiteren, auf www.wandern.ch/de/wanderwege/behoerden-und-gerichtsentscheide publizierten Entscheide). Auch wenn sich diese Entscheide nicht explizit zur Frage der „grösseren Wegstrecke“ im Sinn von Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG äusserten, so liessen sie doch bei zum Teil wesentlich kürzeren Strecken, als sie vorliegend zur Diskussion steht, eine Befestigung nicht zu. Vor diesem Hintergrund macht die - mit Hinweis auf die Vereinfachung der Schneeräumung im Winter, die Staubentwicklung im Sommer und die hohen Unterhaltskosten - geplante Hartbelegung der immerhin rund 750 m langen Strecke B.-X. (bisheriger Wanderweg) eine Verlegung des Wanderwegs im Sinn von Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG erforderlich. Inwiefern die Gesamtlänge des Wanderwegs von rund 8 km am Vorliegen einer „grösseren Wegstrecke“ im Sinn von Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG etwas zu ändern vermöchte, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht begründet. Sodann sind die örtlichen Verhältnisse gemäss Art. 7 Abs. 1 FWG beim Entscheid über den Wanderwegersatz zwar zu berücksichtigen, erlauben jedoch für sich allein keinen Verzicht auf einen Wanderwegersatz. Vielmehr ist auf die Befestigung des bestehenden Wanderwegs zu verzichten, soweit kein geeigneter Wanderwegersatz zur Verfügung steht (dazu nachstehende E. 3.5).

3.3. Fest steht, dass die im Teilstrassenplan vorgesehene Verlegungsstrecke des Wanderwegs auf bereits klassierten Gemeindewegen und -strassen verläuft (act. G 2 S. 3 Ziff. 4). Auf einem Zwischenstück führt die streitige Verlegungsrouten des Wanderwegs durch Weideland; diese ist nicht zu jeder Jahreszeit als Wanderweg erkennbar. Der Grenzzaun zwischen zwei Weideflächen ist mit einem Tor versehen. Die Wegbenützung ist jedoch rechtlich gewährleistet, auch wenn der Weg nicht (immer) erkennbar ist (vgl. dazu Germann, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 9 StrG). Unbestritten ist sodann,



dass dieser Weg zur Zeit kaum begangen wird (vgl. act. G 5 S. 3 Ziff. IV.c.). Bei der Klärung der streitigen Angelegenheit sind neben den Naturschutzinteressen (ungestörtes Leben von Wildtieren; vgl. vorstehende E. 2.1) auch die Interessen der Benutzer des Wanderwegs sowie diejenigen an einer Hartbelegung der Strecke B.-X. in die Abwägung miteinzubeziehen (vgl. Art. 9 FWG). Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid dar, im Fall der Nichtgenehmigung der Wanderwegverlegung könnte der heutige Wanderweg nicht mit einem Hartbelag versehen werden. Die Beschwerdeführerin mache nicht geltend, dass bei Verzicht auf eine Hartbelegung das umliegende Gebiet nicht hinreichend erschlossen wäre. Zwar seien Staubimmissionen lästig, jedoch lägen nur wenige Wohnhäuser an dem betreffenden Strassenteilstück. Zwar sei eine Erschliessungsstrasse mit Hartbelegung für die Anwohner bequemer und im dicht besiedelten Gebiet durchaus auch Standard, aber gerade in landwirtschaftlich oder überwiegend landwirtschaftlich genutzten Gebieten - wie vorliegend - sei eine Strasse ohne Hartbelegung sicher nicht unüblich. Eine Abwägung der angeführten Interessen ergebe, dass der Schutz und der Erhalt des natürlichen Lebensraums für Wildtiere die Interessen an einer bequemeren Erschliessungsstrasse überwiegen. Daran vermöge auch das fiskalische Interesse an einem möglichst kostengünstigen Unterhalt nichts zu ändern. Völlig ausser Acht lasse die Beschwerdeführerin die Erstellungskosten für die Hartbelegung (act. G 2 S. 4 f.).

3.4. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dass die Strecke auch nach der Wanderwegverlegung weder von Wanderern noch von Bikern oder Läufern sehr viel stärker beansprucht werde als bis anhin. Der Ersatzwanderweg führe durch das Gebiet E., das an den D.-wald angrenze. Dieses Gebiet sei jedoch nirgends als besonders wertvoll oder als besonders gefährdet ausgewiesen. Der Ersatzwanderweg führe durch ein naturnahes Gebiet, das sich nicht durch ein besonderes Schutzbedürfnis auszeichne. Der Ersatzweg weise mehr Steigung auf und sei deutlich länger als die bestehende Gemeindestrasse zweiter Klasse. Die Kennzeichnung als Wanderweg werde deshalb nicht dazu führen, dass der Ersatzwanderweg wahrnehmbar stärker frequentiert werde. Es könne davon ausgegangen werden, dass nur wenige ortsunkundige Wanderer diesen Weg nutzen werden. Im heutigen Zustand sei der Weg nicht für den Fahrradverkehr geeignet. Die Kennzeichnung des Gemeindewegs als Wanderweg werde deshalb nicht dazu führen, dass der Ersatzwanderweg durch ortskundige Biker wahrnehmbar stärker frequentiert werde.



Warum Biker und Läufer auf dem Ersatzwanderweg anders als auf dem bestehenden Gemeindeweg auch in der Dämmerung unterwegs sein sollten, sei nicht nachvollziehbar. Diejenigen Wanderer, die einen möglichst naturnahen Belag bevorzugten, würden allerdings die Wanderwegverlegung schätzen (act. G 5 S. 3 f.; act. G 12 S. 3). In der Gemeinde Y. seien zahlreiche Wanderwege mit einem Hartbelag versehen. Warum die vorgesehene Hartbelegung unzulässig sein solle, sei nicht ersichtlich. Die Vorinstanz berücksichtige bei ihrer Interessenabwägung einzig die Beeinträchtigung des Lebensraumes durch ein von ihr behauptetes kollektives Fehlverhalten von Läufern und Bikern. Unberücksichtigt geblieben sei das Interesse am Ausbau der Gemeindestrasse zweiter Klasse wie auch das Interesse von Wanderern an einem naturnahen Weg durch eine schöne Landschaft. Werde von einer bestimmungsgemässen Nutzung des geplanten Wanderweges ausgegangen und würden die erwähnten Interessen mitberücksichtigt, spreche nichts gegen die Genehmigung des Teilstrassenplans (act. G 12 S. 2-4).

3.5.

3.5.1. Die im Bericht des ANJF (vorstehende E. 2.2) ausführlich und nachvollziehbar begründeten Gegebenheiten des Wild- und Naturschutzes stehen einer Bewilligung des geplanten Wanderwegersatzes im Gebiet E. und D.-wald insofern entgegen, als davon auszugehen ist, dass die geplante Wanderwegverlegung selbst im Fall einer nur sporadischen Nutzung durch Wanderer und Läufer - eine solche nimmt auch die Beschwerdeführerin an (act. G 5 S. 3, G 12 S. 3) - sowie Biker den bisher kaum frequentierten Wildlebensraum stören würde. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin gehen weder die Vorinstanz noch das ANJF von einer erheblich erweiterten Nutzung durch ortsansässige Läufer oder von „Massen von Läufern“ (act. G 12 S. 3 Ziff. 4./12.) aus, sondern von einer sporadischen, für Wildtiere unvorhersehbaren zusätzlichen Nutzung. Die von der Beschwerdeführerin angeführte Wegsteigung dürfte dabei für Läufer und Wanderer keinen Hinderungsgrund für die Wegbenützung darstellen. Eine Störung im erwähnten Sinn ergäbe sich somit auch unabhängig von einer Nutzung des Wegs durch Biker. Die von den Verfahrensbeteiligten kontrovers diskutierte Frage, ob bzw. inwiefern mit einer Wegnutzung durch Biker zu rechnen und ob diese - mit Blick auf Art. 43 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01; „Wege, die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen



St.Galler Gerichte

oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind, wie Fuss- und Wanderwege, dürfen mit solchen Fahrzeugen nicht befahren werden“) - überhaupt zulässig wäre (vgl. act. G 9 S. 4, G 12 S. 3), braucht damit nicht geklärt zu werden.

3.5.2. Die Vorinstanz weist überdies darauf hin, dass der D.-wald teilweise in einem Landschaftsschutzgebiet und im Grenzbereich zum Gebiet Nr. 0002 (F.-G., Quellgebiet von H. und I.) des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) liege. Die Streckenführung tangiere neben dem BLN-Gebiet teilweise auch ein Landschaftsschutzgebiet (S3: J.-K.-L.-M.) sowie ein feuchtes Naturschutzgebiet (N29a: X./C./N.) gemäss Schutzverordnung der Gemeinde Y. (genehmigt am 11. September 1990). Nach deren Art. 8 dürften in Landschaftsschutzgebieten der Bau und Ausbau von Anlagen, welche eine Förderung des Gebietes als Erholungsraum bezwecken, nicht bewilligt werden. Der Strassenabschnitt im Landschaftsschutzgebiet ende momentan als Sackgasse. Werde die Strecke durchgängig gemacht, werde die Nutzung des Gebietes als Erholungsraum klar gefördert, was den Vorgaben der Schutzverordnung (Art. 8) widerspreche. Auch wenn der Weg nicht für Läufer und Biker geplant sei, so sei für diese ein topographisch anspruchsvoller Weg ungleich attraktiver als ein ebener Weg. Da sich Läufer und Biker lautlos und rasch bewegen würden, werde das Wild überrascht, und es bleibe ihm kaum Zeit für ein Ausweichen. Die Fluchtreaktion werde dadurch massiv verstärkt, was den Tieren Äsungszeit stehle und im Winter an die Substanz gehe (act. G 9 S. 3 f.).

Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Abrede, dass die Wanderwegverlegung an einem kommunalen Schutzobjekt vorbeiführen und im Bereich des D.-waldes ein rund 16'000 ha grosses BLN-Gebiet berühren würde (act. G 12 S. 3 Ziff. 5./14., anders noch in act. G 5 S. 3; act. G 13.2). Ihre Auffassung, dass die Wegverlegung nicht zu einer zusätzlichen Belastung in dem im ANJF-Bericht geschilderten Sinn führen sollte, vermag sie nicht zu begründen. Hinzu kommt, dass der Wanderwegausbau mit Art. 8 der Schutzverordnung, gemäss welchem der Ausbau von Verkehrseinrichtungen zur Förderung des Gebietes als Erholungsraum nicht bewilligt werden darf, nicht im Einklang stünde.

3.5.3. Was die geplante Befestigung des Abschnittes B.-X. der Gemeindestrasse 2. Klasse betrifft, ist zum einen festzuhalten, dass dieser Strassenabschnitt im aktuellen



Ausbaustandard unbestritten eine zureichende Zufahrt zu den anliegenden Häusern - drei landwirtschaftlich und zwei nichtlandwirtschaftlich genutzte Wohnhäuser (vgl. act. G 5 S. 2 Ziff. III./6.) - gewährleistet. Die Anwohner der fünf Liegenschaften können selbst dazu beitragen, übermässige Staubeentwicklungen und Verschmutzungen von Fahrzeugen (act. G 5 S. 2 unten und S. 4) zu verhindern, indem sie den Weg mit angepasst tiefer Geschwindigkeit befahren. Das Interesse an der Staubreimachung zur Komfortsteigerung für die Anwohner vermag in diesem Sinn die im Bericht des ANJF geschilderten Interessen nicht aufzuwiegen. Bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen sind sodann die mit Fr. 258'000.-- veranschlagten Erstellungskosten der Hartbelegung (act. G 10/2; eine Sanierung der bestehenden Strasse, ohne Hartbelegung, ist nicht dokumentiert). Die Erstellungskosten relativieren das Argument der laufenden Unterhaltskosten für eine nicht befestigte Strasse (vgl. act. G 5 S. 4), zumal die Beschwerdeführerin nicht im Rahmen von konkreten Zahlen dartut, inwiefern jeweils aussergewöhnliche Aufwendungen für deren Unterhalt anfallen sollten. Hinzu kommt, dass auch eine befestigte Strasse einen laufenden Unterhalt benötigt. Fraglich erscheint, ob nach einer Strassenbefestigung im Gesamtergebnis, d.h. unter Einbezug einer über einen angemessenen Zeitraum verteilten Investitionskostenabschreibung sowie der Unterhaltskosten für die befestigte Strasse, tatsächlich Einsparungen im Unterhalt resultieren würden. Die Frage kann jedoch offen bleiben, denn mangels anderslautender konkreter Hinweise ist davon auszugehen, dass der Unterhalt der Gemeindestrasse in der bestehenden Form sich in vertretbarem Rahmen hält. Lässt sich aber die Strasse, welche als Zufahrt und Wanderweg dient, mit vertretbarem Aufwand unterhalten und ist der angebotene Ersatz mit den Interessen des Natur- und Wildschutzes (Erhalt eines störungsarmen und gut strukturierten Wildlebensraums) sowie mit der erwähnten Schutzverordnung nicht vereinbar, ist auf eine Befestigung zu verzichten.

3.5.4. Soweit die Beschwerdeführerin mit ihrem Vorbringen, dass in der Gemeinde Y. zahlreiche Wanderwege mit einem Hartbelag versehen seien (act. G 12 S. 2 Ziff. 2.6. mit Hinweis auf act. G 13.1), sinngemäss eine Gleichbehandlung (im Unrecht) beansprucht, ist festzuhalten, dass der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung dem Rechtsgleichheitsgebot bzw. dem Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht in der Regel vorgeht. Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, resultiert daraus grundsätzlich kein



Anspruch, in einer vergleichbaren Situation ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2010, 6. Auflage, Rz. 518 mit zahlreichen Hinweisen). Dieser Anspruch besteht solange nicht, als es sich nur um einzelne abweichende Fälle handelt und es die Behörden nicht ablehnen, die geübte gesetzwidrige Praxis aufzugeben (statt vieler vgl. BGE 123 II 248 E. 3c). Vorliegend ist zu beachten, dass Art. 7 FWG seit 1. Januar 1987 in Kraft steht. Nicht aus den Akten ersichtlich ist, ob die von der Beschwerdeführerin angeführten zahlreichen Wanderwege unter dem Geltungsbereich dieses Gesetzes bzw. zu Recht oder zu Unrecht mit einem Hartbelag versehen wurden. Damit kann auch nicht von einer gesetzwidrigen Praxis der zuständigen Genehmigungsbehörde (Vorinstanz) im erwähnten Sinn ausgegangen werden. Offen bleiben kann bei diesem Sachverhalt die Frage, ob sich die Beschwerdeführerin (als Gemeinde) überhaupt auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht berufen könnte.

3.6. Aufgrund der geschilderten und in den Akten aufgeführten Umstände hat als dargetan zu gelten, dass die Vorinstanz die in Betracht kommenden Interessen zureichend prüfte. Eine unsorgfältige Interessenabwägung, die eine Rechtsverletzung darstellen würde und durch das Verwaltungsgericht korrigiert werden könnte bzw. müsste (vgl. Art. 61 Abs. 3 VRP), liegt nicht vor. Bei fehlendem Nachweis einer Ermessensüberschreitung bzw. eines Ermessensmissbrauchs lässt sich der angefochtene Entscheid, mit welchem der Schutz des Lebensraums von Wildtieren stärker gewichtet wurde als die Interessen an der Realisierung einer Strassenbefestigung, nicht beanstanden.

4.

4.1. (...).

4.2. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.



2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten von Fr. 3'000.--; auf die Erhebung wird verzichtet.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid