

Interpellation Gschwend-Altstätten (23 Mitunterzeichnende) vom 23. April 2018

Harte Zeiten für Wanderwege

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. Juli 2018

Meinrad Gschwend-Altstätten erkundigt sich in seiner Interpellation vom 23. April 2018, wie die Regierung die Bedeutung eines intakten Wanderwegnetzes mit hauptsächlich unbefestigten Wegen einschätzt und welche positiven Auswirkungen attraktive Wanderwege für den Tourismus namentlich in Randregionen und für die Standortattraktivität generell haben. Er wünscht Auskunft darüber, ob aktuelle Zahlen und Statistiken zur Thematik Wanderwege verfügbar sind und ob die Regierung bereit sei, zusammen mit den Gemeinden das bestehende Wanderwegnetz systematisch zu verbessern, insbesondere hinsichtlich durchgehender Wanderwege mit Vorrang für Wanderer und hinsichtlich Reduktion des Anteils von Wanderwegen mit Hartbelag. Darüber hinaus möchte er wissen, ob die Regierung bereit wäre, nicht mehr den Bau von asphaltierten Güter- und Erschliessungsstrassen, sondern vielmehr den Unterhalt von Kies- und Naturwegen zu subventionieren, wie sie zu einem Verbot von Bauasphalt steht und welche zusätzlichen Möglichkeiten sie sieht, das bestehende Wanderwegnetz attraktiver zu machen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Gemäss Bericht des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) «Wandern in der Schweiz 2014»¹ ist die Nutzersicht hinsichtlich Wanderwegen eindeutig: Der Grossteil der befragten Wanderinnen und Wanderer will draussen in der Natur sein und erwartet naturnahe Wege. Hartbelag, Wegbegradigungen und Kunstbauten, wie sie im Rahmen der Baumassnahmen typisch sind, werden tendenziell als störend empfunden. Herumliegender Abfall, beschädigte oder fehlende Wegweiser und Wege mit Hartbelag werden am häufigsten unter den störenden Faktoren genannt (siehe den genannten Bericht, Tabelle A7.9). Entsprechend kritisch ist die Asphaltierung von Wanderwegen / Naturstrassen aus der isolierten Perspektive des Wanderns zu werten. Die Regierung ist sich dieser zentralen Nutzerbedürfnisse bewusst und unterstützt deshalb im ganzen Kanton seit Jahren die Realisierung und den Unterhalt eines intakten, abwechslungsreichen, gut signalisierten und im Idealfall unbefestigten Wanderwegnetzes.
2. Wanderwege erschliessen schöne Natur- und Kulturlandschaften und sind eine zentrale Säule des Sommertourismus und eine unverzichtbare Voraussetzung für die Naherholung einschliesslich positiven Gesundheitsaspekten. Gleichzeitig sind die Wanderwege aber direkt vom wachsenden Nutzungsdruck durch Siedlung, Verkehr und Landwirtschaft betroffen. Im Bericht «Wandern in der Schweiz 2014» wird erwähnt, dass das Wandern eine der beliebtesten Freizeitbeschäftigungen in der Schweiz ist. Je Jahr schnüren rund 2,7 Mio. Schweizerinnen und Schweizer und rund 300'000 Gäste aus dem Ausland hin und wieder die Wanderschuhe und ziehen los. Dabei sorgen die Wanderinnen und Wanderer entlang den 65'000 km Wanderwegen bei öffentlichen Verkehrsmitteln sowie in Hotels und Gastwirtschaften für einen Umsatz von 2,5 Mrd. Franken je Jahr. So werden schweizweit durch Wanderaktivitäten zwischen 4,1 und 5,7 Mio. Logiernächte generiert. Gemäss dem Bericht «Wandern in der Schweiz 2014» geben Wanderinnen und Wanderer je Person und Tag auf ihren Ausflügen im Mittel 45 Franken aus und leisten nebenher einen unbezahlbaren Ge-

¹ Abrufbar unter www.astra.admin.ch/astra/de/home/themen/langsamverkehr/materialien.html.

sundheitsbeitrag. Diese Zahlen machen deutlich, dass das Wandern innerhalb des schweizerischen Tourismusangebots einen relevanten Stellenwert einnimmt. Genauere Zahlen speziell für die Ostschweiz oder den Kanton St.Gallen sind nicht bekannt.

3. Aktuell werden im Kanton St.Gallen keine Daten über die Zahl der aufgehobenen Wanderwege, über neue Hartbelegungen, über Asphaltierungen oder neu geschaffene Wege erfasst. Der Kanton St.Gallen verfügt mit mehr als 4'400 km, davon über 2'300 km kantonale und regionale Wanderwege, über ein feinmaschiges Wanderwegnetz. Heute sind rund 30 Prozent des gesamten Wanderwegnetzes mit einem Belag versehen.
4. Aus Sicht der Regierung wird dem Fuss- und Wanderwegenetz aktuell sowohl im kantonalen Richtplan und im kantonalen Raumkonzept als auch in der neuen Gesamtverkehrsstrategie des Kantons St.Gallen angemessenes Gewicht beigemessen. Der von der Regierung formulierte Auftrag zuhanden des Baudepartementes betreffend Wanderwege wird aktuell erfüllt. Darüber hinausgehende Verbesserungen am Wanderwegenetz wären zwar denkbar, sind aber aus Ressourcengründen zur Zeit nicht geplant.
5. Die Wanderwege verlaufen alle auf gewidmeten Strassen und Wegen (Art. 7 ff. des Strassengesetzes [sGS 732.1]). Abgesehen von den Kantonsstrassen werden diese von den Gemeinden in ihren Gemeindestrassenplänen festgehalten. Zusätzlich führt jede Gemeinde auch einen Fuss-, Wander- und Radwegnetz-Plan (FWRP). In diesem sind alle Fusswege, Wanderwege mit Hartbelag, Wanderwege ohne Hartbelag sowie die Radwege gekennzeichnet. Die Strassenhoheit über diese Wege obliegt den Gemeinden. Entsprechend wichtig ist es, die Gemeinden für die Anliegen der Wanderinnen und Wanderer sowie der Natur zu sensibilisieren. Entsprechende Schritte in diese Richtung sind bereits erfolgt. So hat die Fachstelle Fuss- und Veloverkehr ein Merkblatt zur Fusswegnetzplanung im Siedlungsgebiet erstellt und den Gemeinden zugestellt. Darin werden die Bedürfnisse der Fussgängerinnen und Fussgänger im Siedlungsgebiet aufgezeigt. Seit Mai 2016 begleitet das Kompetenzzentrum Fuss- und Veloverkehr Regionen, Städte und Gemeinden bei deren Planungen im Bereich des Fuss- und Veloverkehrs.
6. An die Wege im Landwirtschaftsgebiet werden vielfältige Ansprüche gestellt: Die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter sind auf eine zweckmässige Erschliessung ihrer Nutzflächen angewiesen. Die Wege müssen ausreichend dicht und auch mit grossen Fahrzeugen befahrbar sein. Die Unterhaltskosten müssen für Gemeinden wie auch für Private verhältnismässig ausfallen. Dem stehen die Anliegen der Erholungssuchenden sowie des Natur- und Landschaftsschutzes gegenüber. Deren gemeinsames Interesse sind eine intakte Natur, ein harmonisches Landschaftsbild und möglichst naturbelassene Wege. Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Landwirtschaftsgebiets als Erholungsraum einerseits und des zunehmenden Drucks auf die Biodiversität andererseits besteht ein grosses öffentliches Interesse an der möglichst optimalen Abstimmung all dieser Ansprüche.

Der Bund und die meisten Kantone subventionieren heute ausschliesslich die Erstellung, den Ausbau und die Instandstellung von Güter- und Forststrassen. Laufende Unterhaltsarbeiten von Kieswegen werden nicht subventioniert. Anhand von werkgebundenen Beiträgen nach Art. 95 StrG kann der Kanton heute zwar Beiträge an die Baukosten von wesentlichen Verbesserungen zugunsten des Fuss- und Radverkehrs sprechen. Sanierungen und Unterhalt werden mit diesem Gesetzesartikel aber nicht unterstützt. Diese Tatsache behindert die Förderung von Kieswegen. Auf Grund geringerer Restkosten und geringerem Unterhalt entscheiden sich viele Strasseneigentümer für einen Ausbau mit Asphalt. Den Anforderungen nach hartbelagsfreien Wanderwegen entspricht dies nicht.

Wegoberflächen, die im Ortsmischverfahren oder mit Zement stabilisiert werden, sind deutlich landschaftsverträglicher und wanderfreundlicher als Asphalt- oder Betonbeläge, weil das Erscheinungsbild der Kieswege weitgehend erhalten bleibt. Die zu sanierende Wegoberfläche wird gebrochen, mit einem hydraulischen Bindemittel versetzt und planiert. Ein Deckbelag oder das Zuführen von Kies sind nicht notwendig. Im Kanton St.Gallen läuft diesbezüglich ein Versuch mit «Verde Andeer» an einem Wanderwegabschnitt bei Diepoldsau, wo verschiedene Bedürfnisse aufeinander abgestimmt werden müssen. Bereits gute Erfahrungen konnte mit «Netstaler Kies» gemacht werden. Mit beiden genannten Belägen können bis zu einem Gefälle von rund 12 Prozent die Aspekte des Wanderns und jene der Radfahrerinnen und Radfahrer sowie auch die Zubringerfunktion gewährleistet werden.

Der Neubau von asphaltierten Güter- und Erschliessungsstrassen stellt heute eine Ausnahme dar. Bei den allermeisten Gesuchen (im Landwirtschaftsamt Bereich Strukturverbesserungen und Melioration) geht es um die Sanierung bestehender Strassen. Die bauliche Ausführung, einschliesslich der Wahl der Deckschicht, richtet sich dabei nach technischen und rechtlichen Kriterien, die zum einen durch das Bundesamt für Landwirtschaft im Kreisschreiben 2/2014 (Güterwege in der Landwirtschaft / Grundsätze für Subventionierungsvorhaben)², aber auch durch andere gesetzliche Grundlagen definiert werden. So ist eine erstmalige Hartbelegung von Wanderwegen heute grundsätzlich nicht mehr möglich bzw. führt nach Art. 7 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege (SR 704) zu einer Ersatzpflicht.

Der Unterhalt von Wegen ist – unabhängig von ihrer baulichen Gestaltung – nach Art. 15 Abs. 3 der eidgenössischen Strukturverbesserungsverordnung (SR 913.1; abgekürzt SVV) von Investitionshilfen ausgeschlossen. Eine Unterstützung des Unterhalts von Kieswegen wäre daher nur aus kantonalen Mitteln möglich und bedürfte einer vorgängigen Änderung der anwendbaren kantonalen Rechtsgrundlagen (Landwirtschaftsgesetz [sGS 610.1]). Ausserdem würde dies der Absicht des Gesetzgebers zuwiderlaufen, der die Ausrichtung von Beiträgen an eine explizite, nicht befristete Unterhaltspflicht knüpft.

7. Hartbelegungen und Asphaltierungen von Wanderwegen, soweit sie der kantonalen Fachstelle Fuss- und Veloverkehr zur Genehmigung vorliegen, werden konsequent nach den Empfehlungen des ASTRA zur «Ersatzpflicht für Wanderwege»³ beurteilt. Dabei gelten folgende Kriterien: Hartbelegungen auf bestehenden Wanderwegen ohne Hartbelag werden nur bei kurzen Teilstücken mit über 12 Prozent Gefälle, höchstens über eine Strecke von 100 m mit einer klaren Begründung und nach Vornahme einer Interessenabwägung zugelassen. Rückbauten von bestehenden Hartbelagsstrecken kommen praktisch nie vor. Da die nationalen Wanderwege fast ausschliesslich auf Gemeindestrassen bzw. Gemeindewegen verlaufen, sind zusammen mit den Gemeinden geeignete Lösungen anzustreben.
8. Bei Ausbauasphalt handelt es sich um einen Recyclingbaustoff, dessen Einsatz sich nach der Richtlinie für die Verwertung von mineralischen Bauabfällen des Bundes⁴ richtet. Recycling-Asphaltgranulat darf demnach in folgenden Formen eingesetzt werden:
 - in loser Form ohne Deckschicht: nur erlaubt, wenn die Schichtstärke höchstens 7 cm beträgt und das Asphaltgranulat kalt eingewalzt wird;
 - in loser Form mit Deckschicht: nur erlaubt als Planiermaterial unter einer bituminösen Deckschicht;
 - in gebundener Form: in bituminös gebundener Form erlaubt.

² Abrufbar unter www.suissemelio.ch/de/6761/6796/kreisschreiben.html.

³ Abrufbar unter www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-meldungen.msg-id-44331.html.

⁴ Abrufbar unter www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/publikationen-studien/publikationen/richtlinie-verwertung-mineralischer-bauabfaelle.html.

Werden die Vorgaben der Umweltschutzgesetzgebung hinsichtlich PAK-Gehalt⁵ sowie der Richtlinien des Bundes zum Einsatz von Recycling-Ausbauasphalt eingehalten, kann davon ausgegangen werden, dass keine Gefährdung für die Umwelt besteht. Für die Einhaltung der Vorgaben sind in erster Linie die politischen Gemeinden verantwortlich. Die Regierung erachtet es als nicht notwendig, ein generelles Verbot für den Einsatz von Recycling-Ausbauasphalt auf Wanderwegen einzuführen. Die Fachstelle Fuss- und Veloverkehr weist aber bei allen diesbezüglichen Anfragen darauf hin, dass Ausbauasphalt ungeeignet für Wanderinnen und Wanderer ist, das Verfahren zwingend mit dem Amt für Umwelt abgesprochen werden muss und dass ein Einbau von Recycling-Ausbauasphalt auf gekennzeichneten Wanderwegen ohne Hartbelag nicht bewilligungsfähig ist.

9. Die Fachstelle Fuss- und Veloverkehr versucht in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem Verein St.Galler Wanderwege die von den «Schweizer Wanderwegen» und «Schweiz-Mobil» im Auftrag des ASTRA erarbeiteten «Qualitätsziele Wanderwege Schweiz»⁶ im kantonalen Wanderwegnetz bestmöglich umzusetzen. Mit diesen Anforderungen wird sichergestellt, dass die neuen Wanderwege ein attraktives, sicheres, zusammenhängendes und damit qualitativ hochstehendes Wanderwegnetz für die Erholungssuchenden gewährleisten:
- hoher Abwechslungsreichtum der Linienführung;
 - Anschluss an den öffentlichen Verkehr;
 - Berücksichtigung der massgeblichen Bedürfnisse und Interessen;
 - geeignete Wegoberfläche ausserhalb des bebauten Siedlungsgebiets;
 - einwandfreier Wegzustand einschliesslich Kunstbauten;
 - einheitliche Signalisation;
 - touristische Kommunikation und Vermarktung der Route.

Die Fachstelle Fuss- und Veloverkehr ist auch bestrebt, die Öffentlichkeitsarbeit betreffend die «Qualitätsziele Wanderwege Schweiz» weiterhin aktiv wahrzunehmen und gegebenenfalls zu verstärken. Dabei ist die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem Verein St.Galler Wanderwege wichtigster Erfolgsfaktor zur Erreichung dieser Qualitätsziele.

⁵ PAK = polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe.

⁶ Abrufbar unter www.wandern.ch/de/signalisation/qualitaetsziele.