

**Art. 105 KV; Art. 12 f. und Art. 63 Abs. 2 StrG; Art. 3 f., Art. 6 Abs. 1 f. und Art. 13 f. FWG; Art. § 7 Abs. 2 und § 8 lit. a FWV/SH; Art. 9 RPG; Art. 19 VRG. Sperrung des Kistenpasses; Interessenabwägung; Kognition; Anforderungen der Fuss- und Wanderweggesetzgebung; Bedeutung von Richtplaneinträgen (OGE 60/2013/4 vom 11. April 2014)**

Veröffentlichung im Amtsbericht

*Bestehen bei Gemeindestrassen und Privatstrassen von kommunaler Bedeutung kantonale Interessen an einer Offenhaltung, ergeben sich aus der Gemeindeautonomie keine Einschränkungen der vollen Kognition des Regierungsrats als Rekursinstanz; die kommunalen Entscheidungsgründe sind aber gebührend zu berücksichtigen. Zu prüfen ist allenfalls auch eine Übernahme des Betriebs und Unterhalts der Strasse durch den Kanton (E. 3d/aa).*

*Bei Entscheiden, welche Fuss- und Wanderwege berühren, muss zwingend eine Stellungnahme des Kantonsforstamts als kantonaler Fachstelle für Wanderwege eingeholt werden. Möglichkeiten einer Heilung bei nachträglicher Einreichung einer solchen Stellungnahme im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (E. 3d/bb/aaa und bbb).*

*Nach den Empfehlungen des Bundes sollten zu den Hauptwanderzeiten nicht mehr als 12 Fahrzeuge pro Stunde einen Wanderweg passieren; überdies muss die Gefahrensituation polizeilich beurteilt werden; allenfalls muss ein bestehender Wanderweg ersetzt oder aufgehoben werden. Nähere Abklärungen zu diesen Punkten fehlen hier (E. 3d/bb/ccc und ddd).*

*Der Richtplan äussert sich nicht abschliessend und allgemeinverbindlich zum Verhältnis zwischen Offenhaltung des Kistenpasses und Wanderwegschutz; vielmehr kann diese Interessenkollision erst im Rahmen des vorliegenden strassenrechtlichen Verfahrens geklärt werden, in welches auch die beschwerdeberechtigten Organisationen einzubeziehen sind (E. 3d/cc und dd).*

Am 4. Juli 2011 verfügten der Stadtrat Schaffhausen und der Gemeinderat Beringen, dass die Überfahrt über den sogenannten "Kistenpass" für den Motorfahrzeugverkehr gesperrt werde, wobei der land- und forstwirtschaftliche Verkehr, Besucher des Beringer Randenturms und Berechtigte mit einer Spezialbewilligung ausgenommen wurden. Gegen diese Verkehrsanordnung erhoben verschiedene Anwohner Einsprache, welche von den genannten Gemeindebehörden abgewiesen wurden. Auf Rekurs mehrerer Anwohner hob

jedoch der Regierungsrat am 18. Dezember 2012 die angefochtene Verkehrsanordnung auf. Gegen den Rekursentscheid des Regierungsrats erhob die Stadt Schaffhausen Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht. Dieses hiess die Beschwerde gut und wies die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat zurück.

*Aus den Erwägungen:*

3.– a) Der sog. "Kistenpass", eine nur teilweise asphaltierte Nebenstrasse, welche von Beringen über die Anhöhe eines Randenausläufers, nämlich über das Färberwiesli, die Gretzenäcker und den Lahnbuck, nach dem Stadtschaffhauser Breite-Quartier führt, liegt in einem *von Natur und Landschaft her empfindlichen Gebiet*. So befindet er sich vollumfänglich im sog. "Engeren Randenschutzgebiet (ERS)" des BLN-Objekts Randen, für welches besondere Landschafts- und Naturschutzvorschriften bestehen und insbesondere der Belagseinbau bei Strassen eingeschränkt wird.<sup>1</sup> Sodann liegt der Kistenpass in einem Amphibien-Wandergebiet, weshalb im Frühling jeweils ein befristetes Nachtfahrverbot angeordnet wird.<sup>2</sup> Überdies hat die Beschwerdeführerin zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich um einen beliebten Wanderweg handelt. Die entsprechenden Gesichtspunkte müssen in die für die Anordnung von Verkehrseinschränkungen *nach Art. 12 StrG<sup>3</sup> erforderliche Interessenabwägung* einfließen.<sup>4</sup> Dabei steht den rechtsanwendenden Verwaltungsbehörden naturgemäss ein nicht unerheblicher *Beurteilungs- und Anordnungsspielraum* zu. Dieser wird allerdings *eingeschränkt durch spezialgesetzliche Vorschriften*, welche sich zur Zulassung des Motorfahrzeugverkehrs äussern. Ein allfälliges *Gewohnheitsrecht* hinsichtlich der Überfahrt über den Kistenpass, welches entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners Nr. 9 nicht ohne weiteres angenommen werden kann, ist dabei zum vorneherein ausgeschlossen, soweit es sich mit den bestehenden Gesetzesvorschriften nicht verträgt.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vgl. dazu Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (VBLN, SR 451.11), insbesondere Anhang Ziff. 1102, §§ 11a ff., insbesondere § 11a Abs. 2 der kantonalen Naturschutzverordnung vom 6. März 1979 (NHV/SH, SHR 451.101) und Kanton Schaffhausen, Richtplan 2001/Anpassung 2004, S. 52 mit Karte "BLN-Gebiete"; zum Belagseinbau bei Strassen im ERS auch nachfolgend E. 3d/cc/aaa.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Kanton Schaffhausen, Richtplan 2001/2004, S. 68 mit Karte "Wildtierkorridore".

<sup>3</sup> Strassengesetz vom 18. Februar 1980 (StrG, SHR 725.100).

<sup>4</sup> Vgl. auch ausdrücklich die nicht abschliessende Regelung von Art. 12 Abs. 2 StrG.

<sup>5</sup> Vgl. dazu *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 196 ff., insbesondere Rz. 205 f., S. 42 f.

Entsprechende einschränkende spezialgesetzliche Vorschriften enthält namentlich das *eidgenössische Fuss- und Wanderweggesetz (FWG)*.<sup>7</sup> So haben die Kantone dafür zu sorgen, dass diese Wege *frei und möglichst gefahrlos begangen werden können*.<sup>8</sup> Ferner müssen Fuss- und Wanderwege durch andere Wege *ersetzt werden*, wenn sie auf einer grösseren Wegstrecke *stark befahren* oder *für den allgemeinen Fahrverkehr geöffnet* werden.<sup>9</sup> Stand ein Wanderweg von Anfang an dem allgemeinen Fahrverkehr offen, muss nach den von den Kantonen zu berücksichtigenden Empfehlungen des Bundes anhand der konkreten Umstände entschieden werden, ob eine Aufhebung nötig ist und die Ersatzpflicht zum Tragen kommt oder andere Massnahmen zu ergreifen sind.<sup>10</sup> Diese Vorschriften sind im bisherigen Verfahren nicht herbeigezogen und angewendet worden, obwohl der Kistenpass unbestrittenerweise sowohl in dem beim Erlass der Verkehrsanordnung geltenden Strassenrichtplan/Teilrichtplan "Rad- und Wanderwege" vom 17. Juni 1996<sup>11</sup> als auch in dessen heute geltender Fassung (Revision 2012)<sup>12</sup> als Wanderweg eingetragen ist. Er ist daher *Bestandteil des Wanderwegnetzes*, für welches die Bundesgesetzgebung über die Fuss- und Wanderwege zu berücksichtigen ist.<sup>13</sup>

Die Fuss- und Wanderweggesetzgebung enthält aber nicht nur materiellrechtliche Bestimmungen, sondern auch *besondere verfahrensrechtliche Vorschriften* für die Schaffung und Änderung von Fuss- und Wanderwegen bzw. für die sie betreffenden betrieblichen Massnahmen. So ist gemäss § 7 Abs. 2 FWV/SH eine *Stellungnahme der kantonalen Fachstelle* einzuholen, wenn Entscheide Fuss- und Wanderwege berühren, wobei gemäss § 8 lit. a FWV/SH das Kantonsforstamt Fachstelle für Wanderwege ist. Betreffen kan-

<sup>6</sup> Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (FWG, SR 704).

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch *Isabelle Häner*, Strassenrecht, in: Georg Müller (Hrsg.), Verkehrsrecht, SBVR Bd. IV, Basel 2008, S. 173 ff., S. 247 ff., Rz. 194 ff.

<sup>8</sup> Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG.

<sup>9</sup> Art. 7 Abs. 2 lit. c FWG.

<sup>10</sup> Vgl. dazu *Häner*, S. 248 f., Rz. 200 ff., und insbesondere *ASTRA/Schweizer Wanderwege*, Ersatzpflicht für Wanderwege, Vollzugshilfe zu Art. 7 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege (FWG), Bern 2012, S. 25 f.; zur Möglichkeit der ersatzlosen Aufhebung eines Wanderweges in besonderen Fällen nachfolgend E. 3d/cc/cc.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Kanton Schaffhausen, Richtplan 2001/Anpassung 2004, S. 108 mit Karte Rad- und Wanderwege.

<sup>12</sup> Vgl. dazu die Vorlage des Regierungsrats an den Kantonsrat betreffend Genehmigung des kantonalen Strassenrichtplans und Teilrevision des Strassengesetzes vom 17. April 2012 (Amtdruckschrift 12-39), Anhang 3 (Teilrichtplan Wanderwege), sowie den Genehmigungsbeschluss des Kantonsrats vom 6. Mai 2013 (Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen 2013, S. 672).

<sup>13</sup> Vgl. Art. 3 und Art. 4 Abs. 1 lit. a FWG und dazu die kantonale Verordnung betreffend den Vollzug des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege vom 3. Mai 1988 (FWV/SH; SHR 704.101), insbesondere § 2 und § 7; vgl. dazu auch *Häner*, S. 248, Rz. 199.

tonale oder eidgenössische Verfahren Fuss- und Wanderwege, sind überdies unabhängig von den übrigen verfahrensrechtlichen Bestimmungen auch die *Gemeinden* (sofern ihr Gebiet betroffen wird) und die vom Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation *anerkannten Fachorganisationen* von gesamtschweizerischer Bedeutung *beschwerdeberechtigt*.<sup>14</sup>

b) Im vorliegenden Fall wurde weder in den kommunalen Verfahren noch im Rekursverfahren vor Regierungsrat die in § 7 Abs. 2 FWV/SH vorgesehene Fachstellungnahme des Kantonsforstamts eingeholt, und es wurde den aufgrund von Art. 14 FWG beschwerdeberechtigten ideellen Organisationen in beiden Verfahren auch keine Gelegenheit eröffnet, sich zur Frage der Aufhebung der angeordneten Strassensperrung zu äussern bzw. diese anzufechten. Es stellt sich daher die Frage, ob der angefochtene Rekursentscheid nicht aufgrund der festgestellten verfahrensrechtlichen Fehler (Fehlen der vorgeschriebenen Fachstellungnahme; Nichtbeachten des Beschwerderechts der zugelassenen ideellen Organisationen) und materiellrechtlichen Mängel (keine Prüfung hinsichtlich der Vorschriften der Fuss- und Wanderweggesetzgebung) aufgehoben und zur Weiterbehandlung an den Regierungsrat zurückzuweisen sei, zumal eine Heilung der erwähnten Fehler im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgrund der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts und in Anbetracht des funktionellen Instanzenzugs (Regierungsrat als Rekursinstanz sowie als Planungs- und Strassenaufsichtsbehörde)<sup>15</sup> nicht möglich bzw. nicht sinnvoll ist.<sup>16</sup> Abgesehen von der Ausserachtlassung der Fuss- und Wanderweggesetzgebung fällt auf, dass sich der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid auch nicht zur Frage äussert, ob und inwieweit die angefochtene kommunale Verkehrsanordnung allenfalls durch die Gemeindeautonomie geschützt sei, woraus sich Kognitionsschranken für den Regierungsrat als Rekursinstanz ergeben könnten.<sup>17</sup>

c) aa) Den Parteien wurde Gelegenheit gegeben, sich zu diesen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren neu stellenden Fragen zu äussern. Während der *Beschwerdegegner Nr. 9* keinen Grund für eine Rückweisung der

<sup>14</sup> Art. 14 Abs. 1 FWG. Beschwerdeberechtigt sind gemäss der Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Fachorganisationen für Fuss- und Wanderwege vom 16. April 1993 (SR 704.5) folgende Organisationen: Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger (ARF), Schweizer Wanderwege (SAW), Naturfreunde Schweiz (NFS), Schweizer Alpen-Club (SAC), Schweizer Heimatschutz (SHS) und Verkehrs-Club der Schweiz (VCS). Vgl. dazu auch *Häner*, S. 250 Rz. 206 f.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 16 ff. VRG, Art. 27 ff. und 76 ff. StrG.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 36 Abs. 1 und 2 VRG (keine Ermessenskontrolle); zur beschränkten Heilungsmöglichkeit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren *Marco Donatsch* in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 64 Rz. 11 f., S. 1124, m.w.H.

<sup>17</sup> Vgl. dazu *Donatsch*, § 20 Rz. 61 ff., S. 587 f., m.w.H.

Sache an den Regierungsrat erkennen konnte, verzichteten die *übrigen privaten Beschwerdegegner* stillschweigend auf eine Stellungnahme. Der *Stadtrat Schaffhausen* vertrat demgegenüber die Auffassung, es müsse eine Fachstellungnahme des Kantonsforstamts eingeholt und den beschwerdeberechtigten Organisationen Gelegenheit zum Verfahrensbeitritt geboten werden, was eine Rückweisung der Sache an den Regierungsrat zur Neuurteilung – auch hinsichtlich des Beringer Entscheids – wohl unumgänglich mache. Der Stadtrat Schaffhausen hielt auch fest, dass seiner Auffassung nach die beschlossene kommunale Verkehrsanordnung durch die Gemeindeautonomie geschützt sei, zumal der kantonale Richtplan entgegen der Auffassung des Regierungsrats eine Sperrung des Kistenpasses nicht ausschliesse.

*bb)* Der *Regierungsrat* vertrat in einer ausführlichen Stellungnahme die Auffassung, es sei auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zu verzichten, wobei er überdies darauf hinwies, dass die vom Obergericht erwähnten Mängel schon im kommunalen Verfahren bestanden hätten, weshalb die Sache gegebenenfalls direkt an die Gemeinden zurückzuweisen wäre. Der Regierungsrat macht im Einzelnen geltend, weder ein eidgenössisches noch ein kantonales Gesetz schreibe die Einholung einer Fachstellungnahme vor, sondern lediglich die vom Regierungsrat selber erlassene Verordnung (FWV/SH); sei der Regierungsrat mit einer entsprechenden Sache befasst, könne er nach eigenem Ermessen entscheiden, ob eine solche Stellungnahme nötig sei. Das FWG sei ohnehin nicht tangiert, da Art. 3 Abs. 2 FWG schwach befahrene Strassen als Verbindungsstücke von Wanderwegen zulasse. Im Übrigen habe der Regierungsrat inzwischen eine Stellungnahme des Forstamts eingeholt. In dieser halte das Forstamt zu Recht fest, es liege keine Verschlechterung des gegenwärtigen Zustands des Wanderweges vor, welche nach § 7 FWV/SH eine Fachstellungnahme erfordere, zumal zur Zeit kein Fahrverbot bestehe. Überdies sehe der kantonale Richtplan vor, dass beim Kistenpass kein allgemeines Fahrverbot durchgesetzt werden solle, was für die Behörden aller Stufen und damit auch für das Kantonsforstamt verbindlich sei. Das Offenhalten des Kistenpasses für den Motorfahrzeugverkehr sei aber auch deshalb unproblematisch, weil der Verkehr gering sei. Es handle sich aufgrund seiner Breite auch nicht um einen klassischen Wanderweg. Allenfalls müsste ein anderer Wanderweg bezeichnet werden, was angesichts der Dichte des Wanderwegnetzes im betreffenden Gebiet aber kein Problem sei.

Was den angeblich zu Unrecht unterbliebenen Einbezug der beschwerdeberechtigten ideellen Organisationen anbetrifft, weist der Regierungsrat darauf hin, dass diese aus der kommunalen Ausschreibung im Amtsblatt vom 8. Juli 2011 hätten ersehen müssen, dass es um eine Verkehrsanordnung auf einem Wanderweg gehe, wobei keine vollständige Sperrung erfolgen, sondern

Ausnahmen zulässig sein sollten. Beschwerdeberechtigte Organisationen hätten daher nach Art. 14 Abs. 3 und 4 FWG Einsprache erheben bzw. sich am Einspracheverfahren beteiligen müssen, wenn sie ihre Parteirechte hätten wahrnehmen wollen. Dies sei nicht geschehen, weshalb ihnen im weiteren Verfahren aufgrund der erwähnten Vorschriften keine Beteiligungsrechte mehr zustünden. Im Übrigen ergebe sich aus den Vorschriften des FWG weder für erstinstanzlich entscheidende Behörden noch für Rechtsmittelbehörden eine Beiladungspflicht. Art. 14 Abs. 3 FWG sehe lediglich vor, dass eine beschwerdebefugte Organisation einen sie neu belastenden Entscheid bei der nächsthöheren Behörde anfechten könne, auch wenn sie kein Rechtsmittel ergriffen habe. Die beschwerdebefugten Organisationen hätten somit allenfalls die Möglichkeit gehabt, den Entscheid des Regierungsrats, auf welchen im Amtsblatt Nr. 51 vom 21. Dezember 2012 unter dem Titel "Aus den Verhandlungen des Regierungsrats" auf S. 1969 hingewiesen worden sei, beim Obergericht anzufechten. Dass diese Mitteilung mit keiner Rechtsmittelbelehrung versehen worden sei, könne nicht schaden, da von den Organisationen zu erwarten gewesen wäre, dass sie die Zustellung eines anfechtbaren Entscheids verlangen würden. Es sei darauf hinzuweisen, dass der Entscheid des Regierungsrats auch in den Medien ein grosses Echo gefunden habe. Da die Organisationen nicht aktiv geworden seien, müsse davon ausgegangen werden, dass sie auf ein Beteiligungs- bzw. Anfechtungsrecht verzichtet hätten.

Der Regierungsrat weist schliesslich darauf hin, dass seiner Auffassung nach in der vorliegenden Sache für die kantonale Rekursinstanz keine Kognitionsbeschränkungen aufgrund der Gemeindeautonomie bestünden, da es um die Anwendung kantonalen Rechts gehe (Art. 12 StrG) und dem Kanton gemäss ausdrücklicher Vorschrift in Art. 13 Abs. 2 StrG selbst bei Gemeinde-, Korporations- und Privatstrassen von kommunalem Interesse das Recht zustehe, in eigener Kompetenz in das Ermessen der Gemeinden einzugreifen und Verkehrsanordnungen zu erlassen, wenn es das kantonale Interesse an der Offenhaltung einer Verbindungsstrasse gebiete, wofür vorliegend namentlich der verbindliche Richtplaneintrag spreche. Die entsprechende Kompetenz des Kantons ergebe sich auch aus dem Bundesrecht (Art. 3 Abs. 4 SVG<sup>18</sup>), welche Vorschrift nach der Praxis der Bundesbehörden keinen Raum für Gemeindeautonomie belasse. Wie im angefochtenen Entscheid dargelegt werde, sei die angefochtene Verkehrsanordnung im Übrigen selbst bei Annahme einer durch die Gemeindeautonomie gegebenen Kognitionsbeschränkung unzulässig, da Art. 12 StrG verletzt werde.

d) aa) Vorliegend ist fraglich, ob es um eine funktionelle Verkehrsbeschränkung i.S.v. Art. 3 Abs. 4 SVG oder nicht eher um ein Totalfahrverbot

<sup>18</sup> Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01).

(mit nur wenigen Ausnahmen) i.S.v. Art. 3 Abs. 3 SVG geht. Nur bei funktionellen Verkehrsbeschränkungen i.S.v. Art. 3 Abs. 4 SVG aber ist nach dem vom Regierungsrat erwähnten Bundesratsentscheid<sup>19</sup> Gemeindeautonomie ausgeschlossen, was in der Lehre überdies umstritten ist.<sup>20</sup> Trotzdem ist dem Regierungsrat darin Recht zu geben, dass ihm – soweit kantonale Interessen an der Offenhaltung der Verbindungsstrasse über den Kistenpass geltend gemacht werden – im Rekursverfahren gegen örtliche Verkehrsanordnungen gestützt auf die massgebenden Vorschriften des kantonalen Rechts (Art. 12 f. StrG) eine volle, nicht durch die Gemeindeautonomie eingeschränkte Kognition zukommt, was sich einerseits aus der massgebenden allgemeinen Verfahrensvorschrift (Art. 19 Abs. 1 VRG<sup>21</sup>) und andererseits aus der Spezialvorschrift von Art. 13 Abs. 2 StrG ergibt, wonach das kantonale Baudepartement in diesem Fall auch bei Gemeindestrassen und Privatstrassen von kommunalem Interesse sogar selber anstelle der zuständigen Gemeindebehörden Verkehrsanordnungen treffen kann. Im vorliegenden Fall bestehen ohne Zweifel gewisse kantonale Interessen an der Offenhaltung des Kistenpasses, zumal sich dies auch aus dem vom Regierungsrat erwähnten Richtplaneintrag ergibt. Es wird freilich im Rahmen einer materiellen Beurteilung zu prüfen sein, ob mit diesem Eintrag eine Sperrung des Kistenpasses wirklich ausgeschlossen wurde, wie dies der Regierungsrat – anders als der Stadtrat Schaffhausen – geltend macht.<sup>22</sup>

Unter diesen Umständen aber kann im vorliegenden Fall entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin aus der durch die Kantonsverfassung gewährleisteten Gemeindeautonomie (Art. 105 KV<sup>23</sup>) im Prinzip keine Kognitionsbeschränkung für den Regierungsrat als Rekursinstanz abgeleitet werden, doch muss die Überprüfung der angefochtenen Gemeinde-Anordnung selbstverständlich unter gebührender Berücksichtigung der kommunalen Entscheidungsgründe erfolgen, was auch aus dem Gehörsanspruch der Gemeinden abgeleitet werden kann.<sup>24</sup> Überdies ist darauf hinzuweisen, dass sich – wenn eine Gemeinde gegen ihren Willen zur Offenhaltung einer Gemeindestrasse

<sup>19</sup> Entscheid des Bundesrats vom 17. August 1988, VPB 53.10, E. 3.

<sup>20</sup> Vgl. dazu und zur Unterscheidung von Totalfahrverboten und blossen funktionellen Verkehrsbeschränkungen *Häner*, S. 238 ff., insbesondere Rz. 161 und Rz. 167.

<sup>21</sup> Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200).

<sup>22</sup> Vgl. dazu nachfolgend E. 3d/cc.

<sup>23</sup> Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV, SHR 101.000).

<sup>24</sup> Vgl. dazu bzw. zur neueren Tendenz in Lehre und Rechtsprechung, bei der Anwendung von kantonalem Recht generell einen schonenden Ausgleich zwischen der Gemeindeautonomie und dem Anspruch auf Ausschöpfung der Kognition durch die Rechtsmittelbehörden zu finden, *Donatsch*, § 20 Rz. 64 ff., S. 587 f.

oder kommunalen Privatstrasse verpflichtet wird – auch Entschädigungsfragen stellen können, zumal die Beschwerdeführerin geltend macht, es fielen aufgrund der relativ starken Benützung der Strasse alljährlich hohe Kosten für die Instandstellung der über weite Strecken als Naturstrasse geführten Strasse an. Zwar besteht im Kanton Schaffhausen – soweit ersichtlich – anders als etwa im Kanton Aargau<sup>25</sup> keine Grundlage für entsprechende Beiträge des Kantons oder der interessierten anderen Gemeinden, doch kann der Kanton aufgrund von Art. 63 Abs. 2 StrG auf Wunsch einer Gemeinde den Betrieb oder Unterhalt einer Strasse übernehmen, was er wohl kaum wird verweigern können, wenn er eine Gemeinde gegen deren Willen zur Offenhaltung einer bestimmten Strasse verpflichtet und damit unbestrittenermassen Mehrkosten für den Strassenunterhalt bewirkt. Dieser Umstand wird daher im Rahmen einer Neubeurteilung ebenfalls zu berücksichtigen sein.

*bb) aaa)* Bei Entscheiden, welche Fuss- und Wanderwege berühren, ist gemäss § 7 Abs. 2 i.V.m. § 8 lit. a FWV/SH eine *Stellungnahme des Kantonsforstamts* als *kantonale Fachstelle für Wanderwege* einzuholen. Es trifft zu, dass sich diese Pflicht nicht ausdrücklich aus dem Bundesrecht ergibt, welches die Kantone in Art. 13 FWG lediglich verpflichtet, eine kantonale Fachstelle zu schaffen. Der Beizug der entsprechenden Fachstellen entspricht jedoch bei einschlägigen Planungs- und Bewilligungsentscheiden im Bereich des Raumplanungs- und Umweltrechts den üblichen Anforderungen an ein sachgemässes und koordiniertes Verfahren und soll sicherstellen, dass das nötige Fachwissen in die Beurteilung durch die zuständige Behörde einfliesst. Es handelt sich somit bei den entsprechenden Fachstellen nicht lediglich um beratende Organe, deren Stellungnahme die Entscheidbehörde je nach Gutdünken und vorhandenen eigenen Kenntnissen beiziehen oder darauf verzichten kann. Vielmehr müssen die betroffenen Fachstellen zwingend angehört werden und ihre Stellungnahmen bilden ein unumgängliches sachliches Beweismittel für den betreffenden Entscheid (Amtsbericht der sachkundigen Fachstellen)<sup>26</sup>. Es war offensichtlich der Sinn der unter dem Titel "Koordination" stehenden Vorschrift von § 7 Abs. 2 FWV/SH, eine entsprechende Verfahrensregelung gestützt auf den sich aus dem FWG ergebenden Umset-

<sup>25</sup> Vgl. dazu *Baumann/van den Bergh/Gossweiler/Hauptli/Hauptli-Schwaller/Sommerhalder Forestier*, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 89 Rz. 1 ff., S. 1071 ff.

<sup>26</sup> Vgl. zur Pflicht, Fachstellen für die einzelnen Bereiche des Umweltrechts einzuführen, und zu deren Aufgaben allgemein *Ursula Brunner* in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., Zürich 1998, Art. 42 Rz. 6 ff., S. 6 ff.; zur Pflicht, in Planungs- und Bewilligungsverfahren von den betroffenen Fachbehörden Koordinationsstellungnahmen einzuholen, auch Art. 25a Abs. 2 lit. c RPG und dazu *Arnold Marti* in: *Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen* (Hrsg.), Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Zürich 1999, Art. 25a Rz. 33, S. 23.



zungsauftrag auch für den Bereich der Fuss- und Wanderwege einzuführen, weshalb der Regierungsrat nicht auf den Beizug einer entsprechenden Fachstellungnahme verzichten durfte, zumal der zu treffende Entscheid (und namentlich die vom Regierungsrat beschlossene Aufhebung des kommunalen Sperrbeschlusses) unbestreitbar einen Wanderweg berührt. Es trifft allerdings zu, dass eine entsprechende Verpflichtung aufgrund von § 7 Abs. 2 FWV/SH bereits für die erstinstanzlich entscheidenden kommunalen Behörden bestanden hätte, zumal bereits deren Anordnungen den fraglichen Wanderweg betroffen haben, eine Pflicht zur Anhörung der Fachstelle grundsätzlich nicht nur im Falle einer Verschlechterung des Wanderwegschutzes besteht und die kommunalen Behörden überdies ausdrücklich auf die Funktion des Kistenpasses als Wanderweg hingewiesen haben.

*bbb)* Inzwischen liegt die Fachstellungnahme des Kantonsfortsamts vor und es stellt sich somit die Frage, ob das *Fehlen einer entsprechenden Stellungnahme* in den vorinstanzlichen Verfahren durch Nachreichung im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren *geheilt werden kann*. Dies ist grundsätzlich möglich, freilich nur unter der Voraussetzung, dass die nachgereichten Fachstellungnahmen hinsichtlich der zu beurteilenden Fragen inhaltlich zu genügen vermögen und sich keine Ermessensfragen stellen, welche der Kognition des Obergerichts als Verwaltungsgericht entzogen sind.<sup>27</sup> Diese Voraussetzungen aber sind vorliegend – wie zu zeigen sein wird – nicht gegeben. Wie dargelegt<sup>28</sup> muss vorliegend im Rahmen der nach Art. 12 StrG erforderlichen Interessenabwägung u.a. entschieden werden, ob sich die weitere Zulassung des Motorfahrzeugverkehrs auf dem Wanderweg über den Kistenpass mit der Anforderung von Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG vereinbaren lasse, wonach Wanderwege frei und möglichst gefahrlos sollen begangen werden können, bzw. ob dieser Wanderweg allenfalls gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. c FWG für den allgemeinen Fahrverkehr gesperrt oder ersetzt werden müsse, weil er auf einer grösseren Wegstrecke stark befahren wird.

Der Regierungsrat macht in seiner Stellungnahme vom 3. Dezember 2013 zwar geltend, die entsprechenden Vorschriften seien gar nicht tangiert, weil gemäss Art. 3 Abs. 2 FWG schwach befahrene Strassen als Verbindungsstrecken von Wanderwegen dienen könnten. Letzteres trifft grundsätzlich zu, doch handelt es sich bei der Strecke über den Kistenpass offensichtlich nicht um ein blosses Verbindungsstück zwischen Wanderwegen i.S.v. Art. 3 Abs. 2 FWG, sondern – wie ein Blick auf den massgebenden Teilrichtplan "Wanderwege" ergibt – um einen zentralen Bestandteil des

<sup>27</sup> Vgl. dazu *Marti*, Art. 25a Rz. 24, S. 17 f.; zur eingeschränkten Kognition im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Art. 36 Abs. 1 und 2 VRG sowie oben E. 3b.

<sup>28</sup> Vgl. oben E. 3a.

Wanderwegs selber, was im Übrigen auch in der Fachstellungnahme des Kantonsforstamts nicht in Abrede gestellt wird.<sup>29</sup> Für Wanderwege selber aber gelten die Anforderungen von Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG, d.h. der Weg muss frei und möglichst gefahrlos begangen werden können, und es gilt Art. 7 Abs. 2 lit. c FWG, wonach ein Ersatz geschaffen werden muss, wenn der Wanderweg auf einer grösseren Wegstrecke stark befahren wird. Der Regierungsrat geht im angefochtenen Entscheid aufgrund der im September 2012 vom kantonalen Tiefbauamt durchgeführten Verkehrszählung, welche einen jahreszeitlich bereinigten durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV) von insgesamt 370 Fahrzeugen ergab, allerdings von einem lediglich unbedeutenden Verkehrsaufkommen aus und auch das Kantonsforstamt nimmt in seiner Stellungnahme vom 13. November 2013 einen lediglich geringen Motorfahrzeugverkehr auf der fraglichen Strecke an, was nachfolgend zu prüfen ist.

ccc) Es mag zutreffen, dass die ermittelten Fahrzeugzahlen für eine öffentliche Strasse einem eher geringen Verkehrsaufkommen entsprechen. Bei einem *Wanderweg i.S.v. Art. 3 FWG* aber müssen *andere Massstäbe* angelegt werden. Ob ein Wanderweg wegen starkem Befahren ersetzt oder andere Massnahmen (besondere Verkehrskonzepte wie Busbetrieb, Parkplatzregime oder Fahrverbote) ergriffen werden müssen, ist nach den Empfehlungen des Bundes im Einzelfall zu entscheiden. Erforderlich ist danach eine *Beurteilung des Gefährdungs- und Störungspotentials*. Bei dem allgemeinen Verkehr offenen stehenden Strassen sind Massnahmen insbesondere dann zu ergreifen, wenn die Verkehrsbelastung gegenüber dem ursprünglichen Zustand zugenommen hat.<sup>30</sup> Bezüglich der Beurteilung des *Gefährdungspotentials* sind in erster Linie die Frequenzen und die Geschwindigkeiten der Fahrzeuge sowie die gegenseitige Sichtbarkeit von Fahrzeugkern und zu Fuss Gehenden zu berücksichtigen; die Länge der betroffenen Wegstrecke ist dagegen von untergeordneter Bedeutung. Die Gefahrenbeurteilung ist am besten durch das kantonale Tiefbauamt in Absprache mit der Polizei vorzunehmen. Was das *Störungspotential* anbetrifft, muss beurteilt werden, ob die mit dem Fahrzeugverkehr verbundene Einschränkung des Erholungswerts für die Wandernden zumutbar ist. Von Bedeutung ist hierbei, wann die Störungen auftreten, welche Fahrzeugfrequenzen bestehen und welche Länge die betroffene Wegstrecke aufweist. Frequenzen von mehr als zwölf Motorfahrzeugen pro Stunde, d.h. alle fünf Minuten ein Fahrzeug (Durchschnitt über mindestens

<sup>29</sup> Zu den Begriffen "Wanderweg" und "Verbindungsstück" i.S.v. Art. 3 FWG vgl. auch das Urteils des Aargauer Verwaltungsgerichts vom 23. Juni 2010 (WKL.2008.4), publiziert in AGVE 2010, S. 156 ff., E. 2.3.

<sup>30</sup> Vgl. dazu *ASTRA/Schweizer Wanderwege*, S. 25 f.

eine Stunde zu Spitzenzeiten), gelten hierbei nach den Empfehlungen des Bundes auf Wanderwegen als starkes Befahren.<sup>31</sup>

*ddd)* Eine *eingehende Sachverhaltsabklärung* im Sinne der *Empfehlungen des Bundes* ist im vorliegenden Fall *bisher nicht erfolgt*. So wurde im Rahmen des Rekursverfahrens zwar eine Verkehrszählung bezüglich der *Frequenz der Überfahrten* über den Kistenpass durchgeführt und der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) ermittelt, welcher mit 370 Fahrzeugen pro Tag beziffert wurde. Hierbei handelt es sich um eine deutliche Zunahme gegenüber einer früheren Verkehrszählung von 2008, welche lediglich 150 bis 220 Überfahrten ergab, was die Annahme der Beschwerdeführerin bestätigt, der Kistenpass werde vermehrt – möglicherweise im Zusammenhang mit dem Bau des Galgenbucktunnels bzw. der entsprechenden Verkehrserschwernisse in der Enge – als Abkürzung für den Weg vom Klettgau nach Schaffhausen benutzt. Nicht abgeklärt wurde jedoch, wann diese Überfahrten erfolgten bzw. welche Frequenzen zu den Hauptwanderzeiten (Nachmittage; Wochenenden) bestehen. Immerhin ergibt der ermittelte DTV von 370 Fahrzeugen pro Tag, dass der Motorfahrzeugverkehr umgerechnet auf eine Stunde Werte im kritischen Bereich aufweist (über 15 Fahrzeuge pro Stunde) und dies nicht nur auf einer kleinen Wegstrecke, sondern im Prinzip auf der ganzen Länge des Wanderwegs, weshalb dieser Frage erhebliche Bedeutung zukommt. Zu berücksichtigen sein wird auch, dass sich durch den Motorfahrzeugverkehr insbesondere in trockenen Jahreszeiten erhebliche Staubimmissionen ergeben. Nicht näher abgeklärt wurde sodann die *Gefahrensituation* im Zusammenhang mit dem bestehenden Motorfahrzeugverkehr, was sich schon deshalb aufdrängen würde, weil die Abklärungen der Stadt Schaffhausen ergeben haben, dass die erlaubte Geschwindigkeit 30 km/h offenbar nur von ca. 15 Prozent der Automobilisten eingehalten wird. Es müsste daher zu dieser Frage jedenfalls ein polizeilicher Bericht eingeholt werden, welcher sich zur Gefahrensituation äussert und auch allfällige Unfallzahlen in die Beurteilung mit einbezieht.

Der Sachverhalt ist somit ungenügend abgeklärt. Da sich je nach Ergebnis dieser Abklärungen auch verkehrsplanerische Ermessensfragen stellen (namentlich Anordnung von Verkehrseinschränkungen [allenfalls auch nur saisonal oder an Wochenenden] oder Ersatz des bestehenden Wanderwegs) ist die Sache zur *weiteren Abklärung* und *neuen Entscheidung* über die erhobenen Rekurse im Sinne der angestellten Erwägungen *an den Regierungsrat zurückzuweisen*, zumal – wie sich aus der nachfolgenden Erwägung ergibt – die

<sup>31</sup> Vgl. dazu *ASTRA/Schweizer Wanderwege*, S. 25 f. m.w.H.

strittige Frage der Offenhaltung des Kistenpasses keineswegs bereits durch den kantonalen Richtplan verbindlich entschieden worden ist.<sup>32</sup>

*cc) aaa)* Entgegen der Auffassung des Regierungsrats und des Kantonsforstamts ist die verkehrsplanerische Frage der Offenhaltung des Kistenpasses nicht bereits durch den ins Feld geführten *Richtplaneintrag* rechtsverbindlich entschieden worden. Im geltenden kantonalen Richtplan wird im Teil "1-2 Natur- und Landschaftsschutz" unter Ziff. "1-2-1/1 BLN-Gebiet Randen" zwar festgehalten, im gesamten BLN-Gebiet Randen seien befestigte Wanderwege gemäss kantonaalem Strassenrichtplan, Teilplan "Rad- und Wanderwege" ohne Belag zu belassen. Im Engeren Randenschutzgebiet (ERS), zu welchem die Strasse über den Kistenpass gehört,<sup>33</sup> seien nicht befestigte Strassen und Wege ohne Belag zu belassen. Überdies werde den Gemeinden empfohlen, im ERS ein allgemeines Fahrverbot durchzusetzen, wobei u.a. unter lit. c Ziff. 2 der Verkehr auf der Strasse "Lahnbuck-Gretzenäcker-Färberwiesli-Beringen", mithin auf der Strasse über den Kistenpass, ausgenommen wird.<sup>34</sup> Wie die Beschwerdeführerin zu Recht festhält, erscheint damit aber ein Fahrverbot für den Kistenpass nicht zum vorneherein als ausgeschlossen; vielmehr wird lediglich darauf verzichtet, den Gemeinden die Sperrung des Kistenpasses im Rahmen des Richtplans zu empfehlen, was durchaus damit zusammenhängen mag, dass man diese Strecke für den allgemeinen Fahrverkehr offenhalten oder dies jedenfalls nicht durch eine Richtplanfestlegung ausschliessen wollte. Andererseits wurde – anders als etwa im Fall der Randenüberfahrt Hemmental-Beggingen – darauf verzichtet, den Kistenpass im Richtplan ausdrücklich als "überlokale" Strasse zu bezeichnen,<sup>35</sup> was für den Standpunkt der Beschwerdeführerin spricht, dass man die Frage der Offenhaltung des Kistenpasses im Richtplan letztlich den betroffenen Gemeinden überlassen wollte.

*bbb)* Unabhängig von dieser umstrittenen Richtplan-Auslegungsfrage, bei welcher aber einiges für den Standpunkt der Beschwerdeführerin spricht, ist jedoch festzuhalten, dass der Konflikt Offenhaltung Kistenpass/Wanderwegschutz ohnehin im Richtplan nicht abschliessend und allgemeinverbindlich entschieden werden kann. Nach Art. 9 Abs. 1 RPG<sup>36</sup> sind Richtpläne für die Behörden zwar verbindlich, doch ist diese Verbindlichkeit von beschränk-

<sup>32</sup> Vgl. zur hier entfallenden Heilungsmöglichkeit von Mängeln in der Sachverhaltsabklärung und Interessenabwägung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auch oben E. 3 d/bb/bbb, einleitende Sätze.

<sup>33</sup> Vgl. dazu oben E. 3a.

<sup>34</sup> Vgl. Kanton Schaffhausen, Richtplan 2001/Anpassung 2004, S. 142 f.

<sup>35</sup> Vgl. Kanton Schaffhausen, Richtplan 2001/Anpassung 2004, S. 102 mit Karte "Verkehr/Strassen".

<sup>36</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700).

ter Tragweite. Als Instrument zur Abstimmung raumwirksamer Aufgaben steuert der Richtplan die Erfüllung raumwirksamer Aufgaben und leitet in diesem Sinne die Behörden bei ihren Entscheiden an. Die Bindungswirkung des Richtplans entfaltet sich insbesondere dort, wo das in der Sache anwendbare Recht bei der Erfüllung einer raumwirksamen Aufgabe Ermessen einräumt oder Handlungsspielräume gewährt. Der Richtplan äussert sich zudem grundsätzlich nur über räumliche Belange aus der Sicht des Gemeinwesens. Wo das anwendbare Recht eine umfassende Interessenabwägung verlangt, sind die räumlichen Interessen gegen andere berührte private und nicht-räumliche öffentliche Interessen abzuwägen. Die Bindungskraft des Richtplans steht somit unter dem Vorbehalt des in der Sache anwendbaren Rechts und der dort vorgesehenen Interessenabwägungen; diese müssen im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Planungs- und Bewilligungsverfahren durchgeführt werden, wobei Richtplanaussagen in diesen Verfahren auch akzessorisch überprüft werden können, zumal sich namentlich die privaten Betroffenen gegen Richtplanfestsetzungen grundsätzlich nicht direkt zur Wehr setzen können.<sup>37</sup>

ccc) Übertragen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass über die Frage der Offenhaltung des Kistenpasses jedenfalls erst im Rahmen des vorliegenden Verfahrens definitiv entschieden werden kann, in welchem eine Interessenabwägung nach Art. 12 StrG unter Berücksichtigung der bestehenden Fuss- und Wanderweggesetzgebung vorgenommen werden muss. Sollte sich hierbei ergeben, dass der bestehende Wanderweg ersetzt werden muss, wird – unter Berücksichtigung von § 6 FWV/SH (Kostenregelung für Wanderwegeratz) – eine entsprechende Verlegung des Wanderwegs anzuordnen sein. Lediglich wenn dadurch andere öffentliche Aufgaben unzumutbar erschwert würden, wäre der massgebende Plan (Teilrichtplan Wanderwege) gestützt auf Art. 4 Abs. 1 lit. b FWG durch Aufhebung des betreffenden Wanderwegs zu ändern.<sup>38</sup>

dd) aaa) Es stellt sich in diesem Zusammenhang noch die Frage, welche Bedeutung der *mangelhaften Ausschreibung* der fraglichen Verkehrsanordnung (keine Rechtsmittelbelehrung für die gemäss Art. 14 Abs. 1 lit b FWG beschwerdebefugten ideellen Organisationen) und dem *Nichteinbezug dieser Organisationen im Rekursverfahren des Regierungsrats* zukommt bzw. welche Konsequenzen sich hieraus für das weitere Verfahren ergeben. Es trifft zu, dass schon in der Ausschreibung der ursprünglichen kommunalen

<sup>37</sup> Vgl. dazu auch *Pierre Tschannen* in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 9 Rz. 11, S. 8, und Rz.25 ff., S. 14 ff., je m.w.H.

<sup>38</sup> Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zum FWG, BBl 1983 IV 1 ff., 10 f., sowie *Häner*, S. 249 Rz. 202.

Verkehrsordnung auf das Beschwerderecht der zur Anfechtung zugelassenen ideellen Organisationen hätte hingewiesen werden müssen mit der Folge, dass sich Organisationen, welche keine Einsprache erhoben haben, grundsätzlich nicht am weiteren Verfahren beteiligen können, sofern die Verfügung nicht zugunsten einer anderen Partei geändert wird und sie dadurch beschwert werden.<sup>39</sup> Nachdem die Ausschreibung immerhin wie vorgeschrieben im kantonalen Amtsblatt erschienen ist und aus dem Text klar ersichtlich war, dass es um die Strasse über den Kistenpass geht, hätten allerdings an einer Einsprache interessierte ideelle Organisationen bei genügender Aufmerksamkeit realisieren müssen, dass Wanderweginteressen betroffen sein könnten und auch ohne ausdrückliche Erwähnung in der Rechtsmittelbelehrung aktiv werden und gegebenenfalls Einsprache erheben müssen. Ihr Einspracherecht gegen die ursprüngliche Verkehrsordnung ist damit mehrere Jahre nach der Ausschreibung jedenfalls verwirkt.<sup>40</sup>

*bbb)* Es bleibt zu prüfen, ob eine beschwerdeberechtigte Organisation, welche angesichts der für Wanderinteressen im Prinzip positiven grundsätzlichen Sperrung des Kistenpasses für den Motorfahrzeugverkehr auf eine Einspracheerhebung bewusst verzichtet hat, vom weiteren Verfahren ausgeschlossen bleibt, auch wenn die Rekursinstanz – wie vorliegend geschehen – die Sperranordnung wieder aufhebt. Dies ist entgegen der Argumentation des Regierungsrats zu verneinen, da auch nach der Neuregelung des Verbandsbeschwerderechts im Umweltrecht durch das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2006<sup>41</sup> weiterhin vorgesehen ist, dass Organisationen, die kein Rechtsmittel ergriffen haben, d.h. vorliegend gegen die kommunale Anordnung nicht Einsprache erhoben haben, sich am weiteren Verfahren als Partei beteiligen können, wenn die Verfügung oder ein späterer Rechtsmittelentscheid zugunsten einer anderen Partei geändert wird und sie dadurch beschwert werden.<sup>42</sup> Entgegen der Darstellung des Regierungsrats wird dies durch die erfolgte Neuregelung des Verbandsbeschwerderechts im Umweltrecht nicht ausgeschlossen und wäre auch nicht gerechtfertigt, zumal es verfahrensökonomisch nicht sinnvoll wäre, eine Organisation allein im Hinblick auf eine spätere Rechtswahrung für den Fall einer Verschlechterung im weite-

<sup>39</sup> Vgl. Art. 14 StrG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 FWG; zu eng § 5 V/FWG/SH (Beschwerdelegitimation dieser Verbände nur bei Ausführungsprojekten i.S.v. Art. 44 ff. StrG).

<sup>40</sup> Vgl. zur erforderlichen Aufmerksamkeit der beschwerdeberechtigten ideellen Organisationen im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Beschwerderechts BGer 1C\_150/2012 vom 6. März 2013, insbesondere E. 2.3 m.w.H.

<sup>41</sup> AS 2007, S. 2701 ff.

<sup>42</sup> Art. 14 Abs. 3 Satz 2 FWG.

ren Verfahren zur Einspracheerhebung zu zwingen, obwohl sie mit der publizierten Anordnung einverstanden ist oder diese ihr jedenfalls genügt.<sup>43</sup>

ccc) Nachdem der Regierungsrat im Rekursverfahren eine für die Interessen der nach Art. 14 Abs. 1 lit. b FWG beschwerdeberechtigten Organisationen als Verschlechterung wirkende Massnahme (nämlich die Aufhebung der grundsätzlichen Sperranordnung) in Aussicht genommen und alsdann im Rekursentscheid beschlossen hat, hätte er somit den beschwerdeberechtigten Organisationen schon aus Gründen der Gehörswahrung vor dem Erlass des Rekursentscheids Gelegenheit zum Verfahrensbeitritt geben müssen.<sup>44</sup> Dies hat der Regierungsrat nicht getan und er hat seinen Entscheid auch nicht mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung veröffentlicht, sondern lediglich im zusammenfassenden Bericht über seine Verhandlungen im kantonalen Amtsblatt auf diesen Entscheid hingewiesen.<sup>45</sup> Dem Regierungsrat ist freilich darin Recht zu geben, dass allein dieser Umstand keine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz rechtfertigen würde, da beschwerdeberechtigte ideelle Organisationen aufgrund des erwähnten Hinweises im kantonalen Amtsblatt und der ausführlichen Medienberichte von sich aus innert angemessener Zeit hätten aktiv werden und die Zustellung des Rekursentscheids hätten verlangen müssen, wenn sie ihn hätten anfechten wollen.<sup>46</sup> Dies ist nicht geschehen. Nachdem nun aber eine Rückweisung der Sache aus materiellen Gründen bzw. wegen mangelhafter Sachverhaltsabklärung erfolgt und der Regierungsrat bei der Weiterbehandlung der Sache auch die Aufhebung bzw. den Ersatz des bestehenden Wanderweges prüfen muss, ist der Regierungsrat aus den erwähnten Gründen einzuladen, den *beschwerdeberechtigten Organisationen* nach Art. 14 Abs. 1 lit. b FWG vor seinem neuen Entscheid die *Gelegenheit zum Verfahrensbeitritt* zu geben, was vor allem auch deshalb bedeutsam ist,

<sup>43</sup> Vgl. dazu *Griffel/Rausch*, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf, Art. 55b Rz. 8, S. 817 f.; zur Situation vor der Gesetzesänderung auch *Theo Loretan* in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., Zürich 1998, Art. 55 Rz. 42, S. 19 f.

<sup>44</sup> Vgl. zur Pflicht, bisher am Verfahren nicht beteiligte Beschwerdeberechtigte vor Erlass des sie belastenden Entscheids in das Verfahren einzubeziehen und anzuhören, *Martin Bertschi* in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbem. §§ 21-21a Rz. 24 ff., S. 622 ff., insbesondere Rz. 33 ff., S. 625 f.; für den Kanton Schaffhausen auch die ausdrückliche Regelung der Beiladung für das Baubewilligungsverfahren in Art. 69 Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (BauG, SHR 700.100).

<sup>45</sup> Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen 2012, S. 1969.

<sup>46</sup> Vgl. zur erforderlichen Aufmerksamkeit der ideellen Organisationen bei der Wahrnehmung des Verbandsbeschwerderechts oben bei Fn. 39; zu ähnlichen Fragen bei der Gemeindebeschwerde BGer 1C\_492/2013 vom 19. September 2013, publiziert in URP 2014, S. 47 ff., E. 2 und 5.

weil der Rekursentscheid des Regierungsrats auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin vom Obergericht nur noch auf Fehler in der Sachverhaltsfeststellung und in der Rechtsanwendung, nicht aber hinsichtlich der Ermessensausübung überprüft werden kann.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Art. 36 Abs. 1 und 2 VRG.