

Strassenausführungsprojekt (Radwegprojekt); Interessenabwägung und Variantenprüfung; Koordinationsgebot; Aussteckung; Gewässerschutz; Bedürfnisabklärung; Eingriff in kommunale Schutzobjekte – Art. 6 NHG; Art. 6 Veloweggesetz; Art. 25a RPG; Art. 3 RPV; Art. 8b Abs. 2 und Art. 14 NHG/SH; Art. 59 und Art. 66 BauG.

Das Radwegprojekt bedarf namentlich aufgrund des Koordinationsgebots einer umfassenden und gesamthaften Interessenabwägung, was eine Prüfung der in Betracht fallenden Alternativen und Varianten voraussetzt (E. 3 und E. 3.2).

Eine umfassende Abwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Interessen wurde vorliegend nicht vorgenommen. Einerseits unterblieb eine vollständige Variantenprüfung, andererseits wurden nicht alle relevanten Interessen ermittelt und fehlt es für die Bewertung der berücksichtigten Interessen teilweise an einer Begründung. Angesichts der fehlerhaften Interessenabwägung wurde gleichzeitig das Koordinationsgebot verletzt. Überdies ist die grösstmögliche Schonung des betroffenen BLN-Objekts nicht dargetan (E. 3.2.1 ff.).

Unter dem Gesichtspunkt des rechtlichen Gehörs ist nicht zu beanstanden, dass das Radwegprojekt nicht vollständig ausgesteckt bzw. profiliert wurde respektive die Aussteckung nur für die Zeit der Planaufgabe erfolgte (E. 4.1 ff.).

Die Sachverhaltsabklärung mit Bezug auf die Strassenentwässerung bzw. den Gewässerschutz erweist sich vorliegend als ungenügend (E. 4.2 ff.).

Frage offengelassen, ob mit Blick auf die Variantenwahl eine genügende Bedürfnisabklärung erfolgte (E. 4.3 ff.).

Das Radwegprojekt tangiert fünf kommunale Schutzobjekte von lokaler Bedeutung, von denen zumindest ein Teil dauerhaft verändert wird. Dies setzt eine Bewilligung des Gemeinderats voraus, die grundsätzlich zusammen bzw. gleichzeitig mit den Einspracheentscheiden von Tiefbau Schaffhausen und der Rodungsbewilligung des Kantonsforstamts zu eröffnen gewesen wäre (E. 4.4.2).

Im erstinstanzlichen Einspracheverfahren besteht kein Anspruch auf Parteient-schädigung (E. 6.2).

OGE 60/2023/29, 60/2023/31 und 60/2023/33 vom 19. November 2024

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Im Zusammenhang mit dem Radwegkonzept des Kantons Zürich, das einen Radweg von Rafz über Flaach bis nach Volken vorsieht, soll auch der durch den Kanton Schaffhausen führende Abschnitt dieser Route mit einem parallel zur Kantonsstrasse (Rafzerstrasse) verlaufenden Radweg ergänzt werden. Der geplante Radweg ist im Richtplan des Kantons Schaffhausen enthalten und im kantonalen Strassenrichtplan, Teilrichtplan Radrouten, verankert. Für das Strassenausführungsprojekt wurden im Kanton Schaffhausen vier Abschnitte bestimmt:

- Abschnitt 1: Kantonsgrenze bis Sandgruben (Bushaltestelle Heimstätte) (km 0.000–1.372);
- Abschnitt 2: Sandgruben bis Einlenker Dorfstrasse (km 1.372–1.941);
- Abschnitt 3: Einlenker bis Anschluss bestehender Radweg Rheinbrücke (km 1.941–2.592);
- Abschnitt 4: bestehender Radweg bis Rheinbrücke.

Die Abschnitte 2, 3 und 4 befinden sich innerhalb des BLN-Perimeters (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung) im BLN-Objekt Nr. 1411 "Untersee – Hochrhein".

Tiefbau Schaffhausen wies Einsprachen gegen das Radwegprojekt am 14. Mai 2020 im Wesentlichen ab. Das Kantonsforstamt Schaffhausen bewilligte das Rodungsgesuch mit Verfügung vom 14. Mai 2020 mit Auflagen. Drei Rekurse gegen die vorgenannten Entscheide wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 2. Mai 2023 ab. Das Obergericht hiess drei Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen diesen Regierungsratsbeschluss gut, soweit es darauf eintrat.

Aus den Erwägungen

3. Die Beschwerdeführenden rügen eine ungenügende Interessenabwägung und Variantenprüfung. Der Beschwerdeführer 5 bemängelt überdies eine Verletzung der Koordinationspflicht und von Art. 14 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Schaffhausen vom 12. Februar 1968 (NHG/SH, SHR 451.100). Da sich (auch) aus dem Koordinationsgebot die Anforderung einer umfassenden und gesamthaften Interessenabwägung ableitet (BGer 1C_534/2022 vom 21. November 2023 E. 3.2; 1C_567/2020 vom 1. Mai 2023 E. 5.1), rechtfertigt es sich, diese beiden Rügen zusammen zu prüfen.

3.1. Im Zusammenhang mit der Koordinationspflicht und Art. 14 NHG/SH bringt der Beschwerdeführer 5 vor, Erstere verlange nicht nur die gleichzeitige Eröffnung von Entscheiden, sondern auch eine inhaltliche Koordination. Tiefbau Schaffhausen habe das Ausführungsprojekt aufgelegt, ohne das Projekt und die Varianten einer vollumfänglichen Interessenabwägung unterzogen zu haben. Die Fachstellen seien erst nach der öffentlichen Auflage miteinbezogen worden. Eine unabhängige Fachstellungnahme zu einer Beeinträchtigung der Naturschutzobjekte sei unter diesen Umständen erschwert bzw. verunmöglicht gewesen, da die Einflussnahme in diesem Verfahrensstadium – auch aus politischen Gründen – sehr eingeschränkt sei. Entsprechend mager und ungenügend seien denn auch die Fachstellungnahmen ausgefallen. Dass das Auflageprojekt im BLN-Gebiet zu liegen komme, finde in keiner Fachstellungnahme eine Berücksichtigung. Einzig in der Stellungnahme des kantonalen Planungs- und Naturschutzamts (PNA) vom 17. August 2020 werde kurz auf die Beeinträchtigung des BLN-Gebiets Bezug genommen, um festzustellen, dass die Unterlagen ungenügend seien. Dennoch bewerte das PNA den Eingriff als nicht unerheblich; von einer schweren Beeinträchtigung könne aber nicht gesprochen werden, es handle sich um einen Grenzfall. Es seien sodann keine Fachstellungnahmen zur geplanten Linienführung Kantonsstrasse und zu den verschiedenen Varianten eingeholt worden. Sinn und Zweck der Einholung von Fachstellungnahmen sei, der Leitbehörde die erforderlichen fachlich korrekten Grundlagen für die Erarbeitung eines Projekts zu liefern. Vorliegend sei zuerst projiziert und dann seien die Fachstellungnahmen eingeholt worden, was der Zielsetzung der Koordinationspflicht widerspreche, womit diese verletzt worden sei. Betreffend Hangstabilität und -sicherung werde im Technischen Bericht auf ein separates Projekt (Programmvereinbarung Schutzbauten) verwiesen. Da eine umfangreiche Hangsicherung insbesondere durch das vorliegende Projekt Kantonsstrasse erforderlich sei, sei das Projekt Hangsicherung in das vorliegende Verfahren zu integrieren und mit diesem zu koordinieren. Es gehe nicht an, dieses erst in einem späteren, separaten Verfahren aufzuzeigen.

3.1.1. Das in Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) und Art. 66 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) verankerte Koordinationsgebot verlangt, dass die Rechtsanwendung materiell koordiniert, das heisst inhaltlich abgestimmt wird, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger betrieblicher und funktioneller Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen, weil durch eine isolierte Beurteilung der

Bauvorhaben eine materiell-rechtlich gebotene gesamthafte Interessenabwägung vereitelt würde (vgl. auch Art. 8 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01]). In solchen Fällen ist die Anwendung des materiellen Rechts überdies in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren (BGer 1C_35/2023 vom 13. Juni 2023 E. 4.2.1; 1C_217/2020 vom 8. Juni 2021 E. 5.3; OGE 60/2015/36 vom 4. Juni 2019 E. 7.4).

Gemäss Art. 14 NHG/SH obliegt der Kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission KNHK die fachliche Beratung der Behörden von Fragen des Natur- und Heimatschutzes (vgl. Abs. 1). Sie ist gemäss dessen Absatz 2 in verschiedenen, nicht abschliessend ("insbesondere") aufgezählten Fällen zwingend zur Fachstellungnahme einzuladen (vgl. OGE 60/2014/20 vom 13. Mai 2016 E. 3.3.3, Amtsbericht 2016, S. 142 f.). In den übrigen Fällen liegt es im pflichtgemässen Ermessen der zuständigen Behörde, ob sie eine KNHK-Stellungnahme einholt. Äussert sich die KNHK zu einem Bauvorhaben, hat ihre Stellungnahme gewissen Mindestanforderungen zu genügen (vgl. dazu nachfolgend E. 3.1.2; zu den allgemeinen Anforderungen an ein prozessuales Gutachten [Vollständigkeit, Klarheit, Schlüssigkeit] vgl. ferner Annette Dolge, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar, Zivilprozessordnung, 3. A., Basel 2017, Art. 183 N. 9 ff. mit Hinweisen).

3.1.2. Die für die Koordination verantwortliche Behörde hat unter anderem von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben einzuholen (Art. 25a Abs. 2 lit. c RPG). Aus dieser Vorschrift lässt sich ableiten, dass die notwendigen Fachstellungnahmen grundsätzlich vor den koordinierten Entscheiden einzuholen sind. Dies ergibt sich auch daraus, dass sie wichtigste Grundlage für eine inhaltliche bzw. materielle Koordination der zusammenhängenden Entscheide bilden (vgl. BGer 1A.175/2003 vom 27. November 2003 E. 2.3.2; Arnold Marti, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, Art. 25a N. 28 und 44). Die Verfahrenskoordination hat demnach grundsätzlich bereits im erstinstanzlichen Verfahren zu erfolgen, zumal in diesem Verfahren auch das nötige Fachwissen zur Verfügung steht (vgl. OGE 60/2013/4 vom 11. April 2014 E. 3bb/aaa, Amtsbericht 2014, S. 101; Marti, Art. 25a N. 36). Dieses Vorgehen soll sicherstellen, dass primär die für das Vorhaben zuständigen Fachbehörden die sich stellenden Sach- und Rechtsfragen beurteilen und entscheiden sowie die für die Projektgenehmigung erforderliche umfassende Interessenabwägung vornehmen. Eine (gesamthafte) Verlagerung des erstinstanzlichen Verfahrens auf das Rechtsmittelverfahren ist nicht zulässig (zum Ganzen Waldmann/

Hänni, Stämpflis Handkommentar zum RPG, Bern 2006, Art. 25a N. 58 mit Hinweisen; vgl. auch OGE vom 30. März 1998 i.S. H. und weitere, E. 3b/dd/aaa, Amtsbericht 1998, S. 119, wo die Frage offengelassen wurde, ob es zulässig ist, eine gesetzlich vorgeschriebene Fachstellungnahme erst im Rekursverfahren einzuholen).

Entsprechend handelt es sich bei den Fachstellungnahmen um Grundlagendokumente für den Baubewilligungsentscheid. Geht es – wie vorliegend – um Vorhaben in besonders schutzwürdigem (BLN-)Gebiet, die überdies umstritten und angefochten sind, sind eingehende Fachstellungnahmen erforderlich, welche auf die erhobenen Rügen eingehen. Nur dies erlaubt im Rahmen des Rechtsschutzes eine Auseinandersetzung der Parteien mit den vorgenommenen fachlichen Beurteilungen und den erhobenen Rügen sowie eine sachgemässe Überprüfung durch die Rechtsmittelinstanzen (OGE 60/2015/22 vom 10. August 2018 E. 8.8 mit Hinweisen; 60/2014/20 vom 13. Mai 2016 E. 3.4.2, Amtsbericht 2016, S. 143 f.). Die inhaltlichen Anforderungen sollen mithin sicherstellen, dass sich die Behörden eingehend mit der Problematik befasst haben und ihre Stellungnahmen eine taugliche Grundlage für die Entscheidungsfindung darstellen (vgl. auch Marti, Art. 25a N. 44; Waldmann/Hänni, Art. 25a N. 50; Botschaft vom 30. Mai 1994 zu einer Revision des RPG, BBl 1994 III 1075 ff., S. 1087).

3.1.3. Im Zeitpunkt der öffentlichen Planaufgabe lagen noch nicht alle Fachstellungnahmen vor, die sich an den Akten befinden. Dies für sich allein ist nicht zu beanstanden, sind doch gemäss Art. 25a Abs. 2 lit. b RPG lediglich die Gesuchsunterlagen öffentlich aufzulegen. Auch aus Art. 29 Abs. 2 BV lässt sich kein Anspruch darauf ableiten, dass die Fachstellungnahmen bereits während der Projektaufgabe vorliegen müssen (vgl. Waldmann/Hänni, Art. 25a N. 56). Nach der öffentlichen Auflage, aber noch vor dem Erlass der Einspracheentscheide, holte Tiefbau Schaffhausen eine Stellungnahme der KNHK ein, die vom 19. Dezember 2019 datiert. Erst im Rekursverfahren holte der Regierungsrat eine Stellungnahme des PNA vom 17. August 2020 über den Einbezug der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK sowie in der Folge das Gutachten der ENHK vom 19. Februar 2021 ein.

3.1.4. Der Beschwerdeführer 5 rügt zu Recht, dass das von Tiefbau Schaffhausen gewählte Vorgehen insofern fragwürdig ist, als beim Einholen der Fachstellungnahmen namentlich der KNHK und des PNA sowie im Zeitpunkt des Eingangs des ENHK-Gutachtens und der externen Interessenabwägung der A. AG vom 10. September 2021 (nachfolgend: externe Interessenabwägung) das streitgegenständli-

che Radwegprojekt bereits ausgearbeitet war. Abgesehen davon, dass grundsätzlich alle notwendigen Fachstellungnahmen bereits der bzw. den erstinstanzlich zuständigen Behörde(n) vorliegen sollten, ist es zumindest fraglich, ob nach abgeschlossener Ausarbeitung des Radwegprojekts noch eine unvoreingenommene Beurteilung durch die zuständigen Fachbehörden möglich war (vgl. zur möglichen Präjudizierung auch BGer 1A.175/2003 vom 27. November 2003 E. 2.3.2; ferner BGer 1C_101/2020 vom 29. Januar 2021 E. 5, wonach eine Rodungsbewilligung nur aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung erteilt werden darf, die nicht durch ein vorangegangenes Raumplanungsverfahren präjudiziert werden soll). Das PNA äusserte sich denn auch kritisch: Die Unterlagen seien ungenügend, um festzustellen, wie sich der (durch das Radwegprojekt verursachte) Eingriff auf die Landschaft auswirke und das BLN-Gebiet beeinträchtige. Gleichwohl bewertete das PNA den Eingriff: Dieser sei nicht unerheblich, von einer schweren Beeinträchtigung könne aber nicht gesprochen werden (Stellungnahme vom 17. August 2020). Die öffentlichen Interessen des Landschafts- und Naturschutzes hätten bei der Projektausarbeitung von Anfang an berücksichtigt werden müssen, um eine ergebnisoffene Prüfung der Routenführung zu gewährleisten bzw. ermöglichen. Zwar wird im Technischen Bericht vom 20. September 2019 im Kapitel 6.4 betreffend Naturschutzobjekte auf eine "Absprache mit dem Planungs- und Naturschutzamt" verwiesen, wonach die Beeinträchtigung von zwei Schutzobjekten nicht gravierend sei und diese als Ausgleichsmassnahme "in Zusammenarbeit mit dem PNA" aufgewertet würden. Dokumentiert wurde indes – trotz Aktenführungspflicht (vgl. Beatrice Moll, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 6 VRG N. 2 mit Hinweisen; ferner OGE 60/2014/20 vom 13. Mai 2016 E. 3.4.2, Amtsbericht 2016, S. 143 f., wonach eine "Baubegleitung" eine eigentliche schriftliche Fachstellungnahme nicht zu ersetzen vermag) – offenbar nichts (vgl. dazu auch Rekursstellungnahme von Tiefbau Schaffhausen vom 27. Juli 2020, wonach nicht von jeder internen Besprechung eine Aktennotiz erstellt worden sei). Es bleibt daher unklar, inwiefern das PNA bereits vor der Ausarbeitung des konkreten Radwegprojekts einbezogen worden war.

Ob die bei den Akten liegenden, sehr kurz ausgefallenen Fachstellungnahmen namentlich der KNHK und des PNA den in Erwägung 3.1.2 dargelegten Anforderungen genügen, ist mehr als zweifelhaft, kann mit Blick auf den Verfahrensausgang letztlich aber offenbleiben.

3.1.5. Was die Hangsicherungsmassnahmen anbelangt, führte der Regierungsrat an, sie seien unabhängig vom Radwegprojekt nötig und bereits im Frühjahr 2021

durchgeführt worden. Dabei stützte sich der Regierungsrat offenbar auf die im Rekursverfahren abgegebene Stellungnahme von Tiefbau Schaffhausen, wonach die im Gutachten [der ENHK] erwähnte Hangsicherung nicht im Zusammenhang mit dem Radwegprojekt stehe. Es handle sich um einen sicherheitsrelevanten Eingriff im Rutschhang oberhalb der bestehenden [Kantons-]Strasse. Die Ausführung erfolge im Frühjahr 2021 mit einem Sicherungsnetz. Ob die Hangsicherungsmaßnahmen zwischenzeitlich tatsächlich realisiert wurden, kann mit Blick auf den Verfahrensausgang ebenfalls offenbleiben.

3.2. Das streitgegenständliche Strassenausführungsprojekt bedarf unstrittig einer umfassenden Interessenabwägung (vgl. insb. Art. 78 Abs. 2 BV, Art. 1 und 3 RPG sowie Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1], Art. 3 und 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG, SR 451], Art. 5 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 [Waldgesetz, WaG, SR 921.0]; zur Erfüllung einer Bundesaufgabe aufgrund der notwendigen Rodungsbewilligung vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG). Diese setzt eine Prüfung der in Betracht fallenden Alternativen und Varianten voraus (Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV; BGer 1C_205/2022 vom 17. Juni 2024 E. 3.1; 1C_317/2022 vom 15. März 2024 E. 4.1). Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob andere, Landschaft, Lebensräume, Ortsbild und Wald schonendere Standorte bzw. Streckenführungen vorhanden sind. Die Behörde ist allerdings nur verpflichtet, ernsthaft in Betracht fallende Varianten näher zu prüfen; Varianten, die im Vergleich zum vorgeschlagenen Projekt insgesamt gewichtige Nachteile oder keine wesentlichen Vorteile aufweisen, können bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden. Bei der Interessenabwägung werden gemäss Art. 3 Abs. 1 RPV zunächst sämtliche vom Vorhaben betroffenen Interessen ermittelt (lit. a) und gewichtet (lit. b), um anschliessend die ermittelten und gewichteten Interessen im Entscheid zu berücksichtigen (lit. c). Erforderlich ist eine umfassende und gesamthafte Interessenabwägung, es dürfen nicht einzelne Schutzinteressen isoliert den Nutzungsinteressen gegenübergestellt werden (oder umgekehrt), sondern sämtliche Interessen sind möglichst gleichzeitig zu berücksichtigen, mit dem Ziel, ein gesamthaft sinnvolles Ergebnis zu erzielen. Beim Variantenentscheid steht der Planungsbehörde ein Ermessensspielraum offen. Dieser Ermessensentscheid, welcher regelmässig durch die politischen Entscheidungsträger vorgeprägt wird, wird im gerichtlichen Verfahren nur mit Zurückhaltung überprüft. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen (zum Ganzen BGer 1C_534/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1 f.; 1C_567/2020 vom 1. Mai 2023 E. 5.1 und 6.3; je mit Hinweisen).

3.2.1. Den Akten von Tiefbau Schaffhausen lässt sich entnehmen, dass im Rahmen der Vorstudie vier Routenführungsvarianten geprüft wurden. Der entsprechende Technische Bericht vom 30. März 2015 hält fest, die bestehende Verbindung (Nullvariante) von Rüdlingen über Steinenkreuz nach Rafz sei aufgrund topografischer Hindernisse (zu langes und zu starkes Gefälle mit zusätzlichen Höhenmetern) nicht miteinbezogen worden. Bewertet wurden die Routenführung gemäss streitgegenständlichem Radwegprojekt (Variante 1), die Route gemäss Richtplaneintrag, die auch im Abschnitt 3 entlang der Kantonsstrasse (statt durch das Dorf Rüdlingen) führt (Variante 2), eine Route über den Tiefenweg (Variante 3) sowie eine Route via Steinenkreuz (Variante 4). Als Beurteilungskriterien werden angeführt: Akzeptanz (Tourist), Akzeptanz (Transit-/Alltagsverkehr), Anbindung Rüdlingen, Streckenlänge, Längenprofil, bauliche Massnahmen/Kosten. Nicht berücksichtigt wurden der Landschafts- und der Naturschutz. Ebenso wenig Beachtung fanden die Interessen der privaten Grundeigentümer (Anstösser), wobei der Technische Bericht zum Landerwerb festhielt, es sei anzustreben, das erforderliche Land freihändig im Rahmen der Projekterarbeitung zu erwerben. Als Ergebnis hält der Technische Bericht fest, Variante 1 sei eine direkte und kurze Verbindung, welche ein für Velofahrer günstiges Längenprofil aufweise und die Zielsetzungen erfülle. Sie gehe deshalb als Bestvariante aus dem Studium hervor und werde weiterverfolgt. Die ausgeschlossenen Varianten 2 bis 4 wiesen gegenüber der Variante 1 eine umwegige Routenführung auf, hätten ein ungünstiges Längenprofil mit zum Teil steilen Streckenabschnitten und verliefen abgelegen, weshalb auch der Aspekt der sozialen Sicherheit nicht erfüllt werde. Die Variante 2 verlaufe zwar für den Alltagsverkehr optimaler als Variante 1, jedoch überwiege in diesem Abschnitt der touristische Verkehr. Die Variante 2 werde auch zu erheblichen Mehrkosten führen. In der Folge enthält der Technische Bericht Ausführungen zur Variante 1. Bestandteil der Vorstudie sind sodann Situations- und Querschnittspläne der Abschnitte 1 bis 4 (nur) der Variante 1.

3.2.2. Bei den Akten von Tiefbau Schaffhausen liegt sodann eine Machbarkeitsstudie mit sechs kleinräumigen Varianten aus dem Jahr 2017 mit Bezug auf Abschnitt 2 des streitgegenständlichen Radwegprojekts. Dies aufgrund der beengten Platzverhältnisse, die eine einfache Angliederung des Radwegs an die Kantonsstrasse im rund 500 m langen Abschnitt zwischen Sandgruben und dem Abzweiger Rüdlingen Dorf verunmöglichten und stattdessen bauliche Massnahmen in Form von Stützmauern und/oder Hangeinschnitten erforderlich machten. Für die am besten bewertete Variante 6 wurden zwei Untervarianten ausgearbeitet. Für alle Varianten wurden Situations- und Schnittpläne erstellt.

3.2.3. Eine weitere Variantenprüfung erfolgte gemäss dem Technischen Bericht zum Radwegprojekt vom 20. September 2019. Geprüft wurden demnach die "Richtplanvariante" (offenbar im Abschnitt 3 bereits durch das Dorf Rüdlingen statt weiter entlang der Kantonsstrasse geführt), eine Alternativroute 1 über Schützenhaus-Zoll und eine Alternativroute 2 über Steinenkreuz. Es wird festgehalten, die Variantenbeurteilung sei nach dem Handbuch "Planung von Velorouten" [Vollzugshilfe Langsamverkehr Nr. 5, 2008, herausgegeben vom Bundesamt für Strassen ASTRA] durchgeführt worden und habe klare Vorteile bei der "Richtplanvariante" bzw. Nachteile bei den Alternativvarianten aufgezeigt. Kriterien für die Variantenbeurteilung waren: Fahrfluss, Umfeldqualität, Oberfläche, Verkehrsregime/Verkehrsbelastung, Homogenität, Gefahrenstellen, Sicherheitsempfinden, Direktheit D und Erschliessung. Es fehlen somit wiederum der Landschafts- und der Naturschutz sowie die privaten Interessen der Anstösser. Die einzelnen Bewertungen werden nicht näher begründet. Bezüglich "Umwelt" wird im Technischen Bericht festgehalten, das vorliegende Projekt sei "mit den zuständigen Amtsstellen besprochen und die erforderlichen Lösungsansätze erarbeitet" worden. Bei den "Naturschutzobjekten" findet sich der Hinweis, die Beeinträchtigung der (kommunalen) Schutzobjekte 1-007 und 7-025 durch die letzte Stützmauer im Abschnitt 2 sei "in Absprache mit dem Planungs- und Naturschutzamt [...] nicht gravierend".

3.2.4. Im Rekursverfahren wurde das Gutachten der ENHK vom 19. Februar 2021 eingeholt (vgl. zu dessen Bedeutung etwa BGE 150 II 133 E. 4.1.3 mit Hinweisen). Die ENHK stellte fest, die Eingriffe des Radwegprojekts in die betroffenen landschaftlichen und landschaftsgeschichtlichen Schutzziele seien insgesamt als leicht zu beurteilen, ebenso der Eingriff in den Wald. Unabhängig davon sei in jedem Fall sicherzustellen, dass das Projekt dem Gebot der grösstmöglichen Schonung gemäss Art. 6 NHG entspreche, wonach insbesondere nachzuweisen sei, dass das Projekt nicht ausserhalb des BLN-Objekts realisiert werden könne, und dass innerhalb des BLN-Objekts keine anderen Standorte oder technischen Alternativprojekte mit geringerer Beeinträchtigung realisierbar seien. Varianten, die voraussichtlich zu keinen oder höchstens geringfügigen Eingriffen in die Schutzziele des BLN-Objekts führen würden, seien verworfen worden, so z.B. die Variante 4 gemäss dem technischen Bericht zur Vorstudie sowie die Alternativroute 1 über Schützenhaus-Zoll gemäss dem technischen Bericht zum Radwegprojekt. Damit sei nicht sichergestellt, dass das Vorhaben dem Gebot der grösstmöglichen Schonung gemäss Art. 6 NHG entspreche. Zu dessen Gewährleistung seien die Auswirkungen auf das BLN-Objekt detailliert darzulegen und in die umfassende Evaluation der Projektvarianten einzubeziehen.

3.2.5. Tiefbau Schaffhausen räumte mit Schreiben vom 5. Mai 2021 ein, dass die geprüften Varianten den Punkt der grösstmöglichen Schonung des BLN-Objekts nicht einhielten. Begründet wurde dies namentlich damit, dass die im (künftigen) Velo[weg]gesetz verlangte Direktheit der Alltags-Velorouten sowie die definierten Projektziele nur mit der streitgegenständlichen Variante effizient sichergestellt werden könnten. Die Sicherheit auf der Kantonsstrasse könne nur mit dieser Variante hergestellt werden, weil Velofahrer immer den "Weg des geringsten Widerstands" wählten.

Diese Aussagen blieben unbelegt und überzeugen nicht. Gemäss Art. 6 lit. b des am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über Velowege vom 18. März 2022 (Veloweggesetz, SR 705; nachfolgend: VWG) sollen Velowege *im Grundsatz* zwar eine direkte Streckenführung aufweisen. Dies schliesst gewisse, aus anderen überwiegenden Gründen gebotene Umwege im Einzelfall jedoch keineswegs aus (vgl. auch die Botschaft vom 19. Mai 2021 zum Veloweggesetz [nachfolgend: Botschaft Veloweggesetz], BBl 2021 1260, S. 18 f.). Im Übrigen enthält Art. 6 VWG mehrere Planungsgrundsätze, die im konkreten Fall in einem Spannungsverhältnis stehen können (vgl. etwa lit. c betr. Sicherheit der Velowege). Was die Behauptung betrifft, Velofahrer würden bei einer anderen Routenführung gleichwohl weiterhin die Kantonsstrasse benützen, liesse sich dem etwa mit einer teilweisen Sperrung der Kantonsstrasse für den Radverkehr Abhilfe schaffen, namentlich im Abschnitt 2. Eine solche Massnahme kann zumindest nicht als von vornherein zwecklos abgetan werden. Mit den im Schreiben vom 5. Mai 2021 vorgebrachten Argumenten vermochte Tiefbau Schaffhausen jedenfalls nicht darzutun, dass Alternativrouten im Vergleich zum streitgegenständlichen Radwegprojekt *insgesamt* gewichtige Nachteile oder keine wesentlichen Vorteile aufweisen, zumal die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie die privaten Interessen der Anstösser bei dieser Beurteilung gar nicht erst miteinbezogen worden waren.

3.2.6. Mit Schreiben vom 13. September 2021 reichte Tiefbau Schaffhausen in der Folge beim Regierungsrat als "unabhängiges Gutachten" die externe Interessenabwägung ein. Diese beurteilt das streitgegenständliche Radwegprojekt ("Richtplanvariante"), die Variante "V1 Zoll" und die Variante "V0 Steinenkreuz". Die Karten zu den drei Varianten zeigen, dass für die Variante "V1 Zoll" (über den Tiefenweg statt über den östlich davon gelegenen Weg [Grundstücke GB Rüdlingen Nrn. 587 und 554 bis Abzweiger in Weg auf GB Nr. 548] via Schützenhaus) und allenfalls auch für die Variante Steinenkreuz (vgl. den nördlichen Anschluss an die Kantonsstrasse) teilweise andere Alternativrouten als noch im Technischen Bericht vom 20. September 2019 geprüft wurden. Dennoch übernahm die externe

Interessenabwägung bei der Bewertung der ermittelten Interessen betreffend "Zielsetzung Radweg" die Beurteilung aus dem Technischen Bericht unverändert, ohne dies näher zu begründen. Sodann erfolgte diese Übernahme offenbar, ohne die Bewertung im Technischen Bericht zu hinterfragen bzw. zu überprüfen. Nicht begründet wurden auch die zwölf Ziele bei der "Zielsetzung Politik", wobei jedenfalls bei den Zielen Schliessung der Radweglücke Rafz-Rüdlingen, Linienführung, Anbindung von Rüdlingen sowie Touristischer Zugang Rafz und Rüdlingen zum Naturschutzzentrum Thurauen die Bewertung nicht ohne Weiteres nachvollziehbar ist. Insofern liegt eine unzutreffende Beurteilung der Interessen (Fehlbeurteilung) und damit ein Rechtsfehler in der Interessenabwägung vor (vgl. Pierre Tschannen, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, Art. 3 N. 46).

3.2.7. Hinzu kommt, dass in der externen Interessenabwägung ohne nähere Begründung neben dem streitgegenständlichen Projekt sowie der "heutigen Routenführung" bzw. "Nullvariante (V0)" – die im Übrigen im Rahmen der Vorstudie "aufgrund topografischer Hindernisse (zu langes und zu starkes Gefälle mit zusätzlichen Höhenmetern)" noch ausgeschlossen worden war – nur eine alternative Routenführung geprüft wurde. Insbesondere ist nicht ersichtlich, weshalb die Variante 4 gemäss Technischem Bericht vom 30. März 2015 nicht in Betracht gezogen wurde. Bereits die ENHK beanstandete, dass diese Variante – und die Alternativroute 1 über Schützenhaus-Zoll gemäss dem Technischen Bericht vom 20. September 2019 – verworfen worden seien, womit nicht sichergestellt sei, dass das Vorhaben dem Gebot der grösstmöglichen Schonung gemäss Art. 6 NHG entspreche (vgl. vorangehende E. 3.2.4). Bei einer – verglichen mit dem bewilligten Radwegprojekt – Mehrsteigung von zehn Metern (99 statt 89 m) und einer Mehrdistanz von 400 Metern (3.6 statt 3.2 km) kann jedenfalls nicht gesagt werden, sie falle nach einer summarischen Prüfung von vornherein ausser Betracht. Für die Aussage in der externen Interessenabwägung, die geprüften Alternativrouten V0 und V1 würden "kaum angenommen", fehlt der Nachweis. Der gleichenorts geäusserten Befürchtung, es dürfte so oder anders ein beträchtlicher Teil des Radverkehrs auf der Kantonsstrasse anzutreffen sein, liesse sich etwa – wie bereits erwähnt – mit einer Sperrung der Kantonsstrasse für den Radverkehr namentlich im Abschnitt 2 begegnen.

3.2.8. Insgesamt ergibt sich aus den vorangehenden Ausführungen, dass die von Bundesrechts wegen erforderliche umfassende Abwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Interessen nicht vorgenommen wurde. Einerseits unterblieb

eine vollständige Variantenprüfung, andererseits wurden nicht alle relevanten Interessen ermittelt und fehlt es für die Bewertung der berücksichtigten Interessen teilweise an einer Begründung. An diesem Ergebnis ändert auch der Ermessensspielraum der zuständigen Planungsbehörde (Planungsermessen) nichts. Angesichts der fehlerhaften Interessenabwägung wurde gleichzeitig das Koordinationsgebot verletzt (vgl. vorangehende E. 3.1.1). Überdies ist die von der ENHK geforderte grösstmögliche Schonung des BLN-Objekts im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG nach wie vor nicht dargetan (vgl. vorangehende E. 3.2.4).

3.2.9. Offenbleiben kann unter diesen Umständen, ob der Beschwerdeführer 5 zu Recht geltend macht, der Regierungsrat habe mit seinem Hinweis auf die Stellungnahmen diverser Fachstellen, welche die Grundlage für die Ausarbeitung des Radwegprojekts gebildet hätten, den relevanten Sachverhalt ungenügend festgestellt. Der Regierungsrat erwog, wie sich auch dem Technischen Bericht entnehmen lasse, seien diverse Fachstellen zum Radwegprojekt angehört worden. Deren Stellungnahmen hätten die Grundlage für die Ausarbeitung des Projekts gebildet. Anzumerken ist gleichwohl Folgendes:

Dem Technischen Bericht lässt sich zur "Ausgangslage" zum Radwegprojekt entnehmen, in einer Vorstudie seien erste Varianten untersucht worden, die zu einem späteren Zeitpunkt noch eingehender geprüft worden seien. Dabei seien die vier Teilabschnitte des Radwegs bestimmt worden. Im Verlauf der Projektentwicklung sei mittels einer weiteren Variantenstudie und unter Einbezug der Geologie festgelegt worden, dass die Radwegführung auf der westlichen Seite der Kantonsstrasse (bergseitig) realisiert werde. Die Variantenbeurteilung, bei der drei Varianten geprüft worden seien, sei nach dem Handbuch "Planung von Velorouten" des Bundes [ASTRA] durchgeführt worden. Im September 2018 sei der Auftrag für die Ausarbeitung des Bauprojekts für die Abschnitte 1 und 2 vergeben worden. Im Kapitel "Umwelt" wird festgehalten, das Radwegprojekt sei "mit den zuständigen Amtsstellen besprochen und die erforderlichen Lösungsansätze erarbeitet [worden]. Die konkreten Bepflanzungen haben in Zusammenarbeit mit dem PNA in den nächsten Projektstufen zu erfolgen". Der Perimeter südwestlich der Kantonsstrasse im Anschluss an die Kantonsgrenze und der südliche Teil der Parzelle Nr. 567 seien in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Forstamt sowie dem PNA für die infolge der permanenten Rodung erforderliche Aufforstung festgelegt worden. Im Kapitel 6.4 betreffend Naturschutzobjekte wird auf eine "Absprache mit dem Planungs- und Naturschutzamt" verwiesen, wonach die Beeinträchtigung von zwei Schutzobjekten nicht gravierend sei und diese als Ausgleichsmassnahme "in Zusammenarbeit mit dem PNA" aufgewertet würden.

Aus den vorangehenden Ausführungen ist zu schliessen, dass das PNA sowie das Kantonsforstamt vor dem Verfassen des Technischen Berichts zwar "angehört" wurden, jedoch erst zu einem Zeitpunkt, als die Variantenwahl durch Tiefbau Schaffhausen bereits abgeschlossen war. Entsprechende schriftliche Stellungnahmen des PNA sind indes nicht an den (Vor-)Akten. Dies genügt der Dokumentationspflicht nicht (vgl. dazu vorangehende E. 3.1.4).

Das PNA, Ressort Naturschutz, gab im Zusammenhang mit dem Verfahren betreffend Rodungsbewilligung dem Kantonsforstamt eine kurze Stellungnahme vom 5. November 2019 ab, äusserte sich dabei aber nur zum Rodungsgesuch. Die KNHK teilte dem Kantonsforstamt am 8. November 2019 lediglich mit, sie habe keine Einwendungen zum Rodungsgesuch. Das PNA, Fachbereich kommunale Planung, gab gegenüber dem Kantonsforstamt mit E-Mail vom 29. November 2019 an, dass aus raumplanerischer Sicht nichts gegen die beantragte Rodung einzuwenden sei. Schliesslich liegt bei den Akten eine kurze Stellungnahme der KNHK vom 19. Dezember 2019, die von Tiefbau Schaffhausen mit Schreiben vom 9. Dezember 2019 – mithin nach Abschluss der Planaufgabe – in Auftrag gegeben worden war. Die KNHK äusserte sich (nur) zum streitgegenständlichen Radwegprojekt und gelangte zum Schluss, hinsichtlich des Landschafts- und Naturschutzes sei nichts gegen das Vorhaben einzuwenden.

Nach dem Gesagten wird im Technischen Bericht zwar darauf hingewiesen, dass das Radwegprojekt mit Bezug auf das Thema Umwelt "mit den zuständigen Stellen besprochen" wurde. Namentlich genannt wird indes nur das PNA. Allfällige schriftliche Stellungnahmen, die sich indes nicht an den Akten befinden, mögen bei der konkreten Ausarbeitung des strittigen Radwegprojekts eine Rolle gespielt haben. Für die Variantenwahl waren sie aber jedenfalls nicht von Bedeutung, weshalb nicht davon auszugehen ist, dass sie die "Grundlage" für die Projektausarbeitung bildeten.

3.3. Die Beschwerden erweisen sich demnach als begründet. Die Bewilligung für das streitgegenständliche Radwegprojekt wurde insbesondere in Verletzung des Koordinationsgebots sowie ohne die notwendige umfassende Variantenprüfung und Interessenabwägung erteilt.

4. Bei diesem Verfahrensausgang ist auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführer grundsätzlich nicht einzugehen. Aus prozessökonomischen Gründen sind indes die nachfolgenden Ausführungen angezeigt:

4.1. Der Beschwerdeführer 5 bemängelt, dass beim Strassenausführungsprojekt keine rechtsgenügende Aussteckung und Profilierung stattgefunden habe, womit Art. 59 BauG und sein Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt worden seien.

4.1.1. Das Baugesetz schreibt für ihm unterliegende Baugesuche eine Aussteckung vor, die bestehen bleiben muss, bis über das Baugesuch rechtskräftig entschieden ist (Art. 59 BauG). Eine analoge Bestimmung kennt die kantonale Strassengesetzgebung (anders als etwa auf Bundesebene, vgl. Art. 27a des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 [NSG, SR 725.11]), die vorliegend unstrittig zur Anwendung gelangt, nicht.

4.1.2. Gemäss unbestritten gebliebener regierungsrätlicher Darstellung waren während der Planaufgabe die Landbedarfslinien und die Mauerkronen ausgesteckt. Der Beschwerdeführer 5 hatte demnach nicht nur gestützt auf die Planunterlagen die Möglichkeit, sich ein klares Bild von den Landbedarfslinien und dem Ausmass der drohenden Enteignung zu machen (vgl. OGE vom 6. Juni 1983 E. 2b, Amtsbericht 1983, S. 92). Eine Aussteckung über die öffentliche Planaufgabe hinaus verlangte auch der zitierte Obergerichtsentscheid von 1983 nicht. Zweck der *enteignungsrechtlichen* Aussteckung ist denn auch, die durch das Werk bedingten Veränderungen im Gelände offenkundig zu machen und damit die Planunterlagen zu veranschaulichen und zu verdeutlichen, damit sich (einsprachelegitimierte) *Private* über das Werk und seine Auswirkungen ein Bild machen sowie die richtigen Begehren und Einwendungen vorbringen und konkret formulieren können (BGE 120 Ib 59 E. 1b; 111 Ib 15 E. 5c; 109 Ib 130 E. 4b zu Art. 28 des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 [EntG, SR 711] in seiner ursprünglichen Fassung; vgl. heute etwa Art. 27a NSG; vgl. ferner BVGer A-1345/2019 vom 5. September 2019 E. 4.1.3 mit Hinweisen und A-8047/2010 vom 25. August 2011 E. 5.4). Sie dient insofern der Gewährung des rechtlichen Gehörs im Rahmen der öffentlichen Planaufgabe.

4.1.3. Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass das Strassenausführungsprojekt nicht vollständig ausgesteckt bzw. profiliert wurde respektive die Aussteckung nur für die Zeit der Planaufgabe erfolgte. Jedenfalls konnte der Beschwerdeführer 5 das Ausführungsprojekt sachgerecht anfechten. Überdies hätte er seinen Standpunkt auch in einem allfälligen Enteignungsverfahren ohne Nachteile vertreten können. Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor.

4.2. In Bezug auf die Strassenentwässerung fehlt nach Ansicht des Beschwerdeführers 5 eine Fachstellungnahme des Interkantonalen Labors (IKL), ob die vorgesehene Strassenentwässerung der Gewässerschutzgesetzgebung entspreche. Der Radweg liege im Gewässerschutzbereich mit nutzbarem Grundwasservorkommen, der besonders schützenswert sei. Inwiefern dieser Bereich genügend geschützt werde, werde im Technischen Bericht [vom 20. September 2019] nicht ausgeführt. Insofern habe der Regierungsrat den Sachverhalt ungenügend abgeklärt.

4.2.1. Der Regierungsrat erwog, die Fachstellen hätten vorgängig zum Projekt ihre jeweiligen Stellungnahmen abgegeben und diese Erkenntnisse stellten die Grundlagen für den Technischen Bericht dar. In dessen Kapitel 4.12 werde das Entwässerungskonzept dargelegt und erläutert.

4.2.2. Der geplante Radweg befindet sich im Gewässerschutzbereich A_u (< <https://map.geo.sh.ch> >). Dieser dient dem Schutz nutzbarer unterirdischer Gewässer (Art. 29 Abs. 1 lit. a der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV, SR 814.201] i.V.m. Art. 19 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 [Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20]) und umfasst dieselben sowie die zu ihrem Schutz notwendigen Randgebiete (GSchV Anhang 4 Ziff. 111 Abs. 1). Gemäss GSchV Anhang 4 Ziff. 211 dürfen im Gewässerschutzbereich A_u keine Anlagen erstellt werden, die eine besondere Gefahr für ein Gewässer darstellen. Die zuständige Behörde kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen gestatten (Abs. 1). Ferner dürfen keine Anlagen erstellt werden, die unter dem mittleren Grundwasserspiegel liegen. Die Behörde kann Ausnahmen bewilligen, soweit die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens 10 Prozent vermindert wird (Abs. 2). Nach Art. 15 Abs. 1 lit. b des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 27. August 2001 (EG GSchG, SHR 814.200) bedürfen die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten in besonders gefährdeten Gewässerschutzbereichen einer gewässerschutzrechtlichen Bewilligung des IKL (§ 2 [10. Spiegelstrich] der Vollziehungsverordnung vom 2. Juli 2002 zum EG GSchG [Kantonale Gewässerschutzverordnung, GSchVV, SHR 814.201]). Eine solche Bewilligung des IKL, die koordiniert mit den Einspracheentscheiden und der Rodungsbewilligung des Kantonsforstamts hätte ergehen müssen (Koordinationsgebot; vgl. vorangehende E. 3.1.1), ist nicht aktenkundig.

Die vom Regierungsrat angesprochenen Ausführungen zur Entwässerung im Technischen Bericht betreffen primär die Entwässerung der Kantonsstrasse und

des Radwegs. Diese erfolgt im Abschnitt 1 über eine Versickerung. Im Abschnitt 2, wo das Wasser aktuell über ein Mischwassersystem abgeführt werde, sei eine neue Versickerungsanlage geplant. Die erforderlichen Untersuchungen wie die Vulnerabilität des Grundwassers, die spezifische Sickerleistung des Baugrunds und der Wasseranfall seien durch das Büro B. durchgeführt und dementsprechend eingearbeitet worden. Die Versickerung des Strassenabwassers sei ohne zusätzliche Behandlungsanlagen zulässig. Die B. AG hatte am 11. August 2016 einen Bericht zur Hangstabilität und Baugrunduntersuchung erstattet. Diesem ist zu entnehmen, dass der Grundwasserspiegel auf rund 345 m ü.M. und damit mindestens 35 m unter Terrain liege. Er werde vom Bauprojekt nicht tangiert. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Gewässerschutz erfolgte nicht.

4.2.3. Die Rüge des Beschwerdeführers 5 betreffend ungenügende Sachverhaltsabklärung mit Bezug auf die Strassenentwässerung bzw. den Gewässerschutz erweist sich demnach als begründet. Erforderlich ist indes nicht (nur) eine Fachstellungnahme des IKL, sondern vielmehr eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung dieser Behörde.

4.3. Der Beschwerdeführer 5 moniert eine ungenügende Bedürfnisabklärung.

4.3.1. Der Regierungsrat erwog, der Ausbau von Radwegen entspreche einem zunehmenden öffentlichen Interesse. So sei erst kürzlich Art. 88 BV mit dem "Veloartikel" ergänzt worden. Tiefbau Schaffhausen habe hinreichend dargelegt, weshalb der projektierte Radweg von öffentlichem Interesse sei. Dieses zeige sich insbesondere auch am Richtplaneintrag. Eine weitergehende Bedürfnisabklärung wie die geforderte Abklärung unterschieden nach Alltags- und Freizeitvelofahrern sei nicht erforderlich.

4.3.2. Tiefbau Schaffhausen erwog im Einspracheentscheid, der Kanton habe die Pflicht, zukunftssträchtige Verkehrsanlagen zu bauen und diese sollten vermehrt auch dem Velo-Alltagsverkehr dienen. Um den Veloverkehr fördern zu können, müsse zuerst ein attraktives Angebot geschaffen werden. Eine nachfrageorientierte Planung sei beim Veloverkehr, anders als beim Autoverkehr, aufgrund des fehlenden Angebots nicht möglich. Entsprechend müsse angebotsorientiert geplant werden. Daher existierten keine Zahlen zur zukünftigen Nutzung.

4.3.3. Der Beschwerdeführer 5 scheint die Radwegverbindung zwischen der Kantongrenze bei Rafz und der Rheinbrücke generell und unabhängig von der konkreten Route in Frage zu stellen, wenn er etwa darauf hinweist, Rüdlingen sei nicht (mehr) auf Rafz, sondern mehr auf Hüntwangen-Wil ausgerichtet. Ob eine Radwegverbindung erstellt werden soll, ist grundsätzlich ein politischer Entscheid. Das

Bundesrecht schreibt überdies vor, dass Rad- (und Fuss-)Wege erhalten und geschaffen werden sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG). Das gestützt auf Art. 88 BV erlassene Veloweggesetz hält als Planungsgrundsätze unter anderem fest, dass die Velowege zusammenhängend und durchgehend sind und insbesondere die wichtigen Orte nach Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 3 VWG erschliessen (Art. 6 lit. a VWG) sowie dass sie sicher sind und der Veloverkehr, wo möglich und angebracht, getrennt vom motorisierten Verkehr und vom Fussverkehr geführt wird (Art. 6 lit. c VWG). Das streitgegenständliche Radwegprojekt ist im kantonalen Richtplan eingetragen. Der aktuell gültige kantonale Strassenrichtplan wurde vom Kantonsrat am 6. Mai 2013 genehmigt und befindet sich derzeit in Revision (vgl. dazu Art. 27 Abs. 3 des Strassengesetzes vom 18. Februar 1980 [SHR 725.100], ferner Art. 9 Abs. 3 RPG). Im Revisionsentwurf hält der Regierungsrat am streitgegenständlichen Radwegprojekt fest (vgl. Regierungsratsvorlage vom 9. Mai 2023 betreffend Genehmigung des kantonalen Strassenrichtplans, ADS 23-45, S. 1 und 23). Der Kantonsrat hat die Sache auf Antrag seiner Spezialkommission 2023/6 am 19. Februar 2024 zur Überarbeitung an den Regierungsrat zurückgewiesen. Das streitgegenständliche Radwegprojekt war jedoch in der Spezialkommission unbestritten und ist vom Rückweisungsbeschluss nicht betroffen (vgl. Bericht und Antrag der Spezialkommission 2023/6 vom 27. November 2023 betreffend Genehmigung des kantonalen Strassenrichtplans, ADS 24-14, insb. Ziff. 6 S. 5; Beschlüsse der 3. Kantonsratssitzung vom 19. Februar 2024 [<https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Parlament/Der-Kantonsrat-14141497-DE.html> >]). Der Regierungsrat verabschiedete am 13. August 2024 die Ergänzungsvorlage zur Revisionsvorlage zum kantonalen Strassenrichtplan vom Mai 2023 zu Händen des Kantonsrats (ADS 24-107). Der Radweg Rüdlingen–Rafz ist davon nicht betroffen. Vor diesem Hintergrund gibt es keinen Anlass, die Radverbindung Rheinbrücke Rüdlingen bis Kantonsgrenze Rafz grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Rüge des Beschwerdeführers 5 erweist sich insofern als unbegründet.

Der Beschwerdeführer 5 macht eine fehlende Bedürfnisabklärung jedoch auch mit Bezug auf die konkrete Routenwahl geltend, wenn er etwa ausführt, geringfügige Steigungen könnten keine entscheidende Rolle (mehr) spielen. Ob mit Blick auf die Variantenwahl eine genügende Bedürfnisabklärung erfolgte, kann mit Blick auf die ohnehin ungenügende Variantenprüfung letztlich offenbleiben. Dem stehen auch die obigen Ausführungen zum Richtplaneintrag nicht entgegen, ist ein solcher doch nur schematisch und nicht parzellenscharf (statt vieler BGer 1C_26/2020 vom 17. November 2020 E. 4.4.3). Die strittige Routenführung entspricht denn auch nicht mehr exakt der Richtplanvariante, bei welcher der Abschnitt 3 über die Kantonsstrasse statt durch das Dorf führt (vgl. kantonaler Richtplan, Kapitel 3-3 /

Karte 01: Strassenrichtplan, Teilrichtplan Radrouten; zur akzessorischen Überprüfung von Richtplänen bzw. Richtplaneinträgen vgl. ferner BGer 1C_47/2020 vom 17. Juni 2021 E. 9; 1C_595/2018 vom 24. März 2020 E. 1.5.1, nicht publ. in: BGE 146 II 347; vgl. aber auch BGer 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 5.2 mit Hinweisen; zum Ganzen OGE 60/2013/4 vom 11. April 2014 E. 3d/cc/bbb, Amtsbericht 2014, S. 105 f.).

4.4. Der Beschwerdeführer 5 macht schliesslich unrechtmässige Eingriffe in kommunale Naturschutzobjekte geltend. Der projektierte Radweg betreffe fünf kommunale Naturschutzobjekte, die erheblich beeinträchtigt und teilweise vorübergehend oder sogar dauernd beseitigt würden. Dies erfordere gestützt auf Art. 18 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} NHG sowie Art. 8b Abs. 2 NHG/SH und § 3 der Verordnung über den Naturschutz vom 6. März 1979 (Naturschutzverordnung, NSV/SH, SHR 451.101) eine Ausnahmenbewilligung bzw. eine Bewilligung der Gemeinde und des kantonalen PNA. Eine solche Bewilligung liege ebenso wenig vor wie genügende Fachstellungen. Dies hatte er bereits im Rekursverfahren beanstandet.

Eine entsprechende Rüge brachten und bringen die Beschwerdeführer 1–3 vor.

Der Regierungsrat äusserte sich im angefochtenen Beschluss nicht spezifisch zu den kommunalen Naturschutzobjekten und dem damit vonseiten der Beschwerdeführenden geltend gemachten Eingriff.

4.4.1. Gemäss Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen. Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Abs. 1^{bis}). Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen (Abs. 1^{ter}). Nach Art. 18b Abs. 1 NHG sind die Kantone verpflichtet, für Schutz und Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung zu sorgen. Massnahmen, die den Zustand eines Schutzobjekts von nationaler oder regionaler Bedeutung dauernd verändern, bedürfen der Bewilligung des kantonalen Baudepartements bzw. des PNA (Art. 8b Abs. 1 NHG/SH i.V.m. § 3 Abs. 1 NSV/SH). Massnahmen, die den Zustand eines Schutzobjekts

von lokaler Bedeutung dauernd verändern, bedürfen der Bewilligung des Gemeinderats. Dieser kann die Stellungnahme einer kantonalen, kommunalen oder privaten Fachstelle einholen (Art. 8b Abs. 2 NHG/SH). Die Bewilligung ist gemäss Art. 8b Abs. 3 NHG/SH zu erteilen, wenn die angestrebten Massnahmen den für das betreffende Schutzobjekt festgelegten Schutzziele nicht widersprechen und keine anderen Vorschriften des eidgenössischen und kantonalen Rechts verletzen.

4.4.2. Das Radwegprojekt tangiert fünf kommunale Schutzobjekte, wobei von deren lokaler Bedeutung auszugehen ist, unterscheidet die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rüdlingen 2017 vom 23. September 2016 doch nur zwischen Schutzobjekten von kantonalen (regionalen) und kommunalen (lokalen) Bedeutung und sind die genannten Schutzobjekte gemäss kommunalem Naturschutzinventar von kommunaler Bedeutung (vgl. zum Ganzen < <https://map.geo.sh.ch> >). Da zumindest ein Teil der Schutzobjekte dauerhaft verändert wird, wäre eine Bewilligung des Gemeinderats einzuholen gewesen (vgl. vorangehende E. 4.4.1), was die Projektverantwortlichen jedoch unterliessen. Die Bewilligung wäre grundsätzlich zusammen bzw. gleichzeitig mit den Einspracheentscheiden von Tiefbau Schaffhausen und der Rodungsbewilligung des Kantonsforstamts zu eröffnen gewesen (vgl. vorangehende E. 3.1.1).

4.4.3. Die Beschwerden erweisen sich demnach auch deshalb als begründet, da die Bewilligung des Gemeinderats Rüdlingen betreffend die Eingriffe in die kommunalen Schutzobjekte fehlt.

5. Der angefochtene Regierungsratsbeschluss ist nach dem Gesagten in Gutheissung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten ist, aufzuheben. Aufgrund des Devolutiveffekts fallen damit auch die Einspracheentscheide von Tiefbau Schaffhausen vom 14. Mai 2020 und die vom gleichen Tag datierende Rodungsbewilligung des Kantonsforstamts dahin (vgl. vorangehende E. 2; BGer 1C_567/2020 vom 1. Mai 2023 E. 9). Bei diesem Ergebnis müssen die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden nicht geprüft werden. Deren verfahrensrechtlichen Anträge werden gegenstandslos.

Eine (explizite) Rückweisung der Sache an den Regierungsrat bzw. Tiefbau Schaffhausen (vgl. BGer 1C_205/2022 vom 17. Juni 2024 E. 5) ist nicht angezeigt. Es ist an den zuständigen Behörden zu entscheiden, wie das Projekt Radweg Rafz-Rüdlingen weiterverfolgt werden soll.

[...]

6.2. [...] Von vornherein kein Anspruch auf Parteientschädigung besteht mangels gesetzlicher Grundlage für das Einspracheverfahren (vgl. BGer 1C_590/2020

vom 21. Oktober 2021 E. 4.2; Beat Keller, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 28 VRG N. 3).