



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

27. Februar 2018

Nr. 2018-110 R-362-30 Gesamtrevision der Nutzungsplanung Gemeinde Flüelen und Verwaltungsbeschwerde [REDACTED], gegen Gemeinderat Flüelen in Sachen Nutzungsplan; Genehmigung und Abschreibungsbeschluss

Am 29. Juni 2017 stimmte die Gemeindeversammlung der Gesamtrevision der Nutzungsplanung zu. Mit der Publikation vom 18. August 2017 im Amtsblatt des Kantons Uri hat der Gemeinderat Flüelen die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Flüelen, bestehend aus den Nutzungsplänen Siedlung, Kernzone und Landschaft, öffentlich aufgelegt.

Im Rahmen der öffentlichen Auflage wurden drei Einsprachen eingereicht. Insbesondere erhob [REDACTED], am 18. September 2017 Einsprache gegen die Neueinzonungen im Gebiet Halden-Untere Bachtalen (Liegenschaften Nr. 348, 538 und 339).

Am 2. November 2017 hiess der Einwohnergemeinderat zwei Einsprachen gut und wies die Einsprache [REDACTED] ab. Gegen den abweisenden Einspracheentscheid erhob [REDACTED], vertreten durch Rechtsanwalt [REDACTED], am 27. November 2017 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat. Der Regierungsrat überwies das Geschäft zur Prüfung und Antragstellung der Justizdirektion.

Im Rahmen der gutgeheissenen Einsprachen wurden die Parzellen Nr. 194 und 195 der Wohnzone W2A und die Parzelle Nr. 201 der Zone mit maximal vier zulässigen Vollgeschossen zugewiesen. Diese Änderungen sind Bestandteil der vorliegenden Genehmigung. Bestandteil der Revision ist auch die vollständige Überarbeitung der Bau- und Zonenordnung (BZO).

Am 9. November 2017 ersuchte der Gemeinderat den Regierungsrat, die Gesamtrevision der Nutzungsplanung zu genehmigen. Der Regierungsrat überwies das Geschäft zur Prüfung und Antragstellung der Justizdirektion. Das Amt für Raumentwicklung holte dafür bei den kantonalen Fachstellen die Mitberichte ein.

Der Regierungsrat
zieht in Erwägung:

1. Gemäss Artikel 44 Absatz 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Uri vom 13. Juni 2010 (PBG; RB 40.1111) sind Nutzungspläne nur rechtsgültig, wenn sie vom Regierungsrat genehmigt

sind. Die Genehmigung wird erteilt, wenn der Nutzungsplan übergeordnetem Recht, namentlich dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [RPG]; SR 700) und dem kantonalen Richtplan entspricht und nicht als unzweckmässig erscheint. Gemäss Artikel 17 Absatz 1 und 4 PBG erlassen die Gemeinden eine Bauordnung für das ganze Gemeindegebiet und besondere Bau- und Nutzungsvorschriften für einzelne Zonen. Die Bauordnung der Gemeinde ist erst gültig, wenn sie vom Regierungsrat genehmigt ist. Der Regierungsrat genehmigt sie, wenn sie dem übergeordneten Recht entspricht.

2. Gemäss Artikel 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) hat die einen Nutzungsplan erlassende Behörde der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht über die Planung zu erstatten. Sie gibt dabei an, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Sie legt zudem dar, welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen. Der Erläuterungsbericht zur Genehmigung der Nutzungsplanung vom 7. November 2017 genügt diesen Anforderungen.
3. Die geltende Nutzungsplanung der Gemeinde Flüelen stammt aus dem Jahr 1996 und wurde seitdem in mehreren Teilrevisionen, zuletzt mit der Teilrevision Langmatt 2006, angepasst. Die geltende Bau- und Zonenordnung (BZO) stammt ebenfalls aus dem Jahr 1995 und wurde zuletzt 1997 geändert. In der vorliegenden Gesamtrevision werden die Nutzungspläne und die BZO gesamthaft überprüft und soweit notwendig angepasst.

Die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Flüelen beinhaltet im Wesentlichen die Neueinzonung von rund 4'000 m² Landwirtschaftszone in die Wohnzone 2B (W2B) im Gebiet Halden-Untere Bachtalen, die Umzonung von rund 18'000 m² von der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (OE) in die Zone für Sport- und Freizeitanlagen (SF) sowie die Aufhebung der Erholungszone (Eh) und den damit verbundenen Umzonungen. Auf Grund der Überprüfung des übrigen Gemeindegebiets wurden das Gebiet Unter Winkel und das Gebiet zwischen SBB-Linie und Seestrasse südlich des Gruonbachs der SF bzw. der Industriezone zugewiesen. Daneben werden auf Grund geänderter Grundlagen notwendige Änderungen im Nutzungsplan vorgenommen. Es handelt sich dabei unter anderem um die Ausscheidung der Gewässerraumzonen, der Gefahrenzonen und der Verkehrsflächen.

4. Beim Erlass und bei der Revision von Nutzungsplänen ist eine Waldfeststellung in jenem Bereich anzuordnen, wo Bauzonen an den Wald grenzen. Die festzustellenden Waldgrenzen sind planerisch festzuhalten und zusammen mit dem Nutzungsplan während 30 Tagen öffentlich aufzulegen (Art. 11 kantonale Waldverordnung [KWV]; RB 40.2111). Die Waldgrenzen wurden direkt im Nutzungsplan Siedlung bezeichnet und mit diesem öffentlich aufgelegt. Gegen die Waldfeststellung auf der Parzelle Nr. 539 wurde eine Einsprache erhoben, die durch die Sicherheitsdirektion mit dem Einsprecher bereinigt wurde (gemäss Stellungnahme Amt für Forst und Jagd vom 20. November 2017). Die bereinigte Waldgrenze ist entsprechend dem Protokoll der Einsprachebereinigung vom 6. November 2017 in den Nutzungsplan zu übernehmen.

5. Bei der Prüfung der revidierten Nutzungsplanung mit den übergeordneten gesetzlichen Vorgaben und Planungen sind Konflikte aufgetaucht, die einer Genehmigung von Teilbereichen der Nutzungsplanung bzw. der BZO entgegenstehen. Das Amt für Raumentwicklung (ARE) setzte die Gemeinde Flüelen und die betroffenen Grundeigentümer mit Schreiben vom 4. Dezember 2017 und 19. Januar 2018 von den Genehmigungsvorbehalten und -auflagen in Kenntnis und räumte ihr die Möglichkeit zur Stellungnahme ein. Die Gemeinde erklärte sich, soweit nachfolgend nicht anders ausgeführt, mit den Vorbehalten einverstanden.
6. Das Gebiet Halden-Untere Bachtalen (sogenannte Hanglagen) befindet sich an einer exponierten Lage oberhalb des historischen Dorfkerns. Das Gebiet liegt gemäss Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in der Umgebungszone VI mit dem Erhaltungsziel a «Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche». Die Erschliessung der Hangfläche ist nach Beurteilung der Natur- und Heimatschutzkommission (NHSK) nicht ortsbild- und landschaftsverträglich. Der Siedlungshorizont wird massiv gestört und für die Überbauung wären zahlreiche Kunstbauten erforderlich. Zu einem landschaftsverträglichen Siedlungsrand gegen den anschliessenden Hang kann die Einzonung in die Wohnzone W2B nicht beitragen. Entgegen einer früheren Stellungnahme der NHSK aus dem Jahr 2010 im Zusammenhang mit der Machbarkeitsstudie Wohnerschliessung Hanglagen widerspricht die Einzonung aus Sicht des Ortsbild- und Landschaftsschutzes den Schutzziele des ISOS.

Im Rahmen der Besprechung vom 6. Dezember 2016 mit Vertretern der Gemeinde Flüelen, der Natur- und Heimatschutzkommission und dem ARE wurde die Einholung eines Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) beschlossen, um die offenen Fragen bezüglich Verträglichkeit mit den Bundesinventaren (ISOS und Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung [BLN]) abzuklären. Die ENHK kam in ihrem Gutachten vom 17. August 2017 zum Schluss, dass die geplante Umzonung der Hanglagen von der Landwirtschaftszone in eine Bauzone und die damit ermöglichte Bebauung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung im Hinblick auf die Schutzziele des ISOS Flüelen führt. In Bezug auf das BLN-Objekt Nr. 1606 ist das Vorhaben als leichte Beeinträchtigung einzustufen.

Das Amt für Umweltschutz (AfU) geht gemäss Stellungnahme vom 29. November 2017 im Gebiet der Hanglagen von erheblichen Lärmbelastungen aus. Der Eisenbahnlärmkataster zeigt Überschreitungen des Planungswerts im Bereich von 10 bis 15 dB(A). Dies entspricht einer sehr hohen Überschreitung der PW. Nach Artikel 24 Absatz 1 des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) und nach Artikel 29 der Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) dürfen neue Bauzonen für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen nur in Gebieten ausgeschieden werden, in denen die Lärmimmissionen die Planungswerte (PW) nicht überschreiten oder in denen diese Werte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können. Die LSV sieht bei Einzonungen keine Ausnahmegewilligungen vor. Selbst wenn im Gebiet eine Quartiergestaltungsplanpflicht besteht, muss schon auf der ersten Stufe der Nutzungsplanung feststehen, dass im Rahmen der späteren Planung eine geeignete Lösung gefunden werden kann (sogenannter Machbarkeitsnachweis). Der Machbarkeitsnachweis liegt nicht vor.

Die aktuelle Bauzonenauslastung der rechtskräftigen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen liegt in der Gemeinde Flüelen bei 100 Prozent (Stand April 2016). Die Bauzonen sind somit genau richtig

dimensioniert. Mit der vorgesehenen Erweiterung der Wohnzone im Gebiet Halden (Hanglagen) sinkt die Bauzonenauslastung unter 100 Prozent. Die Einzonung wäre deshalb nicht bedarfsgerecht und müsste entsprechend mit einer gleichzeitigen Auszonung von Wohn-, Misch- oder Zentrumszonen kompensiert werden. Die Kompensation ist nicht erfolgt.

7. Die Gemeinde teilte mit Protokollauszug vom 21. Dezember 2017 mit, dass sie an der geplanten Einzonung der Hanglagen festhält. Diese Haltung wurde auch in der Besprechung zwischen der Gemeinde Flüelen und dem ARE vom 30. Januar 2018 bekräftigt. Zwei Grundeigentümer haben mit Schreiben vom 18. Dezember 2017 und 22. Dezember 2017 Einwände gegen die Nicht-Genehmigung der Einzonung Hanglagen geltend gemacht. Sie können nicht nachvollziehen, dass bei den Planungen seit 2010 (Machbarkeitsstudie Wohnerschliessung Hanglagen und Überbauungskonzept) keine Vorbehalte gegen eine Einzonung vorgebracht wurden und nun eine Einzonung nicht mehr möglich sein soll.

Laut dem Bundesgericht (BGE 1C_315/2015 und 1C_321/2015) verschärft der revidierte Artikel 15 Absatz 4 RPG die Voraussetzungen für die Ausscheidung neuer Bauzonen im Vergleich zum früheren Recht (in Kraft seit 1. Mai 2014). Es handelt sich bei dieser Bestimmung um eine für die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zentrale, direkt anwendbare Bestimmung des Bundesrechts. Bei einer Neueinzonung handelt es sich demnach um eine Bundesaufgabe. Gemäss Artikel 6 Absatz 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare (z. B. ISOS, BLN) nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Die ENHK kam in ihrem Gutachten vom 17. August 2017, wie bereits erwähnt, zum Schluss, dass die geplante Umzonung der Hanglagen von der Landwirtschaftszone in eine Bauzone und die damit ermöglichte Bebauung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung im Hinblick auf die Schutzziele des ISOS Flüelen führt. In Bezug auf das BLN-Objekt Nr. 1606 ist das Vorhaben als leichte Beeinträchtigung einzustufen.

Bei der Einzonung der Hanglagen sprechen keine gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung für die Festlegung einer Bauzone. Gemäss Artikel 6 Absatz 2 NHG erübrigt sich dadurch eine Interessenabwägung. An der Nicht-Genehmigung der Neueinzonung Hanglagen (Gebiet Halden-Untere Bachtalen) wird deshalb festgehalten.

8. Am 1. Juni 2017 trat die Revision des Planungs- und Baugesetzes in Kraft. Die Revision beinhaltet unter anderem die Anpassung der vertraglichen Bauverpflichtung, die neu in Artikel 45b PBG geregelt ist. Aufgrund der Revision des PBG gibt es keine bedingten Einzonungen mehr. Für die Auszonung durch Feststellungsverfügung des Gemeinderats (Art. 19 Abs. 2 BZO) fehlt somit eine Rechtsgrundlage. Unter den gegebenen Umständen kann Artikel 19 Absatz 2 BZO nicht genehmigt werden.
9. Überschreitet die Gebäudelänge 20 m, erhöht sich der Grenzabstand für jeden zusätzlichen Meter um 30 cm, höchstens aber um insgesamt 3 m. Die Bauordnung der Gemeinde kann den Mehrlängenzuschlag verkürzen oder aufheben (Art. 7 Reglement zum Planungs- und Baugesetz

[RPBG]; RB 40.1115). Eine Verlängerung oder Verschärfung ist nicht vorgesehen. Dies ist bei Artikel 38 Absatz 1 BZO jedoch der Fall, wenn der Mehrlängenzuschlag bereits ab 15 m und nicht ab 20 m gilt und er zudem für jeden zusätzlichen Meter 33 cm (ein Drittel) und nicht 30 cm entspricht.

Artikel 38 Absatz 1 der BZO Flüelen widerspricht dem übergeordneten Recht und kann somit nicht genehmigt werden. Damit gilt die Regelung zum Mehrlängenzuschlag gemäss Artikel 7 Absatz 1 RPBG unverändert.

10. Bauteile, die gegenüber der Fassade um mehr als 2,5 m zurückversetzt sind, werden gemäss Artikel 38 Absatz 3 für die Berechnung des Mehrlängenzuschlags nicht berücksichtigt. Der Mehrlängenzuschlag bezieht sich jedoch auf die Gebäudelänge und diese ist die längere Seite des flächenkleinsten Rechtecks, das die projizierte Fassadenlinie umfasst (Anhang 2 Ziffer 4.1 BZO). Zurückversetzte Bauteile haben keinen Einfluss auf das flächenkleinste Rechteck (vgl. Abbildung unter Ziff. 4 in Anhang 2 BZO).

Artikel 38 Absatz 3 BZO ist bei einer nächsten Revision der BZO zu überprüfen und allenfalls zu streichen.

11. Die Gemeinde Flüelen kennt keine Ausnützungsziffer, was grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Nach Artikel 17 Absatz 3 PBG hat die Bauordnung für die einzelnen Zonen aber eine Mindestausnützung vorzuschreiben. Damit erfüllt das PBG ein wesentliches Anliegen, nämlich jenes der Verdichtung. Auch wenn keine Mindestausnützungsziffer gewählt wird, sind in der BZO doch Vorschriften zu erlassen, die eine Mindestausnützung gebieten. Die Pflicht eine Mindestausnützung zu erreichen, wird in Artikel 54 Absatz 1 BZO auch statuiert. Die Festlegung der Mindestausnützung erfolgt jedoch nicht in der BZO, sondern wird im Einzelfall an die Baukommission delegiert. Diese hat dabei die Grundsätze der Raumplanung zu beachten (Art. 54 Abs. 2 BZO). Bei Artikel 54 Absatz 2 BZO handelt es sich somit um eine Gesetzesdelegation.

Die Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation richtet sich nach dem Legalitätsprinzip. Es besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiell gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, andererseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Vorausehbarkeit des staatlichen Handelns. Es ist in Artikel 5 Absatz 1 Bundesverfassung (BV; SR 101) als verfassungsmässiger Grundsatz niedergelegt (vgl. BGE 127 I 60 E. 3a S. 67; statt vieler: BGE 128 I 113 E. 3c S. 122). Für die vorliegende Gesetzesdelegation heisst dies: Die Gesetzesdelegation darf nicht durch übergeordnetes Recht ausgeschlossen sein, die Delegation muss in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein; sie muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken und die Grundzüge der delegierten Materie müssen im Gesetz selber enthalten sein.

Wie erwähnt hat nach Artikel 17 Absatz 3 PBG eine Bauordnung für die einzelnen Zonen eine Mindestausnützung vorzuschreiben. Die BZO kommt diesem kantonalen Gesetzesauftrag in sei-

nem Artikel 54 Absatz 1 nach. Auch ist die BZO ein Gesetz im formellen Sinn, weil der kommunale Souverän diese erlässt. Indem die BZO eine Pflicht zur Mindestausnützung statuiert, umschreibt sie die Regelungsmaterie in einer bestimmten Weise, sodass jeder Rechtsadressat genau weiss, dass es um die Mindestausnützung und nur darum geht. Fraglich ist jedoch, ob die Grundzüge betreffend die Mindestausnützung rechtsgenügend in der BZO selber umrissen sind. Immerhin erhält die Baukommission in Artikel 54 Absatz 1 BZO die Kompetenz, die Mindestausnützung in jedem Einzelfall individuell festzulegen.

Für die Frage der Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation ist die Wichtigkeit der Materie massgebend. Generell gelten strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind (BGE 128 I 113 E. 3c S. 122 mit Hinweisen). Der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bau- und Raumplanungsrecht ist immerhin zu entnehmen, dass ein schwerer Grundrechtseingriff vorliegt, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 124 II 538 E. 2a S. 540; 115 Ia 363 E. 2a S. 365). Ein schwerer Eingriff wird insbesondere bejaht, wenn eine bisher in einer Bauzone gelegene Parzelle einer Zone zugewiesen wird, in der keine Überbauung mehr zulässig ist (BGE 119 Ia 362 E. 3b S. 366); sodann auch bei einer starken Erschwerung der bestehenden Baumöglichkeit (BGE 121 I 117 E. 3b/bb S. 120). Dagegen liegt kein schwerer Eingriff vor, wenn die zulässige Überbaumöglichkeit lediglich reduziert wird (BGE 115 Ia 363 E. 2a S. 365). Auch für wichtige politische Entscheide ist ein formelles Gesetz erforderlich. Massstab kann auch eine seit Langem bestehende Rechtspraxis sein; eine Delegation ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht. Für unübliche Regelungen ist eher ein formelles Gesetz erforderlich.

In der Gemeinde Flüelen besteht eine lange Rechtspraxis, wonach die Ausnützung nicht formell-rechtlich abgehandelt wird. Dies spricht eher für die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation. Was die Schwere des Eingriffs angeht, ist ins Feld zu führen, dass nicht die Frage einer maximalen Ausnützung, sondern nur, aber immerhin, jene einer Mindestausnützung delegiert wird. Die praktische Bedeutung dieser Delegation dürfte denn auch eher gering sein.

Unbehilflich für die zu beantwortende Frage ist allerdings Artikel 54 Absatz 2 BZO, wonach die Baukommission sich bei ihren Entscheiden an die Grundsätze der Raumplanung zu halten hat. Diese Bestimmung erwähnt lediglich eine Selbstverständlichkeit gemäss Bundesrecht und ist demzufolge für die Frage der Zulässigkeit der Gesetzesdelegation bedeutungslos. Sie könnte auch ohne Bedeutungsverlust gestrichen werden.

Die Gemeinde hält fest, dass eine willkürliche Anwendung im Einzelfall gestützt auf die getroffene Regelung der BZO Flüelen nicht zu befürchten sei. Sie sei im Gegenteil verpflichtet, den Einzelfall sachgerecht, willkürfrei und mit Blick auf die Werte der Raumplanung anzuwenden. Auch dies ist eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit und bedarf keiner weiteren Kommentierung. Im Sinne eines wirksamen Rechtsschutzes ist die Gemeinde daher vielmehr zu verpflichten, flankierend zu Artikel 54 BZO präzisierende regulatorische Richtlinien zu erlassen.

Die Bauordnung der Gemeinde ist erst gültig, wenn sie vom Regierungsrat genehmigt ist. Der Regierungsrat genehmigt sie, wenn sie dem übergeordneten Recht entspricht (Art. 17 Abs. 4 PBG). Diese Prüfung erfolgt im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle und gewichtet entsprechend die autonomen Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinden. Die Überprüfung im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens unterliegt den Regeln der konkreten Normenkontrolle und muss vorbehalten bleiben. Zusammenfassend ergibt sich:

Aufgrund der Tatsache, dass kein schwerer Grundrechtseingriff vorliegt, die praktische Bedeutung eher gering ist, eine lange Rechtstradition der Gemeinde weitergeführt und der Gemeindeautonomie im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ein hoher Stellenwert beigemessen wird, kann die Bestimmung der BZO Flüelen für diesen Sonderfall genehmigt werden. Die Gemeinde Flüelen wird aber angehalten die Anwendung der Mindestausnützung in der Praxis in einer Richtlinie zu konkretisieren bzw. aufzuzeigen.

12. Die Gemeinde hat in den Nutzungsplänen die lokal bedeutenden Naturschutzzonen verbindlich festgelegt. Gemäss den entsprechenden Legenden auf den Plänen handelt es sich bei den lokalen Naturschutzzonen um Hecken und Feldgehölze. Dies trifft so nicht zu, sind doch im Anhang 4 der BZO lediglich Trockenwiesen und ein Bergsee als lokale Naturschutzzonen aufgeführt. Die lokale Naturschutzzone Fleschsee fehlt zudem im Nutzungsplan.

Die Gemeinde hat in den Nutzungsplänen die regional und national bedeutenden Naturschutzzonen orientierend aufgeführt, jedoch einzelne regional bedeutende Naturschutzzonen nicht berücksichtigt (z. B. Dorfbach, Giessen). Diese regionalen Naturschutzzonen sind ebenfalls in den Nutzungsplänen aufzuführen.

Die Natur- und Landschaftsschutzzonen von lokaler, regionaler und nationaler Bedeutung müssen nach dem Erlass des überarbeiteten kantonalen Schutzinventars in die Nutzungsplanung übernommen bzw. bereinigt werden.

13. Die Gemeinden berücksichtigen gemäss kantonalem Richtplan die historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung auf der Basis des Bundesinventars der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) bzw. jene von regionaler und lokaler Bedeutung gemäss dem kantonalen Schutzinventar in den kommunalen Planungen. Sie sorgen im Rahmen ihrer kommunalen Nutzungsplanungen für den Schutz der historischen Verkehrswege (kantonaler Richtplan, Abstimmungsanweisung 4.4-2). Damit kommt der Kanton seinem Auftrag nach, für den genügenden Schutz der regionalen und nationalen historischen Verkehrswege zu sorgen (gemäss Art. 10 Abs. 1 kantonales Gesetz über den Natur- und Heimatschutz; RB 10.5101). Im Sinne von «Gebieten» gemäss Artikel 11 Absatz 1 Gesetz über den Natur- und Heimatschutz ist das Treffen von Schutzmassnahmen für historische Verkehrswege in der kommunalen Nutzungsplanung zulässig.

Die historischen Verkehrswege von lokaler und regionaler Bedeutung müssen nach Erlass des überarbeiteten kantonalen Schutzinventars in die Nutzungsplanung übernommen werden. Die historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung sind zwar im Nutzungsplan orientierend dargestellt. Damit sind aber keine grundeigentümergebundenen Schutzmassnahmen mit den entsprechenden Schutzbestimmungen in der BZO verbunden, wie das der behördenverbindliche

kantonale Richtplan verlangt.

14. Die Bundesgesetzgebung zum Natur- und Heimatschutz verpflichtet die Gemeinden die Bundesinventare gemäss NHG in der kommunalen Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Dies entspricht auch dem kantonalen Richtplan, wonach die Gemeinden mit schützenswerten Ortsbildern von nationaler Bedeutung die Inhalte des Inventars schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in den kommunalen Planungen berücksichtigen. Sie stimmen dabei ihre Nutzungspläne und die BZO auf das ISOS ab (kantonaler Richtplan, Abstimmungsanweisung 4.4-1, Schützenswerte Ortsbilder).

Die Abteilung Natur- und Heimatschutz machte bereits im Vorprüfungsbericht gestützt auf die Beurteilung der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (NHSK) verschiedene Anträge zu den besonderen Bestimmungen (Nutzungsvorschriften) für die Kernzone im verbindlichen Anhang 3 der BZO. Diese wurden allerdings nur zum Teil umgesetzt. Die Gemeinde Flüelen hat sich mit Schreiben vom 30. Januar 2018 zu den einzelnen nicht berücksichtigten Anträgen in Bezug auf die Kernzonen geäußert. Die Begründungen der Gemeinde Flüelen sind grundsätzlich nachvollziehbar, die Gemeinde hat mit der neuen Abgrenzung der Kernzonen und den Nutzungs- und Gestaltungsvorschriften zu den Kernzonen die verschiedenen Interessen wie auch das ISOS in sachlich vertretbarer Weise umgesetzt. Daher erweist sich der kommunale Entscheid als vertretbar und mit dem übergeordneten Recht konform.

15. Am 1. Januar 2012 ist das neue PBG in Kraft getreten. Gemäss der Übergangsbestimmung des Artikels 125 Absatz 2 PBG haben die Gemeinden ihre Nutzungspläne und die damit verbundenen Vorschriften innert fünf Jahren, d. h. bis 31. Dezember 2016, diesem Gesetz anzupassen. Bis sie angepasst sind, längstens aber während fünf Jahren, bleiben sie in Kraft. Der Regierungsrat kann diese Frist um höchstens ein Jahr verlängern. Mit Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2016 (Nr. 2016-674 R-362-30) hat der Regierungsrat die Frist für die Gemeinde Flüelen bis 31. Dezember 2017 verlängert. Die mit der Gesamtrevision angepassten Nutzungspläne und die damit verbundenen Vorschriften in der BZO Flüelen setzen das neue PBG damit um.
16. Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 22 Abs. 2 RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten dabei die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen und sorgen dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG). Die vorliegende Gesamtrevision der Nutzungsplanung Flüelen erweist sich insgesamt als zweckmässig und sachgerecht. Sie entspricht zudem den räumlichen Entwicklungsstrategien, die im kantonalen Richtplan festgelegt sind. Die Bevölkerung wurde über Ziele und Ablauf der Planung informiert und es wurde ihr die Möglichkeit geboten, in geeigneter Weise daran mitzuwirken.
17. Die auf der Grundlage der massgebenden Vorgaben und Bestimmungen durchgeführte Prüfung hat ergeben, dass die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Flüelen, soweit nicht anders erwähnt, genehmigungsfähig ist. Die Nutzungsplanung entspricht dem übergeordneten Recht, namentlich der Raumplanungs-, Umweltschutz-, Natur- und Heimatschutz- und Forstgesetzgebung sowie dem kantonalen Richtplan und erscheint zweckmässig. Die gesamthaft überarbeitete Bau- und Zonenordnung entspricht zudem, soweit nicht anders erläutert, dem übergeordneten

Recht.

18. Nachdem vorliegend die Genehmigung des Nutzungsplans verweigert wird, soweit dieser die Einzonung Hanglagen (Gebiet Halden) vorsieht (s. Erw. 7 f.), ist die gegen die Einzonung der Liegenschaften Nr. 348, 538 und 339 erhobene Verwaltungsbeschwerde [REDACTED] [REDACTED] gegenstandslos geworden und am Protokoll des Regierungsrats abzuschreiben (Alexander Ruch, in Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 26, N 22 und 27).
19. Es bleibt über die Kosten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens sowie eine allfällige Parteientschädigung zu befinden.

Im Rechtsmittelverfahren trägt der Beteiligte die amtlichen Kosten, der unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird (Art. 34 Abs. 1 Bst. b der Verordnung vom 23. März 1994 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPV]; RB 2.2345). Nachdem vorliegend die Einzonung der Liegenschaften Nr. 348, 538 und 339 nicht genehmigt wird, ist die Beschwerdeführerin als obsiegend und die Vorinstanz als unterliegend zu betrachten. Unterliegenden Instanzen werden in der Regel keine amtlichen Kosten auferlegt (Art. 34 Abs. 3 VRPV). Im vorliegenden Verfahren wird deshalb keine Spruchgebühr erhoben.

Die Beschwerdeführerin beantragt eine Parteientschädigung. Im Rechtsmittelverfahren hat die Behörde dem ganz oder teilweise obsiegenden Beteiligten auf dessen Begehren eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen, wenn ihm im Verfahren notwendige und verhältnismässig hohe Kosten entstanden sind (Art. 37 Abs. 2 VRPV). Dabei geht die Parteientschädigung zulasten des unterliegenden Privaten oder, wenn kein unterliegender Privater am Verfahren beteiligt ist, zulasten der Vorinstanz (Art. 37 Abs. 3 VRPV). Die Parteientschädigung hat sich auf die notwendigen Parteikosten zu beschränken. Es ist nicht eine volle, sondern eine angemessene Entschädigung zuzusprechen. Die Frage der Parteientschädigung ist weitgehend eine solche des Ermessens (vgl. BGE 123 III 337 ff., E. 10a). Der Regierungsrat übt nach konstanter Praxis Zurückhaltung bei der Zusprache von Parteientschädigungen. Da die Beschwerdeführerin als obsiegend zu betrachten ist, hat ihr die unterliegende Vorinstanz eine Parteientschädigung auszurichten. Unter den gegebenen Umständen erscheint eine Parteientschädigung von 800 Franken zulasten der Vorinstanz als angemessen.

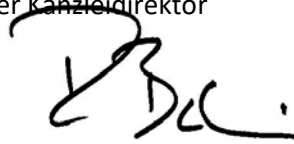
und beschliesst:

1. Die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Flüelen bestehend aus den revidierten Nutzungsplänen inklusive der statischen Waldgrenzen und der Bau- und Zonenordnung wird, soweit nachfolgend nicht anders beschlossen, genehmigt.
2. Die Einzonung im Gebiet Halden-Untere Bachtalen (Liegenschaften Nr. 348, 538 und 339) wird nicht genehmigt.
3. Artikel 19 Absatz 2 BZO wird nicht genehmigt.

4. Artikel 38 Absatz 1 BZO wird nicht genehmigt.
5. Die Gemeinde Flüelen wird angehalten:
 - a) auf den Nutzungsplänen die bereinigte Waldgrenze auf der Parzelle Nr. 539 zu übernehmen;
 - b) auf den Nutzungsplänen die Legenden zu korrigieren (streichen der Klammer mit Hecke, Feldgehölz);
 - c) Artikel 38 Absatz 2 BZO bei der nächsten Revision der Nutzungsplanung zu überprüfen und allenfalls zu streichen;
 - d) im Rahmen der nächsten Teilrevision der Nutzungsplanung nach Erlass des überarbeiteten kantonalen Schutzinventars die Natur- und Landschaftsschutzzonen von lokaler, regionaler und nationaler Bedeutung in den Nutzungsplan zu übernehmen bzw. zu bereinigen;
 - e) im Rahmen der nächsten Teilrevision der Nutzungsplanung nach Erlass des überarbeiteten kantonalen Schutzinventars die historischen Verkehrswege von lokaler, regionaler und nationaler Bedeutung in den Nutzungsplänen zu übernehmen und in der BZO genügende Schutzmassnahmen zu erlassen;
 - f) in einer Richtlinie die willkürfreie Anwendung von Artikel 54 Absatz 2 BZO zur Mindestausnützung aufzuzeigen.
6. Die Gemeinde Flüelen hat die Änderungen des Nutzungsplans umgehend nach Genehmigung durch den Regierungsrat in geeigneter Weise (Interlis-Datei) der Lisag AG zu übermitteln.
7. Die Verwaltungsbeschwerde [REDACTED] wird am Protokoll des Regierungsrats als gegenstandslos abgeschrieben.
8. Es wird keine Spruchgebühr erhoben.
9. Der Gemeinderat Flüelen hat [REDACTED] für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren eine Parteientschädigung [REDACTED] auszurichten.
10. Gegen diesen Beschluss kann im Rahmen von Artikel 54 ff. VRPV innert 20 Tagen beim Obergericht des Kantons Uri Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und dessen Begründung zu enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen.
11. Dieser Beschluss ist eingeschrieben zu eröffnen an Gemeinderat Flüelen; [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Mitteilung an Lisag AG, Neuland 11, 6460 Altdorf; Abteilung Grundstückschätzungen; Amt für Umweltschutz; Amt für Forst und Jagd; Amt für Landwirtschaft; Abteilung Raumplanung; Amt für Raumentwicklung; Rechts- und Beschwerdedienst; Direktionssekretariat Baudirektion; Direktionssekretariat Justizdirektion und Justizdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Z. B. C.', written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.

Versand: 2. März 2018