

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

28. Mai 2024

Nr. 2024-355 R-362-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur kantonalen Volksinitiative «Isleten für alle»

Kurzfassung

Die kantonale Volksinitiative «Isleten für alle» verlangt den Erlass einer speziellen gesetzlichen Regelung zur Nutzung des Deltas des Isenthalerbachs zwischen dem Nordportal des Schiltegg隧nels und dem Südportal des Harderbandtunnels sowie dem Tobel. Die gesetzliche Regelung soll das Gebiet innerhalb der Landschaftsschutzzone Vierwaldstättersee als grossenteils öffentlichen, naturnahen Naherholungsraum mit Wald-, Natur- und Gewässerraumzonen sowie weiteren Zonen entsprechend diesem Nutzungsziel definieren. Neue Hotel- und Apartmentgebäude sowie neue Bootshäfen sollen nicht erlaubt sein. Weiterhin erlaubt sein sollen die Nutzung bestehender Gebäude im bisherigen Rahmen oder ihre zonenkonforme Umnutzung sowie temporäres Camping auf einer Teilfläche. Vorhandene Schutzobjekte (Bäume, Baumgruppen, Gebäude) und industriegeschichtlich interessante Objekte sind zu erhalten.

Wie das Gutachten des Instituts für Föderalismus vom Februar 2024 zeigt, ist die kantonale Volksinitiative gültig. Der Regierungsrat beurteilt die Initiative wie folgt:

Erklärtes Ziel der Initiative ist es, die Transformation des ehemaligen Industrieareals der Schweizerischen Sprengstoff AG Cheddite zu einer Tourismusanlage zu verhindern. Sie beinhaltet ein absolutes Verbot für die Errichtung von neuen Hotels, Apartmentgebäuden und Bootshäfen. Die Initiative wendet sich damit konkret gegen die Projektidee der Isen AG, auf dem ihr gehörenden ehemaligen Industrieareal eine Tourismusanlage, bestehend aus einem Hotel, hotelmässig bewirtschafteten Wohnungen und Bungalows, einem Bootshafen sowie Gastro- und Einkaufslokalitäten, zu realisieren.

Mit dem Erlass der von der Initiative verlangten Nutzungsordnung würden die raumplanerischen Kompetenzen der Standortgemeinden Seedorf und Isenthal drastisch eingeschränkt. Es würde ihnen verunmöglicht, im Rahmen ihrer kommunalen Nutzungsordnungen die Arealentwicklung eigenverantwortlich zu gestalten. Im Kanton Uri wäre eine derartige Beschneidung der Planungshoheit einer Gemeinde durch den Kanton bespielloos.

Mit der Annahme der Initiative würde sich der Kanton Uri einer raumplanerisch geordneten, touristischen Umnutzung des brachliegenden Cheddite-Areals verschliessen. Auch lässt sich die von der Initiative verlangte umfassende Aufwertung der Isleten zugunsten von Natur und Landschaft sowie die uneingeschränkte Zugänglichkeit des bisher eingezäunten See- und Flussufers für die Öffentlichkeit nur im Zuge einer Gesamtentwicklung der Isleten mit einer Strassenverlegung realisieren, wie sie die Projektidee der Isen AG, die eine bergseitige Verlegung der Kantonsstrasse voraussetzt, aufzeigt. Die Initiative ist auch inkonsequent, da sie vorgibt, die Nutzung der bestehenden Bauten im bisherigen Rahmen aufrechtzuerhalten. Sie nimmt damit künftige Nutzungskonflikte zwischen gewerblicher Nutzung und dem von ihr geforderten grossenteils öffentlichen und naturnahen Naherholungsraum in Kauf.

Zudem hat die mit der Initiative verlangte gesetzliche Regelung Aussonnungen zur Folge, die eine Einschränkung der Eigentumsgarantie (Art. 26 Bundesverfassung [BV]; SR 101) der Betroffenen bewirken. Die sich daraus für den Kanton ergebenden finanziellen Konsequenzen sind nicht abschätzbar.

Auch bietet die Annahme der Initiative keine Gewähr, dass der Kanton oder ein Dritter das heutige Fabrik- und Gewerbeareal von der Grundeigentümerin tatsächlich erwerben und für die Bevölkerung zum geforderten grossenteils öffentlichen und naturnahen Naherholungsraum umgestalten kann. Selbst wenn der Kanton das betreffende Gebiet erwerben könnte, würde die gesetzgeberische Umsetzung der Initiative mit dem damit einhergehenden Erwerb des Fabrik- und Gewerbeareals den Urner Staatshaushalt zusätzlich mit erheblichen finanziellen Aufwendungen belasten. Gemäss dem Bericht zu den regionalwirtschaftlichen und touristischen Auswirkungen der kantonalen Initiative «Isleten für alle» vom Mai 2024 ist insgesamt mit Aufwendungen der öffentlichen Hand von bis zu 30 Mio. Franken zu rechnen. Darin nicht enthalten sind allfällige Aufwendungen für Unterhalt und Sanierung der Gebäude und der Anlagen.

Schliesslich nimmt die Initiative keine Rücksicht auf volkswirtschaftliche, touristische und regionalpolitische Interessen.

Aus all diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Initiative ab und empfiehlt dem Landrat, die kantonale Volksinitiative «Isleten für alle» dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Inhaltsverzeichnis

<i>Kurzfassung</i>	1
I. Ausführlicher Bericht	4
1. Formelles	4
1.1 Einreichung und Wortlaut	4
1.2 Zustandekommen der Initiative.....	4
1.3 Behandlungsfrist	4
1.4 Vernehmlassungen der Standortgemeinden.....	4
2. Gültigkeit der Initiative.....	5
2.1 Allgemeines	5
2.2 Rechtsgutachten des Instituts für Föderalismus	6
3. Materielles.....	9
3.1 Industriegeschichtliche Bedeutung der Isleten	9
3.2 Kantonaler Richtplan.....	10
3.3 Kommunale Nutzungsplanungen der Standortgemeinden und Grundwasserschutz.....	10
3.4 Bedeutung des Gebiets Isleten für die Naherholung.....	11
4. Projektidee der Isen AG.....	11
4.1 Petitionen und parlamentarische Vorstösse	12
4.2 Begründung der Initiative aus Sicht des Initiativkomitees	13
5. Wertung der Initiative	14
5.1 Allgemeines	14
5.2 Erlass einer gesetzlichen Regelung	15
5.3 Ausdehnung des Gewässerraums.....	16
5.3.1 Gewässerraum entlang des Isenthalerbachs.....	16
5.3.2 Gewässerraum entlang des Seeufers.....	17
5.4 Rückbau und Verlegung der Kantonsstrasse	18
5.5 Altlasten	18
5.6 Regionalwirtschaftliche Potenziale	19
6. Finanzielle Auswirkungen.....	20
6.1 Einschränkung des Eigentums	20
6.2 Erwerb des Gebiets Isleten durch den Kanton und Aufwendungen für die Umsetzung der Initiative.....	20
6.3 Investitionen der öffentlichen Hand bei der Umsetzung der Projektidee der Isen AG	21
7. Empfehlung des Regierungsrats	21
II. Antrag.....	21

I. Ausführlicher Bericht

1. Formelles

1.1 Einreichung und Wortlaut

Am 28. Juni 2023 reichte ein Initiativkomitee, vertreten durch Grüne Uri, Altdorf, der Standeskanzlei Uri 840 Unterschriftenbogen mit insgesamt 1'962 Unterschriften für eine kantonale Volksinitiative «Isleten für alle» ein. Die Initiative wurde am 29. Juni 2023 dem Landammannamt zur Prüfung und Antragstellung hinsichtlich des Zustandekommens der Volksinitiative überwiesen.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

- «1. Der Kanton erlässt eine gesetzliche Regelung der Nutzung des Deltas des Isenthalerbachs zwischen dem Nordportal des Schiltegg隧nells und dem Südportal des Harderbandtunnells sowie dem Tobel.

2. Diese definiert das Gebiet innerhalb der Landschaftsschutzzone Vierwaldstättersee als grossenteils öffentlichen, naturnahen Naherholungsraum mit Wald-, Natur- und Gewässerraumzonen sowie weiteren Zonen entsprechend diesem Nutzungsziel.

3. Neue Hotel- und Apartment-Gebäude sowie neue Bootshäfen sind nicht erlaubt. Weiterhin erlaubt sind die Nutzung bestehender Gebäude im bisherigen Rahmen oder ihre zonenkonforme Umnutzung sowie temporäres Camping auf einer Teilfläche. Vorhandene Schutzobjekte (Bäume, Baumgruppen, Gebäude) und industriegeschichtlich interessante Objekte sind zu erhalten.»

1.2 Zustandekommen der Initiative

Am 16. August 2023 stellte der Regierungsrat fest, dass die kantonale Volksinitiative «Isleten für alle» mit 1'465 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist. Dieser Beschluss wurde im Amtsblatt vom 25. August 2023 veröffentlicht.

1.3 Behandlungsfrist

Kantonale Volksinitiativen sind spätestens anderthalb Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 28 Abs. 3 Verfassung des Kantons Uri [KV]; RB 1.1101). Die kantonale Volksinitiative wurde am 28. Juni 2023 eingereicht. Die Behandlungsfrist läuft damit am 28. Dezember 2024 ab.

1.4 Vernehmlassungen der Standortgemeinden

Die Justizdirektion räumte den beiden Standortgemeinden Seedorf und Isenthal die Möglichkeit ein, zu den Auswirkungen der Initiative aus Sicht ihrer Gemeinde Stellung zu nehmen. Am 16. Mai 2024

reichten der Gemeinderat Seedorf und der Gemeinderat Isenthal je eine Stellungnahme ein.

Der Gemeinderat Seedorf macht insbesondere geltend, die Initiative entziehe der Gemeinde die verfassungsmässig zugesprochene Hoheit über die Nutzungsplanung. Durch den von der Initiative geforderten Rechtserlass werde jegliche Handlungsfreiheit der Gemeinde im Bereich der Nutzungsplanung unterbunden. Weiter würden durch die fehlende Kompromissbereitschaft eine Veränderung an der Isleten gefährdet und sogar die eigenen Ziele wie Gewässerrenaturierung, Naherholung für alle und Erhalt von Schutzobjekten in Frage gestellt. Sollen das Seeufer und der Isenthalerbach entsprechend dem Initiativtext renaturiert werden, sei eine Verlegung der Kantonsstrasse notwendig. Die entstehenden Kosten müssten ohne Beteiligung Bevorteilter vom Kanton getragen werden. Zudem schränke die Initiative die Entwicklungsmöglichkeiten stark ein, indem sie neue Bauprojekte wie Hotels, Apartments und Bootshäfen verbiete. Dies könnte langfristige wirtschaftliche Chancen für die Region behindern und die Schaffung von Arbeitsplätzen beeinträchtigen. Weiter müssten auch bei Annahme und Umsetzung der Initiative Investitionen in die bestehende Trinkwasserversorgung getätigt werden, da diese durch die vorhandenen Bodenbelastungen gefährdet sei und davon auszugehen sei, dass mittelfristig eine Ersatzlösung realisiert werden müsse. Die Gemeinde Seedorf empfiehlt deshalb, die Initiative für gültig zu erklären und dem Landrat zu beantragen, die Volksinitiative «Isleten für alle» dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Der Gemeinderat Isenthal führt insbesondere aus, dass er die Nutzung der Isleten in Zukunft in der Hauptsache nicht als Industriegebiet, sondern im touristischen und naherholenden Bereich sehe. Der naherholende Bereich könne seines Erachtens nur zufriedenstellend umgesetzt werden, wenn der Zulauf zum Isenthalerbach und die Uferzone entsprechend renaturiert würden. Dafür sei das Verlegen der Kantonsstrasse unumgänglich. Bei Annahme der Initiative sehe er die Verlegung der Strasse als nicht gegebenen respektive als stark gefährdet, was die öffentliche Zugänglichkeit zum Seeufer stark einschränke. Diesbezüglich widerspreche sich die Initiative. Weiter werde auch der touristische Bereich, der durch den Bau von Hotels, Apartments und einem Bootshafen für die anliegenden Gemeinden wie auch für das gesamte Kantonsgebiet Wertschöpfung generieren und das touristische Angebot erweitern würde, durch die Initiative stark eingeschränkt oder sogar verunmöglicht. Mit dem Verbot zum Bau von Hotel- und Apartmentgebäuden sowie neuen Bootshäfen erachte er die Entwicklung an der Isleten als nicht gegeben. Dies würde die Gemeinde Isenthal als strukturell sehr schwache Gemeinde zusätzlich treffen.

2. Gültigkeit der Initiative

2.1 Allgemeines

Ist die kantonale Volksinitiative zustande gekommen, so wird sie vom Regierungsrat dem Landrat weitergeleitet mit einer Botschaft, die sich darüber auszusprechen hat, ob die Initiative ganz oder teilweise ungültig ist, namentlich ob sie übergeordnetes Recht verletzt, inhaltlich zu unbestimmt oder aus tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Die Botschaft kann sachbezogene Erwägungen und Anträge enthalten. Der Landrat entscheidet über die Gültigkeit der Initiative. Sein Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen (Art. 68 Abs. 1 Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte [WAVG]; RB 2.1201).

2.2 Rechtsgutachten des Instituts für Föderalismus

Die Justizdirektion hat zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Isleten für alle» ein Rechtsgutachten des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg eingeholt. Die nachfolgenden Ausführungen geben die Zusammenfassung des Rechtsgutachtens vom Februar 2024 wieder:

«Die Volksinitiative «Isleten für alle» verlangt den Erlass einer gesetzlichen Nutzungsordnung für ein bestimmtes Gebiet. Sie nähert sich zwar inhaltlich einer Planungsinitiative an, ist aber als **Gesetzesinitiative** i. S. v. Artikel 27 Absatz 1 KV zu qualifizieren [...].

Die Urner Kantonsverfassung kennt nur einen **formellen Gesetzesbegriff**, der an der Wichtigkeit der Bestimmungen anknüpft (Art. 90 Abs. 1 KV). Entsprechend schränkt sie den Gesetzesbegriff nicht auf generell-abstrakte Bestimmungen ein [...]. In der Urner Rechtssammlung finden sich denn auch Erlasse mit generell-konkreter Ausgestaltung, wie etwa das Gesetz über den Schutz des Reussdeltas [...]. Entsprechend kann mit Gesetzesinitiativen (Art. 27 Abs. 1 KV) auch der Erlass von Regelungen mit einem örtlich-konkreten Geltungsbereich verlangt werden [...].

Die Initiative ist als **allgemeine Anregung** bezeichnet und eingereicht worden und enthält konsequenterweise keine ausformulierten Normtexte [...]. Die Anträge der Initiative weisen keinen derart hohen Detaillierungsgrad auf, als dass sie *eo ipso* in positives Recht überführt werden könnten. Der Initiativtext gibt die Grundzüge der im Falle der Annahme der Initiative auszuarbeitenden Regelung vor, belässt dem Gesetzgeber aber sowohl formell als teilweise auch inhaltlich genügend Gestaltungsspielraum bei der konkreten Ausarbeitung [...]. Damit liegt keine unzulässige Vermischung der Form der allgemeinen Anregung mit derjenigen des ausgearbeiteten Entwurfs vor. Folglich wahrt die Initiative «Isleten für alle» den **Grundsatz der Einheit der Form** nach Artikel 34 Absatz 2 BV i.V.m. Artikel 28 Absatz 1 KV i.V.m. Artikel 69 Absatz 2 und 4 WAVG [...].

Die hier untersuchte Initiative bezweckt die Schaffung einer bestimmten Nutzungsordnung - im Sinne der Ziffern 2 und 3 des Initiativtexts - auf einem konkret abgegrenzten Gebiet [...]. Die einzelnen in der Initiative genannten **Regelungsziele** (Natur- und Heimatschutz, Erholungsgebiet für die Öffentlichkeit, Bewahrung von Schutzobjekten) stehen in sachlichem - raumplanerischem - Zusammenhang mit dem **Regelungsinhalt** der Initiative [...]. Folglich wird auch der **Grundsatz der Einheit der Materie** gewahrt [...].

Gesetzesinitiativen dürfen dem **übergeordneten Recht** (Bundesrecht, für die Schweiz verbindliches Völkerrecht, interkantonales Recht und kantonales Verfassungsrecht) **nicht widersprechen** (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 KV) bzw. dieses **nicht verletzen** (Art. 68 Abs. 1 Satz 1 WAVG; [...]).

Die Initiative verlangt den Erlass einer **allgemeinverbindlichen Regelung** der **zulässigen raumrelevanten Nutzungen** in einem bestimmten Gebiet. Dieses Gebiet ist aber weder objektiv noch subjektiv derart eng umgrenzt, dass von einem Ausnahmeregime bzw. von einem unzulässigen **Einzelfallgesetz** gesprochen werden könnte, weshalb das **Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV)** damit nicht verletzt wird. Zum andern lässt sich die räumliche Eingrenzung der Initiative mit der Lage, der Geschichte und des bestehenden Charakters der Isleten sachlich nachvollziehen. Jedenfalls liegen keine Anhaltspunkte für Willkür vor [...].

Die mit der Initiative verlangte gesetzliche Regelung hat **Auszonungen** zur Folge, die eine Einschränkung der **Eigentumsgarantie (Art. 26 BV)** der davon Betroffenen bewirken. Das zu erlassende kantonale Gesetz stellt die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage für diese Eigentumsbeschränkung dar. Die Auszonung kann mit öffentlichen Interessen begründet werden, wobei das Gesetz erst bei der konkreten Ausarbeitung auf seine Verhältnismässigkeit hin geprüft werden kann - und zu prüfen ist. Im Übrigen kann die Verhältnismässigkeit im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens in abstrakter oder konkreter Weise gerichtlich überprüft werden. Bezüglich der bestehenden Bauten wird die verfassungsrechtliche Besitzstandsgarantie gewahrt [...].

Die im Falle der Annahme der Initiative zu erlassende gesetzliche Regelung wird im Verhältnis zum Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 40.1111) sowie zu anderen raumwirksamen kantonalen Gesetzen **lex specialis** (und **lex posterior**) sein. Soweit der kantonale Gesetzgeber (in casu der Landrat und das Stimmvolk: Artikel 24 Buchstabe b i.V.m. Artikel 90 Abs. 1 KV) nicht an bestehende Gesetze gebunden ist, können Gesetzesinitiativen Regelungen zum Inhalt haben, die (bewusst) von bestehenden Gesetzen abweichen. Das übergeordnete Raumplanungsrecht des Bundes muss aber weiterhin eingehalten werden [...].

Das Grundanliegen der Initiative stimmt mit den **Planungsgrundsätzen** (insbesondere Art. 3 Abs. 2 Bst. c bis d Raumplanungsgesetz [RPG]; SR 700) überein. Allgemein wird es am Gesetzgeber liegen, bei der Schaffung der Nutzungsordnung eine detaillierte **Abwägung** vorzunehmen. Die Initiative gibt zwar eine gewisse Gewichtung vor, ohne aber dem Gesetzgeber die Abwägung in allen Punkten abschliessend zu bestimmen [...].

Die Isleten gehört nach dem kantonalen **Richtplan** zu den Schwerpunkten der touristischen Entwicklung im Kanton Uri [...]. Die **Richtplananpassung** hinsichtlich der Isleten ist bereits vorgesehen und erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt. Die mit der Initiative verlangte gesetzliche Nutzungsordnung widerspricht dem kantonalen Richtplan im Ergebnis nicht, sondern deckt sich mit den Anweisungen des Richtplans für die raumplanerische Interessenabwägung. Folglich ist nicht erkennbar, dass die Initiative «Isleten für alle» nicht konform zum bestehenden kantonalen Richtplan umsetzbar wäre [...].

Die aktuellen kommunalen Nutzungspläne der inzwischen fusionierten Gemeinden Seedorf und Bauen sind zum heutigen Zeitpunkt erst sechs bzw. drei Jahre in Kraft. Ihr **Planungshorizont** war seit dem Fusionsbeschluss der ehemaligen Einwohnergemeinden Seedorf und Bauen allerdings zeitlich begrenzt [...]. Die aktuelle Bau- und Zonenordnung (BZO) Bauen geht bei der Isleten von einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse aus, welche eventuell **Anpassungen** in der **Nutzungsplanung** nach sich ziehen kann. Auch im Falle der Annahme der Initiative muss zunächst ein Gesetz vom Regierungsrat ausgearbeitet und danach vom Landrat angenommen werden, das hiernach der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt. Im Übrigen bietet der Grundsatz der Planbeständigkeit keinen Schutz vor Änderungen des übergeordneten Rechts. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Initiative auch mit Bezug auf den Grundsatz der Planbeständigkeit als rechtmässig [...].

Artikel 33 Absatz 1 RPG steht dem Erlass einer generell-konkreten Nutzungsordnung mittels Gesetzeserlass nicht entgegen, da der Gesetzgebungsprozess die **öffentliche Auflage** ersetzen kann [...].

Beim Umsetzungsakt (d. h. der verlangten gesetzlichen Regelung) müssen die Planungsbehörden die Minimalgarantien von **Artikel 4 Absatz 2 RPG** sicherstellen. Im Gesetzgebungsverfahren wird deswegen die gesamte betroffene Kantonsbevölkerung - unabhängig vom Stimmrecht - einbezogen werden müssen. Da sich somit die Initiative im Einklang mit Artikel 4 RPG umsetzen lässt, kann sie nicht wegen ungenügender Mitwirkung der Bevölkerung für ungültig erklärt werden.

Nach **Artikel 33 Absatz 2 bis 3 RPG** hat das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Nutzungspläne vorzusehen, das die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht sowie die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde gewährleistet. Die Rechtsmittelgarantie gilt auch für Nutzungspläne in der Form eines Gesetzes. Fehlt es wie vorliegend an einem kantonalen Rechtsmittel gegen einen kantonalen Erlass, wird es Sache der kantonalen Behörden sein, im Rahmen der Umsetzung der (angenommenen) Initiative einen **genügenden Rechtsschutz** gegen die neu geschaffene Nutzungsordnung sicherzustellen. Allein aus dem Umstand, dass eine solche Regelung heute noch fehlt, bildet keinen hinreichenden Grund, die Initiative der Abstimmung zu entziehen [...].

Im Rahmen der Ausarbeitung einer gesetzlichen Nutzungsordnung für die Isleten wird der Gesetzgeber nicht an das PBG oder das Gesetz über den Natur- und Heimatschutz (RB 10.5101) gebunden sein, da das im Falle einer Annahme der Initiative zu erarbeitende Gesetz mit den übrigen Gesetzen auf der gleichen Normstufe stehen wird [...].

Mit dem Erlass einer kantonalen Nutzungsordnung für die Isleten würden die raumplanerischen Kompetenzen der (neuen) Gemeinde Seedorf eingeschränkt.

Die Kantonsverfassung gewährt allerdings den Gemeinden in der Nutzungsplanung lediglich «im Rahmen der Gesetzgebung» Autonomie (Art. 47 Abs. 2 KV). Vor diesem Hintergrund würde die **Gemeindeautonomie** der Gemeinde Seedorf durch den Erlass einer gesetzlichen Nutzungsordnung nicht verletzt [...].

Zwar bildete das von der Isen AG geplante Bauprojekt [...] Anlass für die Einreichung der vorliegenden Initiative. Das Grundanliegen zielt aber allgemeiner darauf ab, auf die künftige räumliche Entwicklung der Isleten Einfluss zu nehmen und die Verwirklichung der öffentlichen Interessen des Landschafts- und Naturschutzes sowie des freien Zugangs zum Seeufer zu sichern. Abgesehen davon wäre für das von den Initianten bekämpfte Tourismusprojekt sowohl eine Festsetzung im Richtplan als auch eine Änderung der geltenden Zonenplanung notwendig [...]. Somit erweist sich die Initiative «Isleten für alle» zum jetzigen Zeitpunkt nicht als **rechtsmissbräuchlich**, erst recht nicht als offensichtlich rechtsmissbräuchlich [...].

Bisher wurden für das Bauprojekt der Isen AG oder ähnliche Projekte weder planerische Grundlagen geschaffen noch liegt ein Baugesuch vor. Folglich bestehen keine Gründe, welche die Initiative als offensichtlich **undurchführbar** erscheinen lassen [...].

Die Initiative «Isleten für alle» ist in Anbetracht ihrer Form der allgemeinen Anregung klar und **präzise genug formuliert**, um es der Stimmbürgerschaft zu ermöglichen, ihre Tragweite beurteilen zu können [...].

Zusammenfassend erweist sich die Volksinitiative «Isleten für alle» als zulässig. Es liegen keine stichhaltigen Gründe für eine Ungültigerklärung vor. Wird die Initiative angenommen, muss sie in der Form eines Gesetzes umgesetzt werden. Im Rahmen der Umsetzung werden die minimalen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung gewährleistet und ein genügender Rechtsschutz sichergestellt werden müssen. Schliesslich muss die gesetzlich zu schaffende Nutzungsordnung die inhaltlichen Vorgaben der Initiative umsetzen und darf diese weder umdeuten noch verwässern [...].»

3. Materielles

3.1 Industriegeschichtliche Bedeutung der Isleten

Die Halbinsel Isleten ist das älteste Industrieareal im Kanton Uri. Die industrielle Nutzung der Isleten fing um 1600 mit einer Verhüttungsanlage für Eisenerz an. Ab dem Jahr 1851 wurde auf der Isleten eine Papierfabrik betrieben. Ausgelöst durch den Entscheid zum Bau der Gotthardbahn errichtete eine Gesellschaft (später Schweizerische Sprengstoff AG Cheddite [nachfolgend Cheddite AG]), die unter anderem vom Erfinder des Dynamits, dem Schweden Alfred Nobel, gegründet wurde, im Jahr 1873 eine Fabrik zur Herstellung von Explosivstoffen. Der Sprengstoff wurde damals auch für den Bau des Eisenbahntunnels durch den Gotthard genutzt. Im Jahr 2001 hat die Cheddite AG die Produktion von Sprengstoffen eingestellt. Weiterhin produzierte sie jedoch Nitroglyzerin für pharmazeutische

Zwecke. Im Februar 2020 stellte die Cheddite AG den Betrieb auf der Isleten ganz ein.

Ende 2021 hat die Cheddite AG ihre Grundstücke (Nr. 151, 152, 162, 163 und 164, Seedorf, sowie Nr. 63 und 210, Isenthal) an die Isen AG, Seedorf, veräussert. Aufgrund der jahrzehntelangen industriellen Nutzung ist das ehemalige Fabrikareal mit Sprengstoffrückständen und Schwermetallen belastet.

3.2 Kantonaler Richtplan

Die Ortschaft «Isleten» (Gemeinden Seedorf und Isenthal) ist gemäss dem geltenden kantonalen Richtplan (KRP) Bestandteil des Tourismusentwicklungsraums Vierwaldstättersee. Dieser ist durch die einmalige Berg-See-Landschaft und den damit verbundenen Tourismus geprägt. Die Gemeinden sind aber auch als Wohnstandorte wichtig. Der Tourismusentwicklungsraum Vierwaldstättersee übernimmt eine wichtige Funktion für die regionalwirtschaftliche Entwicklung. Der Kanton sorgt dafür, dass diese Stellung mit nachhaltigen wirtschaftlichen und touristischen Vorhaben gestärkt und gesichert wird (Abstimmungsanweisung [AA] 3.1-6 KRP). Zudem liegt die Ortschaft «Isleten» innerhalb des Objekts Nr. 1606 «Vierwaldstättersee mit Kernwald, Bürgenstock und Rigi» des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN).

3.3 Kommunale Nutzungsplanungen der Standortgemeinden und Grundwasserschutz

Für das von der Initiative betroffene Gebiet zwischen dem Nordportal des Schiltegg隧nells und dem Südportal des Harderbandtunnells sowie dem Tobel des Isenthalerbachs ist in den kommunalen Nutzungsplanungen der beiden Standortgemeinden Seedorf und Isenthal heute Folgendes festgelegt:

Gemäss dem geltenden Nutzungsplan der Gemeinde Seedorf liegen die Grundstücke nördlich des Isenthalerbachs mit einer Fläche von insgesamt rund 6,6 ha überwiegend in der Industriezone (I) (rund 4,2 ha) mit kleineren Bereichen (3'823 m²) in der Wohn- und Gewerbezone 2 (WG 2), 842 m² liegen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (OE) und 10'540 m² in der Reservezone (RZ). Weiter bestehen innerhalb des Areals zwei Waldflächen (Wa) im Umfang von insgesamt 1'835 m². Die dem See entlangführende Kantonsstrasse ist als Verkehrsfläche innerhalb der Bauzone (VF) ausgeschieden (3'987 m²).

Auf den Grundstücken südlich des Isenthalerbachs mit einer Gesamtfläche von rund 3,2 ha befindet sich entsprechend den Nutzungsplänen der Gemeinden Seedorf und Isenthal weitgehend Wald (rund 1,3 ha). Kleinere Bereiche von rund 1'473 m² befinden sich in der Industriezone (I), rund 1'814 m² in der Wohn- und Gewerbezone 2 (WG2), rund 6'000 m² in der Reservezone (RZ) und 3'877 m² in der Freihaltezone ausserhalb Bauzonen (FZaB). Die dem See entlangführende Kantonsstrasse ist ebenfalls als Verkehrsfläche innerhalb der Bauzone (VF) ausgeschieden (3'416 m²).

In der Industriezone sind gemäss der für das Gebiet nach wie vor geltenden Bau- und Zonenordnung (BZO) Bauen industrielle und gewerbliche Betriebe mit erheblichen Immissionen oder grösseren Baumassen zulässig (Art. 16 Abs. 1 BZO). Wohnungen sind nur für Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber sowie für Angestellte zulässig, die betrieblich an den Standort gebunden sind (Art. 16

Abs. 2 BZO). Nördlich angrenzend besteht eine gewerblich genutzte unterirdische ehemalige Festungsanlage (Zone für besondere Anlagen und Betriebsstätten Harder). Teile des ehemaligen Industrieareals werden auch heute noch zu Wohn- und Gewerbebezwecken genutzt.

Das Gebiet Isleten wird zudem von Gewässerraumzonen, nationalen und lokalen Landschaftsschutz-zonen sowie Gefahrenzonen überlagert. Die aktuell ausgeschiedenen Gewässerräume entlang des Isenthalerbachs (westlich der Kantonsstrasse) und am Seeufer genügen den bundesrechtlichen Anforderungen noch nicht. Diese sind im Rahmen der nächsten Revision der Nutzungsplanung der Gemeinde Seedorf bundesrechtskonform auszuscheiden (s. Ziff. 5.3 ff.).

Schliesslich besteht auf dem Gebiet ein Grundwasserpumpwerk zur Trinkwasserversorgung. Das dafür erlassene Schutzzonenreglement beinhaltet je nach Zone (Schutzzonen S1 bis S3) ein Bauverbot.

3.4 Bedeutung des Gebiets Isleten für die Naherholung

Das Gebiet Isleten ist bereits heute, insbesondere in den Sommermonaten, für die Naherholung (Badegäste, Surf- und Kitesurfer) sehr beliebt und wichtig. Um das Konflikt- und Unfallrisiko zu reduzieren, hat der Regierungsrat deshalb im Jahr 2003 das Reglement über die Beschränkung der Schifffahrt und des Surfersports (RB 50.2115) erlassen. Auch der kantonale Hauptwanderweg «Weg der Schweiz» verläuft auf dem Trottoir der Kantonsstrasse entlang des Seeufers und wird insbesondere von Frühling bis Herbst häufig begangen. Die Nutzung für die Naherholung ist heute jedoch auf wenige Flächen im Deltabereich des Isenthalerbachs und auf eine öffentlich zugängliche Liegewiese südlich des Isenthalerbachs im Umfang von rund 1'400 m² beim Nordportal des Schiltegg隧nels beschränkt. Das mit industriellen Altlasten belastete Fabrik- und Gewerbeareal im Eigentum der Isen AG ist heute weitgehend umzäunt und für die Bevölkerung nicht zugänglich.

4. Projektidee der Isen AG

Die Isen AG plant auf dem ihr gehörenden ehemaligen Cheddite-Areal, das gemäss dem geltenden Nutzungsplan der Gemeinde Seedorf überwiegend in der Industriezone (I) liegt, ein Tourismusprojekt, bestehend aus einem Hotel im 3 bis 4 Sterne-Segment mit rund 50 Hotelzimmern, rund 100 hotelmässig bewirtschafteten Wohnungen, sieben hotelmässig bewirtschafteten Bungalows, einem Bootshafen sowie Gastro- und Einkaufslokalitäten.

Die Projektidee umfasst zusätzlich folgende Rückbau- und Aufwertungsmassnahmen:

- Rückbau der stark verbauten See- und Bachufer;
- Rückbau der Kantonsstrasse entlang des Seeufers;
- Verlegung der SGV-Schiffstation Richtung Norden;
- mit der Gewässerrevitalisierung verbundene grossräumige Aufwertungsmassnahmen zugunsten von Natur und Landschaft;
- Rückbau des heutigen Bootshafens;
- Beseitigung der Umzäunung und Zugänglichmachung des Fabrik- und Gewerbeareals und Waldgebiets für die Bevölkerung;
- Sanierung der Altlasten der ehemaligen Sprengstofffabrik;

- Realisierung eines durchgehenden Naherholungsraums für die Bevölkerung.

Zur Realisierung des komplexen Vorhabens der Projektidee bedarf es einer Vielzahl rechtlicher Verfahren und behördlicher Entscheide. Entsprechend der planungs- und baurechtlichen Stufenfolge sind insbesondere folgende Verfahrensschritte notwendig:

- Anpassung des kantonalen Richtplans mit öffentlicher Mitwirkung und Genehmigung durch den Landrat und den Bund;
- Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung (inklusive BZO) mit Genehmigung der Gemeindeversammlung der Standortgemeinden und des Regierungsrats;
- Erlass eines Sondernutzungsplans (Quartiergestaltungsplan [QGP]) mit öffentlicher Mitwirkung und Genehmigung durch den Gemeinderat der Standortgemeinden und dem Regierungsrat;
- ein mit den strassen- und wasserbaulichen Plangenehmigungsverfahren koordiniertes Baubewilligungsverfahren.

Im Nutzungsplan- und Sondernutzungsplanverfahren sowie im Baubewilligungsverfahren besteht ein umfassender Rechtsschutz mit Einsprache- und Beschwerdemöglichkeit für Privatpersonen und Organisationen.

Im Weiteren liegt die Ortschaft «Isleten», wie bereits in Ziffer 3.2 ausgeführt, innerhalb des BLN-Objekts Nr. 1606 «Vierwaldstättersee mit Kernwald, Bürgenstock und Rigi». Gestützt auf Artikel 7 Absatz 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) ist immer dann, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung der BLN-Schutzziele nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) einzuholen.

Wie oben ausgeführt erfordert die Realisierung der Projektidee eine Anpassung des kantonalen Richtplans. Die Konsultation der ENHK erfolgt diesfalls im Rahmen des ohnehin notwendigen Richtplanverfahrens durch den Bund. Die ENHK nimmt dabei zur Frage Stellung, ob und wie stark ein Vorhaben das geschützte BLN-Objekt beeinträchtigt und auf welche Weise dieses ungeschmälert erhalten werden kann. Die Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung statuiert jedoch kein absolutes Veränderungsverbot und verlangt nicht, dass am bestehenden Zustand eines BLN-Objekts nichts geändert werden darf.

4.1 Petitionen und parlamentarische Vorstösse

Gegen die ursprünglichen Projektideen der Isen AG in Flüelen und an der Isleten formierte sich Widerstand. Folgende Petitionen und parlamentarische Vorstösse hat der Regierungsrat beantwortet:

- Kleine Anfrage von Landrätin Eveline Lüönd, Schattdorf, vom 8. November 2021 zu den geplanten Marinas am Urnersee. Der Regierungsrat beantwortete die Kleine Anfrage am 21. Dezember 2021 (RRB Nr. 2021-773).
- Petition der Grünen Uri, Altdorf, vom 31. März 2022 und Petition eines Flüeler Komitees vom 4. Mai 2022 mit der Bezeichnung «Der Urnersee gehört uns» - «Wir sagen nein zu den Plänen von Samih Sawiris am Urnersee!» ein. Mit Beschluss vom 28. Juni 2022 (RRB Nr. 2022-437) nahm der Regierungsrat zu den beiden Petitionen Stellung.

- Kleine Anfrage von Landrat Raphael Walker, Altdorf, vom 12. Mai 2023 zur Kantonsstrassenverlegung aufgrund des Marina-Projekts. Der Regierungsrat beantwortete die Kleine Anfrage am 4. Juli 2023 (RRB Nr. 2023-424).
- Kleine Anfrage von Landrätin Chiara Gisler, Altdorf, vom 11. Dezember 2023 zur Umwelt und zum Heimatschutz beim ehemaligen Cheddite-Gelände an der Isleten. Der Regierungsrat beantwortete die Kleine Anfrage am 6. Februar 2024 (RRB Nr. 2024-76).
- Kleine Anfrage von Landrätin Eveline Lüönd, Schattdorf, vom 14. Februar 2024 zum ehemaligen Cheddite-Gelände an der Isleten. Der Regierungsrat beantwortete die Kleine Anfrage am 2. April 2024 (RRB Nr. 2024-227).

4.2 Begründung der Initiative aus Sicht des Initiativkomitees

Die Initiantinnen und Initianten begründen das Volksbegehren wie folgt:

- «1. *Der Kanton erlässt eine gesetzliche Regelung der Nutzung des Deltas des Isenthalerbachs zwischen dem Nordportal des Schiltegg隧nells und dem Südportal des Harderbandtunnells sowie dem Tobel.*

Das Gebiet Isleten wird begrenzt durch die beiden Tunnel in Richtung Bauen und in Richtung Seedorf, die Schlucht des Isenthalerbachs und den See. Auf dieser Fläche sind aufgrund der Raumplanung des Kantons bzw. der Zonenplanung der ehemaligen Gemeinde Bauen (heute Seedorf) und der Gemeinde Isenthal (Teil südlich des Restaurants) heute unterschiedliche Nutzungen möglich. Das grösste Teil der Delta-Fläche nördlich des Bachs, die sich nun im Besitz der Isen AG befindet, ist eine Industrie- und Gewerbezone, einige Parzellen sind als Wohnzonen ausgeschrieben. Daneben gibt es Wald, Fels und Gewässerzonen usw. Damit der Investor seine Total-Überbauung verwirklichen kann, muss das ganze Gebiet umgezont werden. Dafür sind allein das Stimmvolk von Seedorf bzw. Isenthal und der Regierungsrat zuständig. Die Initiative möchte nun, dass für das Gebiet Isleten ein Gesetz ähnlich wie das Reussdelta-Gesetz geschaffen wird, das die Nutzung regelt. Darüber könnte dann der ganze Kanton entscheiden.

2. *Diese definiert das Gebiet innerhalb der Landschaftsschutzzone Vierwaldstättersee als grossenteils öffentlichen, naturnahen Naherholungsraum mit Wald-, Natur- und Gewässerraumzonen sowie weiteren Zonen entsprechend diesem Nutzungsziel.*

Dieser Absatz gibt die grossen Linien für die Nutzung des in Absatz 1 abgegrenzten Gebiets vor. Den grossen Rahmen setzt das Bundesrecht, denn der Vierwaldstättersee und die angrenzenden Gebiete sind Teil der grossen Landschaftsschutzzone Vierwaldstättersee. In diesem Rahmen ist jedoch eine begrenzte Nutzung ähnlich wie im Reussdelta möglich. Die Initiative möchte, dass das Gebiet zu einem naturnahen Naherholungsraum wird, der für alle kostenlos zugänglich ist. Das bedeutet z. B., dass der Gewässerraum des Isenthalerbachs ausgedehnt und das Seeufer angepasst wird. Der bestehende Wald, die grosse Wiese und der bestehende Obstbaumbestand sollen erhalten bleiben. Dazwischen aber besteht viel Platz, der für Freizeitaktivitäten genutzt

werden kann. Hier könnten z. B. Feuerstellen, eine Spielecke und Liegeplätze eingerichtet werden, es könnte eine Minigolfanlage durch das Gelände gezogen werden usw. Selbstverständlich müsste die Umzäunung verschwinden. Ob und wohin die Bauenstrasse verschoben werden müsste, um mehr Strandfläche für verschiedene Wassersportarten zu gewinnen, wird im Rahmen der Planung geklärt werden müssen, genauso wie der Standort der Schiffstation und der Busstation, die so platziert werden müssen, dass keine Konflikte mit Badenden, Surfern usw. entstehen.

3. *Neue Hotel- und Apartment-Gebäude sowie neue Bootshäfen sind nicht erlaubt. Weiterhin erlaubt sind die Nutzung bestehender Gebäude im bisherigen Rahmen oder ihre zonenkonforme Umnutzung sowie temporäres Camping auf einer Teilfläche. Vorhandene Schutzobjekte (Bäume, Baumgruppen, Gebäude) und industriegeschichtlich interessante Objekte sind zu erhalten.*

Der Absatz 3 konkretisiert, was erlaubt und was nicht erlaubt sein soll. In erster Linie gilt es zu verhindern, dass das Delta im Sinne von Samih Sawiris mit Hotels und Apartment-Gebäuden rund um einen im Landesinnern angelegten Bootshafen verbaut werden und danach exklusiv durch die neuen Eigentümerinnen und Eigentümer und zahlende Touristinnen und Touristen genutzt werden kann. In Flüelen ist das ganze Seeufer vom Restaurant Apertura bis zum Gruonbach privatisiert, die Öffentlichkeit hat keinen Zugang zum Wasser. Die Isleten soll der ganzen Bevölkerung gehören.

Das Bauverbot für neue Hotels und Apartment-Häuser heisst aber nicht, dass nicht trotzdem eine gewisse kommerzielle Nutzung möglich sein soll. So könnte z. B. das bestehende alte Fabrikgebäude (das älteste in Uri) in ein Hotel, eine Jugendherberge oder ein Lagerhaus und die ehemalige Fabrikantenne am See zu einem Restaurant umgebaut werden. In Murg am Walensee ist auf diese Weise eine ehemalige Spinnerei zu einem lebendigen Ort der Begegnung geworden (www.altspinnerei.ch). Die vielen kleineren Gebäude könnten ähnlich wie heute von Wassersport-Gruppen als Lagerraum für Boote, Tauchausrüstung, Surfbretter usw. oder als Werkstätten oder Kunstateliers genutzt werden. Der Raum darum herum müsste öffentlich zugänglich sein. Auch ein kleiner Campingplatz wäre weiterhin möglich und sinnvoll, um die Isleten zu beleben.

Im ehemaligen Cheddite-Gelände sind auch einige industriegeschichtlich interessante Objekte zu bestaunen, von einem alten Brunnen für die Papierproduktion über die alte Fabrikheizung bis zur Nitrieranlage ganz hinten in der Schlucht, wo die eigentliche Sprengstoffproduktion stattfand. Diese Objekte könnten mit einem öffentlichen Lehrpfad verbunden werden. Die alte Direktoren-Villa könnte wie die Stüssihofstatt in Unterschächen für Ferien im Baudenkmal vermietet werden (ferienimbaudenkmal.ch). Auch der Obstbaumbestand auf der grünen Wiese an der Strasse ist geschützt und soll nicht einer Überbauung geopfert werden. Unter den Bäumen das Badetuch auszubreiten, hätte sicher einen besonderen Reiz.

5. Wertung der Initiative

5.1 Allgemeines

Erklärtes Ziel der kantonalen Volksinitiative «Isleten für alle» ist es, die Transformation des ehemaligen Industrieareals der Cheddite AG zu einer Tourismusanlage zu verhindern. Sie beinhaltet Nutzungs- bzw. Bauverbote, so insbesondere ein absolutes Verbot für die Errichtung von neuen Hotels, Apartmentgebäuden und Bootshäfen. Diese Nutzungs- bzw. Bauverbote beschränken sich jedoch nicht auf das ehemalige Industrieareal im Eigentum der Isen AG, sondern betreffen den gesamten räumlichen Geltungsbereich der Initiative vom Nordportal des Schiltegg隧ns bis zum Südportal des Harderbandtunnels sowie das Tobel des Isenthalerbachs.

Weiter nimmt die Initiative dadurch, dass sie die Umgestaltung des heutigen Fabrik- und Gewerbeareals zu einem öffentlichen und naturnahen Naherholungsraum fordert, gleichzeitig jedoch die gewerbliche Nutzung bestehender Bauten aufrechterhalten lässt, einen Nutzungskonflikt zwischen gewerblicher Nutzung und dem von ihr geforderten öffentlichen und naturnahen Naherholungsraum in Kauf.

5.2 Erlass einer gesetzlichen Regelung

Die Initiative «Isleten für alle» verlangt den Erlass einer speziellen gesetzlichen Regelung zur Nutzung des Deltas des Isenthalerbachs zwischen dem Nordportal des Schiltegg隧ns und dem Südportal des Harderbandtunnels sowie dem Tobel. Die gesetzliche Regelung soll das Gebiet innerhalb der Landschaftsschutzzone Vierwaldstättersee als grossenteils öffentlichen, naturnahen Naherholungsraum mit Wald-, Natur- und Gewässerräumen sowie weiteren Zonen entsprechend diesem Nutzungsziel definieren. Neue Hotel- und Apartmentgebäude sowie neue Bootshäfen sollen nicht erlaubt sein. Weiterhin erlaubt sein sollen die Nutzung bestehender Gebäude im bisherigen Rahmen oder ihre zonenkonforme Umnutzung sowie temporäres Camping auf einer Teilfläche. Vorhandene Schutzobjekte (Bäume, Baumgruppen, Gebäude) und industriegeschichtlich interessante Objekte sind zu erhalten.

Die Initiative verlangt somit, dass die künftige raumplanerische Nutzungsordnung des Gebiets Isleten in Abweichung vom geltenden Planungs- und Baugesetz nicht von den Standortgemeinden Seedorf und Isenthal, sondern vom Kanton per speziellem Gesetz erlassen wird. Damit würden die heute aufgrund des Planungs- und Baugesetzes bestehenden raumplanerischen Kompetenzen und die Planungshoheit der Gemeinden Seedorf und Isenthal hinsichtlich des Gebiets Isleten vom Kanton übersteuert. Auch würden die nach dem Planungs- und Baugesetz für die Nutzungsplanung geltenden ordentlichen behördlichen Zuständigkeiten und (Rechtsmittel-) Verfahren ausgekoppelt. Es würde somit insbesondere der Gemeinde Seedorf verunmöglicht, im Rahmen ihrer Nutzungsplanung die Entwicklung des bisherigen Fabrik- und Gewerbeareals selbst eigenverantwortlich zu gestalten. Eine derartige Beschneidung der Planungshoheit einer Gemeinde durch den Kanton ist in Uri bisher beispiellos.

Für den Erlass eines spezifischen Gesetzes für die «Nutzung des Deltas des Isenthalerbachs zwischen dem Nordportal des Schiltegg隧ns und dem Südportal des Harderbandtunnels sowie dem Tobel» besteht kein Anlass. Das geltende Raumplanungsgesetz des Bundes und das Planungs- und Baugesetz des Kantons Uri verlangen für die Realisierung eines touristischen Grossprojekts wie das Projekt der Isen AG eine projektbezogene, stufengerechte Anpassung des kantonalen Richtplans mit öffentlicher

Mitwirkung und Genehmigung des Landrats und des Bundes, eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung (inklusive BZO) mit Genehmigung der Gemeindeversammlung der Standortgemeinden und des Regierungsrats sowie den Erlass eines Sondernutzungsplans (QGP) mit öffentlicher Mitwirkung und Genehmigung durch den Gemeinderat der Standortgemeinden und den Regierungsrat sowie ein mit den strassen- und wasserbaulichen Plangenehmigungsverfahren koordiniertes Baubewilligungsverfahren. In diesen ordentlichen planungs- und baurechtlichen Verfahren sind die öffentliche Mitwirkung der Bevölkerung und der Rechtsschutz der Umweltorganisationen in ausreichendem Mass gewährleistet.

Weiter überzeugt auch der von den Initiantinnen und Initianten vorgeschobene Vergleich mit der Renaturierung des Reussdeltas nicht. Anlass des Erlasses des Reussdeltagesetzes im Jahr 1985 bildete die auf 25 Jahre befristete, partielle Zweckbindung der staatlichen Konzessionseinnahmen aus dem Kiesabbau im Urnersee im sogenannten Reussdeltafonds, um die Wiederherstellung der durch den langjährigen Kiesabbau zerstörten See- und Flussufer zu finanzieren. Auch lässt sich das industrielle Altlasten aufweisende Cheddite-Areal nicht mit dem Naturschutzgebiet des Reussdeltas vergleichen. Im Gegensatz zum Cheddite-Areal umfasst das Reussdelta Auengebiete, Flachmoore und Amphibienlaichgebiete, die Bestandteile verschiedener Bundesinventare bilden und deshalb national geschützt sind. Hinzu kommt, dass das Reussdeltagesetz vom Urner Volk im Jahr 1985 im Konsens mit der Landeigentümerin, der Korporation Uri, erlassen wurde und nicht gegen deren Willen.

5.3 Ausdehnung des Gewässerraums

Im Rahmen der zu erlassenden Nutzungsordnung für das Gebiet Isleten als grossenteils öffentlichen, naturnahen Naherholungsraum mit Wald-, Natur- und Gewässerraumzonen sowie weiteren Zonen entsprechend diesem Nutzungsziel verlangt die Initiative, dass der Gewässerraum des Isenthalerbachs ausgedehnt und das Seeufer angepasst werden.

Gemäss Artikel 38a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz [GSchG]; SR 814.20) hat der Kanton für die Revitalisierung von Gewässern zu sorgen. Insbesondere hat er die erforderlichen Gewässerräume festzulegen (Art. 36a GSchG). Das Ufer des Isenthalerbachs und das Seeufer im Gebiet Isleten sind - unabhängig von einem Projekt der Isen AG - Bestandteile der Strategischen Revitalisierungsplanung Seeufer Kanton Uri (RRB Nr. 2022-798 vom 13. Dezember 2022). Der von der Initiative geforderte «grossenteils öffentliche, naturnahe Naherholungsraum» mit einem derart breiten, naturnahen Gewässerraum, von dem auch die Naherholung profitieren könnte, lässt sich nur im Zuge einer Gesamtentwicklung der Isleten mit einer Strassenverlegung realisieren, wie sie die Projektidee der heutigen Eigentümerin, die Isen AG, aufzeigt und nachfolgend ausführt.

5.3.1 Gewässerraum entlang des Isenthalerbachs

Da sich das Gebiet Isleten im BLN befindet, gelten für den Isenthalerbach gemäss den bundesrechtlichen Gewässerschutzbestimmungen erhöhte Anforderungen. Um die gewässerbezogenen Schutzziele zu gewährleisten, hat die Breite des Gewässerraums entlang des Isenthalerbachs rund 40 bis 50 m zu betragen (Art. 41a Abs. 1 Bst. c Gewässerschutzverordnung [GSchV]; SR 814.201).

Westlich der Kantonsstrasse genügt die aktuell ausgeschiedene Breite des Gewässerraums entlang

des Isenthalerbachs im Umfang von rund 20 m den bundesrechtlichen Anforderungen nicht. Demgegenüber umfasst die Breite des Gewässerraums östlich der Kantonsstrasse heute etwa das bestehende Delta und erweist sich mit rund 60 m als bundesrechtskonform (Art. 41a Abs. 1 Bst. c GSchV).

Die nach Artikel 41a Absatz 1 GSchV berechnete Breite des Gewässerraums muss gemäss Artikel 41a Absatz 3 GSchV erhöht werden, soweit dies erforderlich ist zur Gewährleistung des Schutzes vor Hochwasser (Bst. a), des für eine Revitalisierung erforderlichen Raumes (Bst. b), der Schutzziele von Objekten nach Absatz 1 sowie anderer überwiegender Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes (Bst. c) oder einer Gewässernutzung (Bst. d).

Die konkret erforderliche Breite des Gewässerraums entlang des Isenthalerbachs ist somit im Wesentlichen vom Umfang eines künftigen Revitalisierungsprojekts abhängig (Art. 41a Abs. 3 GSchV). Sofern dieses im Zuge der Gesamtentwicklung der Isleten aufgrund der Projektidee der Isen AG mit einer umfassenden Neuausrichtung des Gebiets inklusive bergseitiger Verlegung der Kantonsstrasse kombiniert werden kann, könnte eine umfangreichere Gewässerrevitalisierung unter Einbezug des Deltabereichs umgesetzt werden. Demnach wäre im flachen Unterlauf des Isenthalerbachs der erhöhte Gewässerraum ab Austritt aus der Schlucht bis zur Mündung in den Urnersee trichterförmig auszubilden. Ab Austritt aus der Schlucht wäre der Gewässerraum somit mindestens auf knapp das Doppelte der aktuell ausgeschiedenen 20 m, d. h. auf rund 40 m zu erweitern. Entlang des Fliessverlaufs wäre der Gewässerraum weiter zu erhöhen und im Delta-bereich auf rund das Doppelte bis Dreifache des bestehenden Deltas, d. h. auf rund 120 m bis 180 m, zu erweitern. Ohne Kombination mit einer Gesamtentwicklung der Isleten und der bergseitigen Verlegung der Kantonsstrasse ist eine Revitalisierung hingegen nur in deutlich geringerem Ausmass möglich, weil der Isenthalerbach bei der Brücke der Kantonsstrasse eine Engstelle zu passieren hat.

5.3.2 Gewässerraum entlang des Seeufers

Gemäss Artikel 41b Absatz 1 GSchV muss die Breite des Gewässerraums, gemessen ab der Uferlinie, mindestens 15 m betragen. Der ausgeschiedene Gewässerraum am Seeufer der Isleten reicht heute nur bis zur Kantonsstrasse und beträgt je nach Standort ab der Uferlinie 5 bis 15 m. Damit erweist er sich nicht als bundesrechtskonform (Art. 41b Abs. 1 GSchV).

Die nach Artikel 41b Absatz 1 GSchV berechnete Breite des Gewässerraums muss gemäss Artikel 41b Absatz 2 GSchV erhöht werden, soweit dies erforderlich ist zur Gewährleistung des Schutzes vor Hochwasser (Bst. a), des für eine Revitalisierung erforderlichen Raums (Bst. b), überwiegender Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes (Bst. c) oder der Gewässernutzung (Bst. d). Analog zum Gewässerraum entlang des Isenthalerbachs ist auch im Bereich des Seeufers die konkret erforderliche Breite des Gewässerraums unter Berücksichtigung eines allfälligen Revitalisierungsprojekts im Zuge der Gesamtentwicklung der Isleten aufgrund der Projektidee der Isen AG und überwiegender Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes festzulegen (Art. 41b Abs. 2 Bst. b und c GSchV). Sofern im Zuge der Gesamtentwicklung der Isleten aufgrund der Projektidee der Isen AG die Kantonsstrasse bergseits verlegt werden könnte, wäre eine Revitalisierung des Seeufers in einem Umfang möglich, dass ein stabiles Flachufer von der Haldenkante - wo das flachere Ufer in die Tiefe abfällt - bis zu einem möglichen Seeuferweg ausgebildet werden könnte. Der Gewässerraum würde damit

entlang der bestehenden Uferlinie auf rund 30 m erhöht. Ohne Kombination mit einer Gesamtentwicklung der Isleten und der bergseitigen Verlegung der Kantonsstrasse ist voraussichtlich keine massgebliche Revitalisierung des Seeufers möglich.

5.4 Rückbau und Verlegung der Kantonsstrasse

Die Annahme der Initiative bietet keine Gewähr für den Rückbau und die bergseitige Verlegung der Kantonsstrasse im Gebiet Isleten, obwohl dies für die umfassende Revitalisierung des Deltas des Isenthalerbachs und des Seeufers unumgänglich wäre (s. Ziff. 5.3 ff.). Die bergseitige Verlegung der Kantonsstrasse an den Hangfuss würde den Urner Staatshaushalt mit zusätzlichen Kosten im Umfang von rund 8,8 Mio. Franken (+/- 30 Prozent, ohne Grundstückserwerb) belasten. Die Verlegung der Kantonsstrasse einzig zur optimalen Revitalisierung des Deltas des Isenthalerbachs und des Seeufers erweist sich deshalb nicht als verhältnismässig. Zudem gilt der aktuelle Zustand der Kantonsstrasse im Bereich der Isleten als gut. Konkreter Sanierungsbedarf besteht lediglich beim Deckbelag und bei der Strassenentwässerung.

Bei Ablehnung der Initiative sind im Zuge der Gesamtentwicklung der Isleten aufgrund der Projektidee der Isen AG der Rückbau der Kantonsstrasse und deren bergseitige Verlegung vorgesehen. Diesfalls könnten die Kosten für die in absehbarer Zeit erforderlichen Investitionen für die Instandhaltung der bestehenden Kantonsstrasse (rund 1,5 Mio. Franken) angerechnet werden. Die Finanzierung der Kantonsstrassenverlegung wird im Rahmen der Gesamtentwicklung der Isleten unter Einbezug der Isen AG und allfälliger weiterer Beteiligten festgelegt.

5.5 Altlasten

Seit 2005 wird die Belastungssituation im ehemaligen Cheddite-Areal gemäss den Vorgaben der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung [AltIV; SR 814.680]) stufenweise untersucht. Die heute bekannten belasteten Standorte sind im öffentlich zugänglichen Kataster der belasteten Standorte (KbS; siehe geo.ur.ch) verzeichnet.

Bisher wurden von der jeweiligen Eigentümerschaft drei Altlastensanierungen mit Sanierungskosten von rund 1,7 Mio. Franken ausgeführt. Gemäss aktuellem Kenntnisstand ist mindestens noch ein weiterer Standort sanierungsbedürftig, wobei die Ausführung der Sanierungsmassnahmen im Winterhalbjahr 2024/2025 geplant ist. Zudem sind derzeit sieben Standorte als überwachungsbedürftig klassiert, sodass ein allfälliger Sanierungsbedarf noch nicht abschliessend beurteilt werden konnte. Basierend auf den Ergebnissen der Monitoringberichte erfolgten jeweils periodisch eine Überprüfung und Neu Beurteilung durch das Amt für Umwelt. Insgesamt werden die nach aktuellem Kenntnisstand zu erwartenden ausstehenden Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungskosten grob auf 1 bis 2 Mio. Franken geschätzt. Mit der Veräusserung des Cheddite-Areals wurde die Pflicht zur Durchführung und Kostentragung der Altlastenmassnahmen auf die neue Eigentümerschaft übertragen. Bei Annahme der Initiative und allfälligem Erwerb der Grundstücke durch den Kanton würden die ausstehenden Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungskosten von 1 bis 2 Mio. Franken wiederum den Urner Staatshaushalt zusätzlich belasten.

5.6 Regionalwirtschaftliche Potenziale

Um die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen der Initiative bei deren Annahme und die Auswirkungen der Projektidee der Isen AG auf die Gemeinden Seedorf und Isenthal sowie den übrigen Kanton Uri zu eruieren, beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion die Hanser Consulting AG, Zürich, mit der Erstellung von zwei Berichten zu den regionalwirtschaftlichen Potenzialen.

Gemäss dem Bericht zu den regionalwirtschaftlichen und touristischen Auswirkungen der kantonalen Initiative «Isleten für alle» vom Mai 2024 (nachfolgend Bericht Initiative) bietet die Annahme der Initiative keine Gewähr, dass der Kanton oder ein Dritter das heutige Fabrik- und Gewerbeareal von der Grundeigentümerin tatsächlich erwerben und für die Bevölkerung zum geforderten grossenteils öffentlichen, naturnahen Naherholungsraum umgestalten kann. Zudem hängt die Beantwortung der Frage, wie viel touristisches und wirtschaftliches Potenzial das Areal nach Annahme der Initiative aufweisen wird, stark von der konkreten Ausgestaltung der zu schaffenden kantonalen Nutzungsordnung sowie von den Entwicklungsabsichten und der Investitionsbereitschaft der allfälligen neuen Grundeigentümer ab. Dementsprechend können die möglichen regionalwirtschaftlichen Potenziale derzeit schwer eingeschätzt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass selbst mit grossen Investitionen der öffentlichen Hand von bis zu 30 Mio. Franken im Vergleich zur Umsetzung der Projektidee der Isen AG weniger als die Hälfte der Wertschöpfung und der Arbeitsplätze zum Nutzen der Region generiert werden kann. Zudem bliebe für den Fall, dass weder der Kanton noch ein Dritter das Areal erwerben könnte und die Grundeigentümerin dieses auch nicht der Öffentlichkeit zugänglich machen würde, der Status quo weitgehend bestehen. Diesfalls hätte die Annahme der Initiative keine zusätzliche regionalwirtschaftliche Wertschöpfung zur Folge.

Demgegenüber verdeutlichen die Ergebnisse der regionalwirtschaftlichen Potenzialstudie zur Projektidee Isleten 2024 vom Mai 2024 (nachfolgend Studie Projektidee), die in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Seedorf und Isenthal durchgeführt wurde, dass die Umsetzung der Projektidee der Isen AG eine substantielle wirtschaftliche Wertschöpfung für die beteiligten Gemeinden und den Kanton Uri mit sich bringt. Nebst einer regionalen Wertschöpfung von rund 150 Mio. Franken während der Investitionsphase werden durch das Projekt während der Betriebsphase weitgreifende positive Effekte für den Kanton Uri erwartet. Die Studie geht nach der Eröffnung des Projekts von einem zusätzlichen jährlichen Umsatz von 20 Mio. Franken aus. Durch das Projekt entstehen rund 80 neue Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente). Für den Urner Staatshaushalt ist insbesondere mit Einnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer in der Höhe von 5 bis 10 Mio. Franken aufgrund der geplanten Wohnungsverkäufe zu rechnen. Durch das Projekt könnten 20'000 Hotellogiernächte und weitere 51'000 Logiernächte in den hotelmässig bewirtschafteten Wohnungen generiert werden. Heute zählt Isleten zwischen 66'000 und 81'000 Tagesgäste pro Jahr. Durch das öffentliche Gastronomie- und Gewerbeangebot sowie die verfügbaren Seminarflächen werden rund 30'000 zusätzliche Tagesgäste erwartet. Das Projekt an der Isleten schafft somit ein qualitativ hochwertiges neues Beherbergungsangebot im Urner Talboden, trägt zur touristischen Inwertsetzung der Region rund um den Urnersee bei und schliesst damit eine Lücke im Angebot.

Die Studie Projektidee stellt auch Überlegungen zur Verkehrssituation dar. Bei der Umsetzung der Projektidee ist mit einer moderaten Zunahme des Verkehrsaufkommens zu rechnen. Konkret wird am Dorfeingang von Seedorf von Altdorf herkommend eine Verkehrszunahme um 5 Prozent und am

Dorfausgang in Richtung Isleten um maximal 20 Prozent prognostiziert. Gleichzeitig wird erwartet, dass sich die Frequenzen der Buslinie von und nach Isleten sowie die Anzahl Schiffspassagiere in Isleten-Isenthal mindestens verdoppeln. Damit besteht das Potenzial, den öffentlichen Verkehr in der Region zu stärken. Auch bei Annahme der Initiative und einem allfälligen Erwerb des heutigen Fabrik- und Gewerbeareals durch den Kanton oder einen Dritten ist gemäss dem Bericht Initiative je nach der konkreten Ausgestaltung der zu schaffenden kantonalen Nutzungsordnung sowie der Entwicklungsabsichten und der Investitionsbereitschaft der allfälligen neuen Grundeigentümer mit einem Anstieg des Verkehrs zu rechnen. Dies insbesondere aufgrund des zusätzlichen Tagestourismus.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1 Einschränkung des Eigentums

Bei Annahme der Initiative wäre die Umsetzung des von der Isen AG geplanten Projekts, bestehend aus einem Hotel, hotelmässig bewirtschafteten Wohnungen und Bungalows, einem Bootshafen sowie Gastro- und Einkaufslokalitäten, nicht mehr möglich. Zudem würde die Grundeigentümerin verpflichtet, das Areal grösstenteils der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Gemäss dem geltenden Nutzungsplan Seedorf liegt ein Teil der von der Initiative betroffenen Fläche (rund 60'000 m²) in einer rechtskonformen Bauzone. Die Annahme der Initiative hätte diesbezüglich zur Folge, dass der auszuarbeitende kantonale Erlass die bestehenden kommunalen Nutzungszonen verdrängen und in grossen Teilen (rund 50'000 m²) zu Auszonungen, d. h. Umzonungen von bisher rechtskonform in der Bauzone gelegenen Grundstücken in eine Nichtbauzone führen würde. Diese Auszonungen würden schliesslich eine Einschränkung der bundesverfassungsrechtlichen Eigentums-garantie (Art. 26 BV) der derzeitigen Grundeigentümerin bewirken (s. Ziff. 2.2). Somit ist mit Entschä-digungsforderungen gegenüber dem Kanton Uri aus materieller Enteignung zu rechnen (Art. 45l PBG).

6.2 Erwerb des Gebiets Isleten durch den Kanton und Aufwendungen für die Umsetzung der Initiative

Wie bereits erwähnt bietet die Annahme der Initiative keine Gewähr, dass der Kanton oder ein Dritter das heutige Fabrik- und Gewerbeareal von der Grundeigentümerin tatsächlich erwerben und für die Bevölkerung zum geforderten grossenteils öffentlichen, naturnahen Naherholungsraum umgestalten kann. Selbst wenn der Kanton bei Annahme der Initiative das heutige Fabrik- und Gewerbeareal von der aktuellen Grundeigentümerin erwerben könnte, wären der Erwerb des Gebiets und die gesetzgeberische Umsetzung der kantonalen Volksinitiative bzw. die Umgestaltung des Gebiets zum geforderten naturnahen Naherholungsraum für die Bevölkerung für den Urner Staatshaushalt mit erheblichen zusätzlichen finanziellen Aufwendungen verbunden, die derzeit nicht abschliessend bezifferbar sind. Hinzu kämen Aufwendungen für Altlastenmassnahmen (bis zu 2 Mio. Franken), für eine allfällige Verlegung der Kantonsstrasse (rund 8,8 Mio. Franken, +/- 30 Prozent, ohne Grundstückserwerb), für die Sanierung der Trinkwasserversorgung und für eine Gewässerrevitalisierung. Laut dem Bericht zu den regionalwirtschaftlichen und touristischen Auswirkungen der kantonalen Initiative «Isleten für alle» vom Mai 2024 ist insgesamt mit Aufwendungen der öffentlichen Hand von bis zu 30 Mio. Franken zu rechnen. Darin nicht enthalten sind allfällige Aufwendungen für Unterhalt

und Sanierung der Gebäude und der Anlagen.

6.3 Investitionen der öffentlichen Hand bei der Umsetzung der Projektidee der Isen AG

Bei Ablehnung der Initiative ist im Zuge der Gesamtentwicklung der Isleten aufgrund der Projektidee der Isen AG der Rückbau der innerhalb eines bundesrechtskonform auszuscheidenden Gewässerraums gelegenen Kantonsstrasse und deren bergseitige Verlegung vorgesehen. Diesfalls könnten jedoch die Kosten für die in absehbarer Zeit erforderlichen Investitionen für die Instandhaltung der bestehenden Kantonsstrasse angerechnet werden. Darüber hinaus ist die Finanzierung im Rahmen der Gesamtentwicklung der Isleten unter Einbezug der Isen AG und allfälliger weiterer Beteiligter festzulegen (s. Ziff. 5.4).

Weiter wären in Kombination mit einer Gesamtentwicklung der Isleten und der bergseitigen Verlegung der Kantonsstrasse eine erhebliche Aufwertung des See- und Flussufers zugunsten von Natur und Landschaft und deren Zugänglichmachung für die Naherholung der Bevölkerung möglich (Ziff. 5.3 ff.). Die Aufwendungen für die Gewässerrevitalisierung werden auf rund 5,5 Mio. Franken geschätzt. Darin enthalten ist auch die Neuanlage des Wegs der Schweiz über den Isenthalerbach und entlang der revitalisierten Uferabschnitte. Verbunden mit dem räumlichen Gesamtkonzept ist zudem die Verlegung der Schiffstation der SGV. Weiter müsste die Trinkwasserversorgung aufgehoben und neu gelöst werden. Schliesslich sind weitere Investitionen und betriebliche Aufwendungen für die zur Verfügung stehenden öffentlichen Freiräume notwendig (z. B. WC, Unterhalt Freiflächen).

Für den Kanton würden die Kosten abzüglich der Finanzierungsbeiträge der Isen AG (Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen und die Verlegung der Kantonsstrasse) sowie der Bundesbeiträge an Revitalisierungsmassnahmen verbleiben.

7. Empfehlung des Regierungsrats

Aus all diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die Volksinitiative «Isleten für alle» dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

II. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die kantonale Volksinitiative «Isleten für alle» ist gültig.
2. Die kantonale Volksinitiative «Isleten für alle» wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen.
3. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen.