Kantonales Verfahrensrecht. Art. 48 Abs. 3, Art. 82 lit. b, Art. 87 Abs. 1 BGG. Art. 54 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a, Art. 55 Abs. 1 VRPV. Abstrakte Normenkontrolle. Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht bilden einzig Verfügungen. Im Kanton Uri ist die abstrakte Anfechtung von Rechtssätzen vor Obergericht daher nicht zulässig, auch wenn dies im verfahrensrechtlichen Ausnahmekatalog nicht ausdrücklich erwähnt wird. Kennt der betreffende Kanton kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ist gegen kantonale Erlasse direkt die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zu erheben. Im konkreten Fall richtete sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Erlass eines kantonalen Reglements, losgelöst von einem konkreten Anwendungsfall. Das Bundesgericht und nicht das Obergericht ist für die Behandlung solcher Beschwerden zuständig. Wird die Beschwerde bei einer unzuständigen eidgenössischen oder kantonalen Behörde eingereicht, ist sie unverzüglich dem Bundesgericht zu übermitteln. Nichteintreten auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und Weiterleitung an das Bundesgericht.

Obergericht, 24. November 2017, OG V 16 32

Aus den Erwägungen:

1. a) Gemäss Art. 54 Abs. 1 und 2 lit. a VRPV ist gegen Verfügungen des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst oder anders regelt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht zulässig. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. a VRPV gelten als Verfügungen instanzabschliessende, hoheitliche Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes, des Kantons, der Gemeinden, der Korporationen, der übrigen öffentlichrechtlichen Körperschaften oder der öffentlichrechtlichen Anstalten stützen und die Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründen, ändern oder aufheben. Als Verfügung gelten auch Zwischenverfügungen (Art. 3 Abs. 2 VRPV). Der Verfügungsbegriff gemäss Urnerischem Verwaltungsverfahrensrecht deckt sich damit im Wesentlichen mit dem Verfügungsbegriff nach Art. 5 Abs. 1 und 2 VwVG (vergleiche BGE 2C_444/2015 vom 04.11.2015 E. 3.2.1; Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 26.08.2016, OG V 15 44, E. 5b). Die Verfügung ist ein Akt der Anwendung des Rechts auf einen konkreten Fall und für einen individuellen Adressaten. Sie steht damit im Gegensatz zum Rechtssatz, der sich durch seinen generell-abstrakten Charakter auszeichnet (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 860; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 2011, S. 111; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 543).

b) Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle können Rechtssätze ohne Zusammenhang mit einem Anwendungsakt (das heisst abstrakt) auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft werden (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1929b). Dies im Unterschied zur konkreten beziehungsweise akzessorischen Normenkontrolle, bei welcher Rechtssätze anlässlich der Anfechtung eines darauf gestützten Einzelakts (Verfügung oder Urteil) auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft werden. Bei der konkreten beziehungsweise akzessorischen Normenkontrolle wird vor dem Entscheid darüber, ob der angefochtene Akt selbst rechtmässig ist (Hauptfrage), im Sinne einer Vorfrage (vorfrageweise = akzessorisch) untersucht, ob der Rechtssatz, auf den sich der Anwendungsakt stützt, verfassungsmässig ist (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., Rz. 1929b). Während die konkrete Normenkontrolle von allen Gerichten ausgeübt wird, sind die Kantone weder durch die Verfassung noch durch ein Bundesgesetz verpflichtet, kantonale Instanzen zur Überprüfung

der Verfassungsmässigkeit ihrer Erlasse (abstrakte Normenkontrolle) einzusetzen (BGE 2C_291/2014 vom 15.12.2014 E. 1.2.1 nicht publ. in 141 I 36; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., Rz. 1929b).

c) Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bilden einzig Verfügungen (E. 1a hievor). Im Kanton Uri ist die abstrakte Anfechtung von Rechtssätzen vor Obergericht daher nicht zulässig, auch wenn dies im Ausnahmekatalog von Art. 55 Abs. 1 VRPV nicht ausdrücklich erwähnt wird (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 04.12.2007 an den Landrat zur Umsetzung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri, S. 11; Peter Huber-Fries, Das Urner Staats- und Verwaltungsrecht in der Praxis, Altdorf 2013, S. 24 und 165).

d) Die Vorinstanz beabsichtigte den Erlass des Reglements über den Schutz der Gewässer im Gebiet Uri Nord zwischen dem Urnersee und Erstfeld unter anderem gestützt auf Art. 10 Abs. 1 kantonales Gesetz über den Natur- und Heimatschutz (RB 10.5101; nachfolgend: KNHG). Diese Bestimmung ermächtigt die Vorinstanz, Schutzmassnahmen für Schutzobjekte von nationaler und regionaler Bedeutung zu erlassen. Im Reglement findet sich eine Liste von Gewässern, die nach der Intention des Reglementes ungeschmälert erhalten werden sollen (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1). Insbesondere soll die Nutzung der Schutzobjekte zur Energieerzeugung verboten sein, wobei aber beispielsweise die Erstellung und der Betrieb von «Kleinstwasserkraftwerken» ohne Netzeinspeisung (Inselbetrieb) weiterhin möglich sein soll (Art. 3 Abs. 2 lit. a, Art. 3 Abs. 4). Das Reglement ist klarerweise eine Rechtsverordnung der Exekutive und enthält generell-abstrakte Rechtssätze (Peter Huber-Fries, a.a.O., S. 18 f.; zur Begrifflichkeit der Rechtsverordnung der Exekutive: Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., Rz. 1853 ff.). Eine Verfügung liegt nicht vor (vergleiche hierzu auch E. 1f hernach). Gegen den Erlass des Reglements selbst, losgelöst von einem konkreten Anwendungsfall, ist im Kanton Uri kein Rechtsmittel gegeben (E. 1c hievor).

e) Der Beschwerdeführer richtet seine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Erlass des vorgenannten Reglementes. Er möchte, dass dieses nicht in Kraft tritt und hält insbesondere dessen Bestimmung in Art. 5 Abs. 2 für verfassungswidrig (Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 16.09.2016, S. 5 Ziff. 9.2). Namentlich ruft der Beschwerdeführer das Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) sowie das Willkürverbot an (Art. 9 BV). Wie gezeigt, ist die abstrakte Anfechtung von Rechtserlassen vor Obergericht aber nicht zulässig. Gegen kantonale Erlasse ist vielmehr die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zu erheben (Art. 82 lit. b BGG). Dabei ist die Beschwerde direkt an das Bundesgericht zu richten, wenn der betreffende Kanton – wie hier der Kanton Uri – kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kennt (Art. 87 Abs. 1 BGG; BGE 136 I 267 E. 1.1, 1C_605/2016 vom 01.09.2017 E. 1.2). Dem Obergericht fehlt insoweit die funktionelle Zuständigkeit, weshalb auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten ist (zur Weiterleitung E. 3 hernach).

f) An diesem Ergebnis ändert auch nichts, dass die Vorinstanz die Einsprache des Beschwerdeführers abgewiesen hat und insofern vermeintlich einen beim Obergericht anfechtbaren (Einsprache-)Entscheid erliess. Hierzu ist das Einspracheverfahren vor der Vorinstanz näher zu betrachten. Betreffen Schutzmassnahmen ein Gebiet, sind sie nach den Vorschriften des Baugesetzes über den Erlass von Quartierplänen oder als Bestandteil eines Zonenplanes zu treffen (Art. 11 Abs. 1 KNHG). Schutzmassnahmen für einzelne Objekte werden dagegen durch Verfügung nach der VRPV getroffen (Art. 11 Abs. 2 KNHG). Die hier interessierenden Schutzmassnahmen betreffen ein Gebiet (Uri Nord), weshalb die Anordnung auf dem Verfügungsweg ausgeschlossen ist. Es ist deshalb folgerichtig, dass die Vorinstanz die Schutzmassnahmen mittels generell-abstraktem Reglement erlassen wollte. Hierbei hat sie sinngemäss die Verfahrensvorschriften des Baugesetzes über den Erlass von Quartierplänen zu beachten. Gemäss Art. 55 Planungs- und Baugesetz (RB 40.1111; nachfolgend: PBG) sind Quartierpläne und Quartiergestaltungspläne während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Die Auflage ist öffentlich bekanntzumachen (Abs. 1). Innerhalb der

Auflagefrist können schriftliche Einsprachen mit bestimmten Begehren und begründet beim Gemeinderat eingereicht werden (Abs. 2). Kann die Einsprache nicht gütlich erledigt werden, entscheidet der Gemeinderat darüber. Falls die Verständigung oder der Einspracheentscheid wesentliche Änderungen zur Folge hat, ist die öffentliche Auflage zu wiederholen (Abs. 3). Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach der VRPV (Abs. 6). Das Mitwirkungsrecht der Bevölkerung ist zu gewährleisten (Abs. 7). In sinngemässer Anwendung dieser Bestimmungen hat die Vorinstanz das streitbetreffene Reglement während 30 Tagen öffentlich aufgelegt und die Auflage im Amtsblatt bekanntgemacht. Die gegen das Reglement gerichtete Einsprache des Beschwerdeführers hat die Vorinstanz geprüft und abgewiesen. Zwar hat die Vorinstanz damit einen verbindlichen und hoheitlichen Entscheid gefällt, in der Sache ging und geht es aber um den Erlass von generell-abstrakten Rechtssätzen, konkret um den Erlass des Reglementes über den Schutz der Gewässer im Gebiet Uri Nord zwischen dem Urnersee und Erstfeld. Anders als dies sonst beim Erlass von Reglementen üblich ist, haben die Bürger dank dem vorangehenden Einspracheverfahren die Möglichkeit Einwände vorzubringen und insoweit in gewissem Masse beim Erlass des Reglements mitzuwirken. Das dem vorinstanzlichen Entscheid vorangegangene Einspracheverfahren diene insofern dazu, das Mitwirkungsrecht der Bevölkerung zu gewährleisten, wie dies Art. 55 Abs. 7 PBG verlangt. So ist das vorliegend durchlaufene Einspracheverfahren nicht gleichzustellen mit dem Einspracheverfahren gegen eine Verfügung (Art. 39 ff. VRPV). Letztere Einsprache ist eine Einsprache mit Rechtsmittelfunktion, wohingegen die Einsprache gemäss Art. 11 Abs. 1 KNHG i.V.m. Art. 55 Abs. 2 PBG der demokratischen Mitwirkung dient, welche üblicherweise beim Erlass von Reglementen nicht vorgesehen ist, hier aber auf dem Wege spezialgesetzlicher Bestimmungen in gewissem Masse ermöglicht wird (vergleiche zur Natur des hier interessierenden Einspracheverfahrens auch: BGE 1C_605/2016 a.a.O. E. 3.1, 1C_570/2013 vom 07.01.2014 E. 1.2.2).