

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2021 132

Entscheid vom 29. November 2021

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident
lic.iur. Karl Gasser, Richter
Monica Huber-Landolt, Richterin
lic.iur. Prisca Reichlin, Gerichtsschreiberin

Parteien

A. _____, ,
Beschwerdeführerin,

gegen

1. **B.** _____, Bahnhofstrasse 9, B. _____, 6431 Schwyz,
2. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,
Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Vorinstanzen,

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Deponieplanung; Wiedererwägung)

Sachverhalt:

A. Der vom Regierungsrat mit Beschluss (RRB) Nr. 209 vom 8. März 2016 erlassene, vom Kantonsrat am 13. April 2016 zur Kenntnis genommene und vom Bundesrat am 24. Mai 2017 genehmigte Richtplan des Kantons Schwyz sieht als Deponiestandort für Inertstoffe und unverschmutzten Aushub unter anderem die Talweid in Freienbach vor (Richtplantext [Stand 24.5.2017] S. 144, W-5.2 Deponiestandorte) mit dem Koordinationsstand "Festsetzung FS". Dieser Koordinationsstand besagt in Abgrenzung zu den Koordinationsständen "Zwischenergebnis ZE" und "Vororientierung VO", dass das Vorhaben mit "Blick auf die wesentlichen räumlichen Auswirkungen bereits abgestimmt" ist (Richtplantext [Stand 24.5.2017] S. 8, A-2).

Laut der Nachführung des kantonalen Richtplanes (vom Regierungsrat mit RRB Nr. 289 vom 24.4.2019 erlassen, vom Kantonsrat am 26.6.2019 zur Kenntnis genommen und vom Bundesrat am 26.6.2020 genehmigt) wird gestützt auf die Deponieplanung 2017 differenziert zwischen der Deponie Talweid und der Deponie Talweid-Erweiterung (Richtplantext, Stand 26.6.2020, S. 161, W-5.2.4-05 bzw. W-5.2.4-06). Als Koordinationsstand gilt weiterhin "Festsetzung". Neu wird das Volumen definiert: für die Deponie Talweid auf 100'000 m³ unverschmutzter Aushub (Typ A-Deponie) und 300'000 m³ Inertstoffe (Typ B-Deponie); für die Deponie Talweid Erweiterung auf 800'000 m³ unverschmutzter Aushub (Typ A-Deponie).

B.1 Mit Schreiben vom 14. März 2019 unter dem Betreff "Gemeinde Freienbach: Deponien Talweid und Talweid-Erweiterung, Vollzugsdefizite der Umweltschutzgesetzgebung" nahm altRegierungsrat R.B. als damaliger Vorsteher des Umweltschutzdepartements Stellung zu einem Schreiben von A. _____ vom 26. Januar 2019 betreffend Prüfung des Vollzugs der Umweltschutzgesetzgebung im Zusammenhang mit den beiden Deponien. Eine Verletzung des Gesetzes wurde verneint (ARE-act. 139 f./254).

B.2 Am 11. April 2019 reichte A. _____ bei der kantonsrätlichen Staatswirtschaftskommission eine Aufsichtsbeschwerde gegen den damaligen Vorsteher des Umweltschutzdepartements (R.B.) ein. Sie erhob mehrere Rügen gegen die Deponieplanung Talweid (Gemeinde Freienbach) und deren Erweiterung. Sie beantragte insbesondere, die Talweid-Erweiterung sei im kantonalen Richtplan auf die Stufe Zwischenergebnis zurückzustufen und die Ansiedlungsversuche der geschützten Steinkrebse seien zu stoppen.

Mit Schreiben vom 26. April 2019 legte die Rechts- und Justizkommission A. _____ dar, dass ein oberoaufsichtsrechtliches Einschreiten durch den Kan-

tonsrat nicht gegeben sei. Es stelle sich die Frage, ob die Aufsichtsbeschwerde als formloses Wiedererwägungsgesuch an den Regierungsrat überwiesen werden soll (ARE-act. S. 17 f./254). Nachdem sich A. _____ mit Schreiben vom 13. Mai 2019 mit diesem Vorgehen einverstanden erklärte, wurde sie vom Volkswirtschaftsdepartement mit Schreiben vom 17. Juni 2019 informiert, dass das Volkswirtschaft die Beschwerde im Sinne einer formlosen Wiedererwägung weiterbearbeiten werde und die weitere Korrespondenz über das Amt für Raumentwicklung (ARE) erfolge (ARE-act. S. 19 ff./254).

Mit Schreiben vom 21. Juni 2019 ergänzte A. _____ das Wiedererwägungsgesuch.

Auf Einladung des ARE erstatteten das B. _____ am 8. August 2019 und das Amt für Umweltschutz (AFU) am 14. August 2019 einen Mitbericht (ARE-act. 32 ff./254).

B.3 Mit Schreiben vom 5. Februar 2020 wandte sich A. _____ unter Bezugnahme auf ihre Aufsichtsbeschwerde vom 11. April 2019 erneut ans ARE. Sie führte aus, nicht nur der Chräbsbach (Bach-Nr. 232), sondern auch der Bach Nr. 235, der zwischenzeitlich eingedolt worden sei, werde in den kantonalen Planungsdokumenten nirgends erwähnt. Das Amt für Wasserbau habe am 10. September 2019 im Rahmen eines Einspracheverfahrens verlangt, dass eine Baubewilligung für die Eindolung nachzureichen sei. Ihrem Schreiben legte sie den Gesamtentscheid des ARE vom 5. November 2019 (Baugesuch B2019-0687) bei. Mit diesem Entscheid verweigerte das ARE die kantonale Baubewilligung und ordnete die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes an (betreffend drei unbewilligte bauliche Massnahmen; auf die Rückführung einer vierten Massnahme wurde verzichtet). Zudem wurde der Pächter des betroffenen Grundstückes (KTN C. _____ Freienbach) als Bauherr verpflichtet, entweder die Baubewilligung für die Eindolung oder ein Baugesuch hierfür einzureichen (Disp.-Ziff. 5). Im gleichen Sinne entschied der Gemeinderat mit Beschluss (GRB) Nr. 415 vom 21.11.2019). Eine vom Pächter des betroffenen Grundstückes (KTN C. _____ Freienbach) erhobene Verwaltungsbeschwerde mit dem Antrag auf Aufhebung von Disp.-Ziff. 5 wurde vom Regierungsrat mit RRB Nr. 443/2020 vom 9. Juni 2020 zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben, nachdem das ARE die angefochtene Disp.-Ziff. 5 vernehmlassend sinngemäss widerrufen hat.

B.4 Am 13. März 2020 fand eine Besprechung von drei Vertretern des ARE mit A. _____ statt zu den Traktanden Ausgangslage/Aufsichtsbeschwerde, Petition Bürgerforum Freienbach (betr. Errichtung eines Landschaftsschutzgebietes

Tal-Talweid-Weingarten-Joch), Stand Richtplanung (2018 gemäss Deponieplanung 2017), Fachthemen sowie weiteres Vorgehen (ARE-act. 108-120/254 [Powerpointpräsentation/Folien des ARE]). Am 9. Dezember 2020 fand eine weitre Besprechung statt im Beisein des Vorstehers des Umweltdepartements S.P. sowie Vertretern des Amtes für Wald und Natur (AWN; Forstrecht), des Amtes für Gewässer (Fischerei) sowie des ARE (Planungen) mit den Themen Raumplanung, Gewässer, Wald, Deponieplanung, Anpassung Gewässerschutzbereich, Aufsichtsbeschwerde sowie weiteres Vorgehen (ARE-act. 162-167/254 [Protokoll vom 18.12.2020, mit Ergänzungen von A._____ in roter Schrift]).

C. Mit RRB Nr. 486/2021 vom 6. Juli 2021 entschied der Regierungsrat wie folgt:

1. Auf das Wiedererwägungsgesuch von A._____ wird nicht eingetreten.
2. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird verzichtet.
- 3.-5. (Rechtsmittelbelehrung/Zustellung).

D. Gegen diesen RRB Nr. 486/2021 (Versand am 13.7.2021) erhebt A._____ mit Eingabe vom 26. Juli 2021 (Postaufgabe am 27.7.2021) fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen:

Der Nichteintretensbeschluss des Regierungsrats Nr. 486/2021 vom 6. Juli 2021 sei aufzuheben und auf das Gesuch der Beschwerdeführerin sei einzutreten.

Es sei über die Sache direkt durch das Verwaltungsgericht zu entscheiden. Sollte das Verwaltungsgericht nicht selber entscheiden, sei die Sache zur Vornahme der erforderlichen Entscheide und Anordnungen an den Regierungsrat zurückzuweisen.

insbesondere sei/seien:

die Nichtigkeit der Festsetzung der Deponiestandorte Talweid und Talweid-Erweiterung im kantonalen Richtplan festzustellen und die Deponiestandorte Talweid und Talweid-Erweiterung aus dem kantonalen Richtplan zu streichen;

eventualiter die Rechtswidrigkeit der Deponiestandorte Talweid und Talweid-Erweiterung im kantonalen Richtplan festzustellen;

subeventualiter die Deponiestandorte Talweid und Talweid-Erweiterung in die Kategorie Zwischenergebnis zurückzustufen;

die Kosten des Verfahrens unabhängig vom Verfahrensausgang dem Regierungsrat aufzuerlegen.

E. Mit Eingabe vom 16. September 2021 nahm das B._____ Stellung (mit Bemerkungen der verschiedenen dem B._____ angegliederten Ämtern) zur Beschwerde. Der Regierungsrat beantragt mit Vernehmlassung vom 28. Sep-

tember 2021 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin.

F. Am 26. September 2021 stimmte der Freienbacher Souverän mit 3'787 Ja (75.77 %) gegen 1'211 Nein dem Initiativbegehren betreffend den Erlass eines kommunalen Schutzzonenplanes und einer kommunalen Schutzverordnung im Sinne von § 20 Abs. 1 PBG zu. Dieses Initiativbegehren zielt insbesondere auch auf den Schutz der Landschaftskammer "Tal-Talweid-Weingarten-Joch" ab (vgl. Erläuterungen des Gemeinderates zum Sachgeschäft Initiative kommunaler Schutzzonenplan).

G. Mit Schreiben (Replik) vom 15. Oktober 2021 äussert sich die Beschwerdeführerin zu den Vernehmlassungen.

H. Auf Aufforderung des Verwaltungsgerichts vom 4. November 2021 hin ergänzten das Volkswirtschaftsdepartement am 5. November 2021 (per WebTransfer) und das ARE am 15. sowie 16. November 2021 (per E-Mail) das Aktendossier.

I. Innert der angesetzten Frist (8.11.2021) wie auch danach liessen sich die Vorinstanzen zur Replik der Beschwerdeführerin vom 15. Oktober 2021 nicht vernehmen.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1 Der "Historie" des ARE vom 12. Mai 2021 zu den Richtplaneinträgen (ARE-act. 168 ff./254) lässt sich Folgendes entnehmen:

Aufgrund der Tatsache, dass in der Region Höfe zu wenig Deponievolumen für unverschmutztes Aushubmaterial zur Verfügung steht, hatten die Gemeinden des Bezirks Höfe zusammen mit dem Kanton die Planungsarbeiten für neue Standorte in Angriff zu nehmen. Im Jahr 2010 erarbeitete das Büro R+K Büro für Raumplanung AG zusammen mit den Gemeinden das Konzept «Materialbewirtschaftung Höfe, Ablagerung von Inertstoffen» als Grundlage zur Anpassung und Ergänzung des Richtplan-Objektblatts RH-16. Aufgrund des kantonal vorgeprüften Konzepts mit Stand vom 21. August 2012 wurde der Entwurf des Objektblatts RH-16 für die öffentliche Mitwirkung und Vorprüfung beim Bund erarbeitet. Dieses sah den Standort Talweid mit einem Volumen von 100'000 m³ auf einer Fläche von rund 1.3 ha (auf KTN D. _____, um die Talsohle) vor mit dem Koordinationsstand "Festsetzung".

Per 2. Juli 2014 (Stand 2013) sah die Richtplanung ein Volumen von rund 400'000 m³ (unverschmutzter Aushub und Inertstoffe) auf 5.7 ha vor. Der Perimeter wurde westlich auf KTN D. _____ erweitert und östlich auf den nördlichen Teil von KTN E. _____ ausgedehnt.

Mit der Richtplanüberarbeitung 2016 wurden die Festlegungen aus der Materialbewirtschaftung Höfe übernommen. Im Richtplantext wurden die zahlenmässigen Flächen- und Volumenangaben nicht abgedruckt. Änderungen gab es jedoch keine (vgl. Richtplantext, vom Regierungsrat mit RRB Nr. 209 vom 8.3.2016 erlassen, vom Kantonsrat am 13.4.2016 zur Kenntnis genommen und vom Bundesrat am 24.5.2017 genehmigt, S. 143 ff. W-5 Deponien).

Mit der Richtplananpassung 2018 wurden die Standorte aus der Deponieplanung 2017 (Schlussbericht "Überarbeitung Deponieplanung Kanton Schwyz" der Geotest AG vom Juni 2017, hrsg. vom Amt für Umweltschutz) in den Richtplan überführt. Jeweils mit dem Koordinationsstand "Festsetzung" wurde der Standort Talweid (Nr. W-5.2.4-05) mit 100'000 m³ Typ A und 300'000 m³ Typ B sowie der Standort Talweid-Erweiterung (Nr. W-5.2.4-06) mit 800'000 m³ Typ A in den Richtplan eingetragen. Der Deponieperimeter wurde im Osten und im Süden weiter ausgedehnt auf die Grundstücke KTN F. _____ (vgl. Richtplantext, vom Regierungsrat mit RRB Nr. 289 vom 24.4.2019 erlassen, vom Kantonsrat am 26.6.2019 zur Kenntnis genommen und vom Bundesrat am 26.6.2020 genehmigt, S. 160 ff., W-5 Deponien, unter Angaben der Mengen gemäss Deponieplanung 2017).

Die öffentliche Mitwirkung für diese Richtplananpassung 2018 fand vom 5. Oktober bis 3. Dezember 2018 statt (vgl. Regierungsrat des Kantons Schwyz, Richtplan des Kantons Schwyz, Mitwirkungsbericht, Anpassungen 2018, Ergebnis der öffentlichen Mitwirkung, Stand 16.4.2019, S. 7). In diesem Mitwirkungsbericht finden sich auch drei Stellungnahmen zu Einwendungen der Beschwerdeführerin. Es betrifft dies den Antrag auf Streichung des Deponiestandortes Talweid (S. 148), Streichung des Deponiestandortes Talweid-Erweiterung (S.149) sowie Streichung des (östlich der Talstrasse, im Wesentlichen auf KTN G. _____ vorgesehenen) Deponiestandortes Tal (S. 150).

1.2 Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Beschluss im Wesentlichen, eine behördliche Pflicht, auf ein Wiedererwägungsgesuch einzutreten, bestehe, wenn sich die Umstände seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert hätten. Hingegen könne ein Wiedererwägungsgesuch nicht dazu dienen, im ersten Verfahren versäumte oder unterlassene Mitwirkungspflichten zu heilen und Tatsachen vorzubringen, welche die Partei seinerzeit ins Verfahren einzubringen Anlass hatte (Erw. 1.2).

Das Wiedererwägungsgesuch beinhalte Beanstandungen im Zusammenhang mit der Deponieplanung Talweid im Rahmen der Richtplananpassung 2018. Sowohl für die Deponie Talweid wie auch die Talweiderweiterung gelte der Koordinationsstand "Festsetzung". Der geltende kantonale Richtplan sei bereits erlassen und für Bezirke und Gemeinden behördenverbindlich. Die Richtplananpassung sei vom Kantonsrat mit Beschluss vom 26. Juni 2019 zur Kenntnis genommen und vom UVEK am 26. Juni 2020 genehmigt worden (Erw. 2). Die Bevölkerung könne sich im Rahmen einer Richtplananpassung in geeigneter Weise einbringen. Sie habe jedoch keine Einsprache- oder Rechtsmittelmöglichkeit, wenn ihre Äusserungen nicht berücksichtigt würden. Die Beschwerdeführerin habe sich im Übrigen erst in einem Verfahrensstadium geäußert, in dem eine Wiedererwägung keinen Sinn mehr gemacht habe (Erw. 2.1). Im Raum Höfe fehle seit Jahren Ablagerungsraum für unverschmutzten Aushub (Typ A) und Inertstoffe (Typ B). Die Auswahl und Bewertung möglicher Standorte erfolge im Richtplanverfahren nach genau definierten Kriterien. Eine detaillierte Abklärung der einzelnen Interessen könne erst im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung und gegebenenfalls im Umweltverträglichkeitsbericht bzw. später im Baubewilligungsverfahren erfolgen (Erw. 2.6). Die Standortbeurteilung der Deponieerweiterung Talweid liege gemäss Deponieplanung vom 13. Juni 2017 vor; die von einer Deponie betroffenen öffentlichen Interessen seien in hinreichender Form abgehandelt worden. Dabei sei festgehalten worden, dass die notwendige Gewässerraumverlegung detailliert aufgezeigt werden müsse (Erw. 2.7).

Im Wiedererwägungsgesuch werde der mangelnde Einbezug der innerhalb des geplanten Deponieperimeters angesiedelten geschützten Steinkrebspopulation und des Oberflächengewässers (Bach Nr. 232) in die Bewertungskriterien der Deponie Talweid-Erweiterung gerügt (Erw. 3). Die Steinkrebspopulation sei in keinem der offiziellen Inventare verzeichnet und darum in der Vorevaluation nicht berücksichtigt worden, der Bach hätte dagegen einbezogen werden müssen. Allerdings wäre die Deponie auch bei dessen Berücksichtigung bei den zur Weiterbearbeitung ausgewählten Standorten geblieben (Erw. 3.3). Bei der Detailevaluation zur Deponieerweiterung Talbach vom 13. Juni 2017 sei der Bach mit zwei von drei Punkten bewertet worden; das Oberflächengewässer sei also in die Beurteilung miteingeflossen. Infolge der teilweisen Eindolung des Krebsbaches und der gemäss Ökomorphologie starken Beeinträchtigung im unteren Teil des Deponieperimeters habe sich ein Potential zur Verbesserung der Gewässersituation ergeben; dem sei bei der Um- und Offenlegung des Bachs Rechnung zu tragen (Erw. 3.4). Die geschützte Krebspopulation sei erstmals an einer Sitzung zwischen den kantonalen Fachstellen und der Schelbert AG vom 5. August 2015 zur Sprache gekommen. Eine Deponie sei trotzdem als möglich angesehen worden;

in dieser Phase gehe es um die grundsätzliche Machbarkeit. Die Festsetzung im Richtplan begründe noch kein Recht für die Realisierung eines Projekts (Erw. 3.5). Im Jahr 2019 habe das B._____ die Grundwasserschutzbereiche A_u in der Gemeinde Freienbach reduziert, wovon auch das Gebiet Tal tangiert sei. Auf die Ausscheidung des Gewässerschutzbereiches hätten laufende oder mögliche zukünftige Planungen keinen Einfluss (Erw. 3.6). Bezüglich der Deponie Talweid seien die Voraussetzungen für die Errichtung einer Deponie im Sinne von Art. 37 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) vom 24. Januar 1991 erfüllt (Erw. 3.7).

Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Vervierfachung des Deponievolumens Talweid in der Richtplananpassung 2018 gegenüber der im Juni 2013 abgeschlossenen Richtplananpassung sei bei der öffentlichen Mitwirkung im Jahr 2018 ersichtlich gewesen. Allerdings sei festzuhalten, dass in den Vorjahren der Bevölkerung von Freienbach die Mitwirkungsrechte nicht vollständig gewährt worden seien, was jedoch nicht zur Aufhebung der im Richtplan festgesetzten Deponien führe (Erw. 4.1). Im Zusammenhang mit der vom Bürgerforum Freienbach mit über 600 Mitunterzeichnern beim Gemeinderat Freienbach eingereichten Petition zur Errichtung eines Landschaftsschutzgebietes Talweid-Weingarten-Joch könne es allenfalls zu einer Anpassung des kantonalen Richtplans im Gebiet Tal/Talweid kommen (Erw. 4.2). Bei Deponien des Typ B, die als belastete Standorte gälten, würde ein Betreiber erst aus der Verantwortung entlassen, wenn die Vorgaben gemäss der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) vom 4. Dezember 2015 erfüllt seien, wozu unter anderem gemäss Art. 40 Abs. 1 lit. c VVEA der Nachweis über die Deckung der Kosten für den Abschluss gemäss Vorprojekt und für die voraussichtlich notwendige Nachsorge gehöre (Erw. 5.1).

Zusammenfassend könne festgehalten werden, dass sich im Vergleich zur Situation im Stadium der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 die Verhältnisse weder rechtlich noch tatsächlich geändert hätten, weshalb auf das Wiedererwägungsgesuch nicht eingetreten werden könne. Die Erweiterung und Festsetzung der Deponie Talweid sei im Rahmen der Richtplananpassung 2018 zu Recht erfolgt (Erw. 6). Selbst wenn darauf einzutreten wäre, wäre es aus materieller Sicht abzuweisen. Eine unvollständige Bewertung des Standorts Talweid in der Deponieplanung und im kantonalen Richtplan liege nicht vor. Die schützenswerte Steinkrebspopulation und die im Perimeter der Deponie liegenden Gewässer sowie die weiteren öffentlichen Interessen seien genügend in die Planung einbezogen und abgewogen worden (Erw. 6.1ff.). Nichtsdestotrotz würden neue Erkenntnisse bei der Abfall-, Deponie-

und Richtplanung laufend berücksichtigt (Erw. 6.4). Zudem stehe es der Beschwerdeführerin offen, sich im Rahmen einer nachfolgenden Nutzungsplanung (Schutzzonen- oder Deponieplanung) einzubringen (Erw. 6.5). Da die Beschwerdeführerin im öffentlichen Interesse gehandelt habe, rechtfertige es sich, auf Verfahrenskosten zu verzichten (Erw. 6.6).

2.1 Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, sie habe ursprünglich kein Gesuch um Wiedererwägung der Richtplanfestsetzung, sondern eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht. Mit dem Vorschlag, die Sache als formloses Wiedererwägungsgesuch an den Regierungsrat zu überweisen, habe sie sich einverstanden erklärt. Der Regierungsrat verkenne mit seiner Begründung, dass es sich beim "Wiedererwägungsgesuch" inhaltlich auch um eine Aufsichtsanzeige handle. Eine solche stehe praxisgemäss jedermann offen. Auf ihr Gesuch wäre einzutreten gewesen. Sie habe sich am Richtplanungsverfahren 2018 beteiligt und sich seit Mai 2018 auch mehrmals schriftlich an die kantonalen Stellen gewandt; Bestimmungen zur Mitwirkung nach RPG sowie des Anspruches auf rechtliches Gehör seien massiv verletzt worden. Die gerügten Deponieeinträge erschienen daher als nichtig und seien ohne Weiteres zu streichen (Beschwerde S. 1 f. Ziff. 2.1 f.).

2.2 Die Aufsichtsbeschwerde ist der formlose Rechtsbehelf, durch den eine Verfügung oder eine andere Handlung einer Verwaltungsbehörde bei deren Aufsichtsbehörde beanstandet und darum ersucht wird, die Verfügung abzuändern oder aufzuheben oder eine andere Massnahme zu treffen. Die Aufsichtsbeschwerde wird auch als Anzeige bezeichnet. Es handelt sich bei der Aufsichtsbeschwerde also nicht um eine Beschwerde im Sinne eines förmlichen Rechtsmittels, sondern um einen formlosen Rechtsbehelf. Deshalb vermittelt die Aufsichtsbeschwerde keinen Erledigungsanspruch. Der Anzeiger hat keine Parteirechte wie z.B. das Recht auf Begründung des Entscheides. Nach ständiger Rechtsprechung kann der Entscheid einer Aufsichtsbehörde, auf eine Aufsichtsbeschwerde nicht einzutreten, sie abzuweisen oder ihr keine Folge zu geben, nicht mit Rechtsmitteln angefochten werden.

Aufsichtsrechtliches Handeln des Regierungsrates kann nur Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sein, sofern der Regierungsrat eine Anordnung trifft, die unmittelbare Aussenwirkung zeitigt, und soweit das Verwaltungsgericht in der betreffenden Materie überhaupt zuständig ist; dies deshalb, weil dem Verwaltungsgericht keine Aufsicht über den Regierungsrat zukommt. Der individuelle Rechtsschutz der natürlichen und juristischen Personen muss indes dann gewährleistet sein, wenn im Rahmen aufsichtsrechtlichen Handelns vom Regierungsrat eine Anordnung getroffen wird, die die Person unmittelbar im Sin-

ne des Verfügungsbegriffes (§ 6 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [SRSZ 234.110; VRP] vom 6.6.1974) bindet und im Sinne der Beschwerdebefugnis tangiert (vgl. statt Vieler: VGE III 2018 55 vom 21.9.2018 Erw. 1.3.2 f.; VGE III 2010 32 vom 20.5.2010 Erw. 2.1, je mit weiteren Hinweisen). Auf eine Kurzformel gebracht: Dem Verwaltungsgericht steht es nicht an zu prüfen, ob der Regierungsrat eine Aufsichtsbeschwerde zu Recht oder zu Unrecht entgegengenommen hat. Hingegen können aufsichtsrechtliche Anordnungen Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bilden (EGV-SZ 2000 Nr. 9).

2.3 Mit dem angefochtenen Beschluss hat der Regierungsrat keine Anordnungen getroffen, welche die Beschwerdeführerin gleich wie eine Verfügung berühren. Mit der von der Beschwerdeführerin als Aufsichtsanzeige eingereichten Eingabe vom 11. April 2019 wurde die Richtplananpassung betreffend die Deponie Talweid (samt Erweiterung) thematisiert. Ein Richtplan ist nur behördenverbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG; § 3 Abs. 2 PBG); im Verhältnis Staat-Bürger fehlt ihm eine Rechtsverbindlichkeit (vgl. Tschannen, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, [nachstehend: Praxiskommentar RPG Richtplanung] Art. 9 N 7). Auch eine mittelbare Bindung Privater findet nicht statt, denn die rechtlich, sachlich und zeitlich beschränkte Wirkkraft der Behördenverbindlichkeit erlaubt nicht, raumwirksame Tätigkeiten (im Besonderen Nutzungsplan und Baubewilligung) als abgeleitete "Folge" des Richtplans zu verstehen. Sie sind durch ihn ange-stossen und in die Wege geleitet, im Übrigen aber selbständiger Herkunft (VGE III 2010 140 vom 28.10.2010 Erw. 4.3; VGE III 2009 40 vom 28.7.2009 Erw. 8 mit Hinweis auf Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 134).

Wäre der angefochtene Beschluss also als Aufsichtsbeschwerdeentscheid zu qualifizieren, bestünde für das Verwaltungsgericht folglich kein Anlass/Rechtsgrund, darauf einzutreten.

3. Die Beschwerdeführerin bringt vor, trotz des formellen Nichteintretens habe sich der Regierungsrat inhaltlich umfassend mit dem Gesuch auseinandergesetzt (Beschwerde S. 2 unten). Sie gibt weiter (S. 3 ff.) unter "Ausgangslage" einen mit Kartenausschnitten dokumentierten Überblick über das Richtplanverfahren seit 2012 bis zur Situation nach der Richtplananpassung 2018 (Erlass des Regierungsrates vom 24.4.2019) mit Erweiterung des Deponievolumens und Deponieperimeters von 100'000 m³ unverschmutztes Material (Typ A) bei einer Fläche von 1.3 ha im Jahr 2012, über 250'000m³ Inertstoffen (Typ B) bei einer Fläche von 5.7 ha im Jahr 2013, bis 1'200'000 m³ bei einer Gesamtfläche von 11.2 ha, und "verdeckte Zusatzerweiterung" (gemäss Planausschnitt entlang des Süd-

randes der Deponie um 2.5 ha im Jahr 2018; insgesamt Deponie Talweid mit 300'000 m³ Typ B und 100'000 m³ Typ A sowie Deponie Talweid-Erweiterung mit 800'000 m³ Typ A). Seit dem 17. Mai 2018 habe sie sich wiederholt an kantonale Stellen gewendet (Beschwerde S. 5 Ziff. 3.2).

Unter dem Titel "Beschwerdegründe" (S. 5 ff. Ziff. 4) macht die Beschwerdeführerin unter Bezugnahme auf den angefochtenen RRB Ausführungen zur Materialbewirtschaftung, zum Informationsauftrag und zu Mitwirkungsrechten (Ziff. 4.1); hierbei rügt sie namentlich Unregelmässigkeiten bei der Richtplanung in den Jahren 2013 und 2014.

Weiter äussert sich die Beschwerdeführerin zur Materialbewirtschaftung Höfe und zu öffentlichen Interessen im Jahr 2012 (Ziff. 4.2): damals seien bei der behördlichen und öffentlichen Mitwirkung nicht alle relevanten Informationen vorgelegen und nach den Mitwirkungsaufgaben seien durch die kantonalen Stellen erhebliche Änderungen vorgenommen worden ohne Information der kommunalen Behörden und der Bevölkerung.

Unter Ziff. 4.3 thematisiert die Beschwerdeführerin die Richtplanung 2018 und die Abhandlung öffentlicher Interessen. Sie macht geltend, die Deponiefläche gemäss Richtplan 2018 enthalte eine verdeckte Zusatzerweiterung, für die keine öffentlichen Interessen beurteilt worden seien. In der kantonalen Deponieplanung 2017 sei die Steinkrebspopulation unerwähnt geblieben und nicht bewertet worden. Eine Bachumlegung erfordere zwingend die Berücksichtigung der Steinkrebspopulation. Umso mehr erstaune es, dass bereits 2016 Krebsentnahmen erfolgt seien. Umsiedlungsversuche seien ohne fundierte Kenntnisse über die Populationsgrösse vorgenommen worden (Beschwerde S. 7 f. Ziff. 4.3.1). Wären der Krebsbach und die Krebspopulation bei der Vorevaluation berücksichtigt worden, wäre die Deponie Talweid-Erweiterung aus dem Verfahren ausgeschieden. Auch die Eingliederung der Deponie in die Landschaft müsste für die Bewertung der Vorevaluation korrigiert werden (Beschwerde S. 8 f. Ziff. 4.3.2).

Für die Beurteilung der Gewässersituation seien die Schwyzer Ökomorphologiedaten heranzuziehen. Die Bewertung auf S. 97 der Deponieplanung 2017 betreffend eingedoltes Gewässer sei demnach falsch, da das innerhalb des Deponieperimeters liegende rund 500 m lange Gewässer vollständig offen sei (Beschwerde S. 9 Ziff. 4.3.3). Unter Berücksichtigung der Kriterien Oberflächengewässer (G3), geschütztes Biotop (N1) und Eingliederung in die Landschaft (N2) hätte eine um zehn Punkte höhere Zahl resultiert; für den Standort Talweid-Erweiterung gebe es keine Berechtigung für den Verbleib in der Liste der zwölf besten Standorte (Beschwerde S. 9 f. Ziff. 4.3.4).

Die Deponie Talweid umfasse mit ihrer Erweiterung effektiv 13.7 ha. Diese Fläche zeige der parzellengenaue Situationsplan der Betreiberin vom 25. Juli 2018. Die Perimeterfläche werde also nicht um 5.5 ha, sondern um 8 ha erweitert, was 45% entspreche. Dies bedeute ein potentielles Zusatzvolumen von 300'000 m³. Offensichtlich gälten nicht für alle Standorte bzw. nicht für alle Betreiber dieselben Bedingungen (S. 10 Ziff. 4.3.5).

Die Voraussetzungen für den Koordinationsstand Feststellungen des Standortes Talweid-Erweiterung seien nicht vorgelegen (S. 11 f. Ziff. 4.4). Bei der grundsätzlichen Frage der Gewässerraumverlegungen handle es sich um eine Richtplanfrage; zu beachten sei Art. 37 GSchG. Die Revitalisierung des eingedolten Baches betreffe die Deponie Talweid, während die Argumentation mit dem Ablagerungsmaterialtyp A nur die Talweid-Erweiterung betreffe. Die Deponie-Erweiterung stelle eine Projektänderung des Standortes Talweid dar; erforderlich sei eine Gesamtüberprüfung. Folglich verunmögliche die geplante Ablagerung von Inertstoffen des Typs B eine Gewässerumlegung. Bereits auf Stufe Richtplan sei auch die Standortgebundenheit abzuklären. In der Region gebe es besser bewertete Deponiestandorte, beispielsweise die Deponie First-Halten. (Beschwerde S. 11 ff. Ziff. 4.4). Von Bedeutung sei auch der südliche Zulauf des Krebsbaches; es handle sich um ein Quellgewässer, welches nicht überdeckt werden dürfe (Beschwerde S. 13 Ziff. 4.4.2). Die Festsetzung der Deponie Talweid-Erweiterung widerspreche auch der Tatsache, dass kein Konzept vorliege, wie das Überleben der Steinkrebse gesichert werden könne. Der frühere Vorsteher des Umweltdepartements R.B. habe dies auch Aqua Viva zugesichert (Beschwerde S. 13 f. Ziff. 4.4.3).

Im Richtplanverfahren 2018 seien die Bestimmungen zur Mitwirkung und das rechtliche Gehör nach BV massiv verletzt worden. Auch die Erhöhung der Inertstoffanteile sei intransparent geblieben (Beschwerde S. 14 Ziff. 4.5). Ein zentrales Prinzip der Raumplanung sei das "Gegenstromprinzip". Dieses sei kaum beachtet worden, wie die standardisierten Antworten auf die Anträge zu den Deponiestandorten zeigten (Beschwerde S. 14 f. Ziff. 4.6). Falsch sei, dass sie, die Beschwerdeführerin, im Mitwirkungsverfahren nicht mitgemacht habe (Beschwerde S. 16 Ziff. 4.7). Ihre Aufsichtsanzeige sei im Interesse der Öffentlichkeit erfolgt (Beschwerde S. 16 Ziff. 4.8).

4.1 Gemäss § 27 VRP hat die Behörde vor Erlass eines Entscheides von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Ist eine dieser Voraussetzungen nicht gegeben, so trifft die Behörde einen Nichteintretensentscheid. Entscheidungsvoraussetzungen sind unter anderem

die Rechtsmittelbefugnis und die Zulässigkeit des Rechtsmittels (§ 27 Abs. 1 lit. d und lit. e VRP).

4.2.1 Gemäss § 34 Abs.1 VRP (mit der Marginalie "Widerruf") können Verfügungen auf Gesuch einer Partei oder von Amtes wegen von der erlassenden Behörde oder der Aufsichtsbehörde ausserhalb eines Revisionsverfahrens abgeändert oder aufgehoben werden, wenn sich die Verhältnisse geändert haben oder erhebliche öffentliche Interessen es erfordern und dabei der Grundsatz von Treu und Glauben nicht verletzt wird. Die Behörde ist nicht verpflichtet, auf das Wiedererwägungsgesuch einzutreten (§ 34 Abs. 2 VRP). Die gesetzliche Bestimmung von § 34 Abs. 1 VRP zielt auf die Wiedererwägung oder den Widerruf von formell rechtskräftigen Verfügungen ab (vgl. VGE 1056/02 vom 20.11.2003 Erw. 1b; vgl. Bertschi, in: Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 86a-86d N. 19 ff.).

4.2.2 § 34 VRP unterscheidet nicht zwischen Widerruf und Wiedererwägung und nimmt auch keine Abgrenzung gegenüber der in §§ 61 ff. VRP geregelten Revision vor.

Als Wiedererwägungsgesuch versteht man einmal einen blossen Rechtsbehelf an die verfügende Instanz während laufender Einsprache- oder Beschwerdefrist; weiter wird als Wiedererwägung ein Neuentscheid der Vorinstanz während eines hängigen Beschwerdeverfahrens bezeichnet. Die Abänderung rechtskräftiger Verfügungen aus nachträglich eingetretenen Gründen wird demgegenüber als Widerruf bezeichnet; das Gesuch um Widerruf einer Verfügung aus nachträglich eingetretenen Gründen wird ebenfalls als Wiedererwägungsgesuch bezeichnet. Sollen hingegen formell rechtskräftige Verfügungen, welche fehlerhaft zustande gekommen sind, abgeändert werden, so gelangt dabei die Revision zur Anwendung. Geht es nicht um die Anpassung einer rechtskräftigen Verfügung an die geänderten Verhältnisse, wie dies in § 34 Abs. 1 VRP vorgesehen ist, sondern um die Aufhebung formell rechtskräftiger, jedoch ursprünglich fehlerhafter Verfügungen, ist dies nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts grundsätzlich nicht mittels eines Wiedererwägungsgesuchs, sondern in einem Revisionsverfahren geltend zu machen (VGE 341/96 vom 27.9.1996 Erw. 1.d; VGE III 2015 63 vom 23.4.2015 Erw. 1.1.1; EGV-SZ 1999 Nr. 46 Erw. 3.1; zur Differenzierung zwischen Wiedererwägung, Widerruf und Revision vgl. auch Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 712-714; Bertschi, in: Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 86a-86d N 9-11, 19-23 und 14 f.).

Gemäss § 34 Abs. 2 VRP ist die Behörde nicht verpflichtet, auf ein Wiedererwägungsgesuch einzutreten. Allerdings besteht gemäss bundesgerichtlicher Recht-

sprechung aufgrund von Art. 29 BV unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Wiedererwägung. Danach besteht eine behördliche Pflicht, auf ein entsprechendes Gesuch einzutreten, wenn die Umstände sich seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (BGE 136 II 177 Erw. 2.1; 124 II 1 Erw. 3a; 120 Ib 42 Erw. 2b S. 46 f. je mit Hinweisen; VGE II 2012 85 vom 22.11.2012 Erw. 3.2.2; VGE III 2007 207 vom 21.2.2008 Erw. 2.1). Die erste dieser Voraussetzungen betrifft die nachträgliche Fehlerhaftigkeit einer Verfügung. Bei der zweiten Voraussetzung geht es um einen ursprünglichen Fehler der Verfügung; hier besteht kein grundsätzlicher Unterschied mehr zwischen Revisionsbegehren und Wiedererwägungsgesuch (VGE III 2014 34 vom 25.6.2014 Erw. 2.4.1 mit Hinweisen u.a. auf BGE 136 II 177 Erw. 2.1; Bundes-gerichtsurteil 8C_264/2009 vom 19.5.2009 Erw. 3.2).

4.3.1 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem RPG (Art. 4 Abs. 1 RPG). Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 2 RPG). Die Pläne nach dem RPG sind öffentlich (Art. 4 Abs. 3 RPG).

Art. 6 bis 12 RPG regeln die Richtpläne der Kantone. Für die Erstellung ihrer Richtpläne erarbeiten die Kantone Grundlagen (Art. 6 Abs. 2 Einleitungssatz RPG; vgl. § 5 PBG). Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne (Art. 6 Abs. 4 RPG). Art. 8 Abs. 1 RPG definiert den Mindestinhalt der Richtpläne. Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan (Art. 8 Abs. 2 RPG). Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG; § 3 Abs. 2 PBG). Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 9 Abs. 2 RPG). Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet (Art. 9 Abs. 3 RPG; vgl. § 9 PBG).

Die Kantone ordnen Zuständigkeit und Verfahren (Art. 10 Abs. 1 RPG). Sie regeln, wie die Gemeinden, andere Träger raumwirksamer Aufgaben sowie die beschwerdeberechtigten Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen nach Art. 55 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) vom 7. Oktober 1983 und nach Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und

Heimatschutz (NHG; SR 451) vom 1. Juli 1966 beim Erarbeiten der Richtpläne mitwirken.

§ 6 PBG normiert die Konsultation und die Mitwirkung der Bezirke und Gemeinden, § 7 PBG die Information und Mitwirkung der Bevölkerung. Der Regierungsrat unterrichtet die Bevölkerung periodisch über Stand, Ablauf und Ziele der Richtplanung (§ 7 Abs. 1 PBG). Der bereinigte Richtplanentwurf wird samt einem Auszug aus den Grundlagen während 60 Tagen, bei einzelnen Anpassungen während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Die Auflage wird im Amtsblatt publiziert (§ 7 Abs. 2 PBG). Während der Auflagefrist kann sich jedermann dazu schriftlich beim Regierungsrat äussern (§ 7 Abs. 3 PBG). Das Amt für Raumentwicklung koordiniert die Fachbeiträge der kantonalen Verwaltung, der Bezirke und Gemeinden, der Nachbarkantone und der Bundesstellen. Es koordiniert die Information und Mitwirkung der Bevölkerung (§ 4 Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz [SRSZ 400.111; VvPBG] vom 2.12.1997). Die Richtpläne können von jedermann eingesehen werden (§ 3 Abs. 3 PBG).

4.3.2 Die Richtplaninhalte stützen sich auf Grundlagen in Form von Sachplanungen, Inventaren, Raumkonzepten etc., die im Rahmen der Richtplanung erarbeitet werden müssen (Hettich/Mathis, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz. 1.7; Art. 4 der Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1] vom 28.6.2000). Sachpläne und Konzepte erfüllen unter anderem eine Informationsfunktion, indem Betroffene und die breite Öffentlichkeit sich über grosse, raumrelevante Vorhaben ins Bild setzen und an deren Entstehung mitwirken können (Jeannerat/Bühlmann, Praxiskommentar RPG Richtplanung, Art. 13 N. 18).

4.3.3 "Richtplanung" und "Richtplan" sind zu unterscheiden. Ersteres bezeichnet einen andauernden Prozess, der namentlich der Vorbereitung und Koordination der Erstellung des Richtplans als eigentliches Ergebnis der Richtplanung dient (vgl. Hettich/Mathis, a.a.O., Rz. 1.3). Gemäss Lehre und Rechtsprechung entfaltet der Richtplan als raumordnungspolitisches Führungsinstrument weder rechtsverbindliche Wirkungen für Private noch berührt er deren Vertrauensschutz- oder Rechtssicherheitsinteressen (zur Rechtsnatur des Richtplans [weder Rechtssatz noch Verfügung noch Verwaltungsverordnung], vgl. Tschannen, Praxiskommentar RPG Richtplanung, Art. 9 N. 5 f., mit Hinweis u.a. auf BGE 121 II 430 Erw. 1.c [Richtplanfestsetzung als "ein unter dem Vorbehalt nachfolgender Planungs- und Baubewilligungsverfahren stehender planerisch/politischer Akt des übergeordneten Planungsträgers gegenüber dem untergeordneten"]). Private sind entsprechend nicht berechtigt, den Richtplan anzufechten (vgl. vorstehend Erw. 2.3); anders Gemeinden, welche angesichts der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung Richtpläne wegen Verletzung der Gemeindeautonomie anfechten kön-

nen (Hettich/Mathis, a.a.O., Rz. 1.16 mit Hinweisen; Urteil BGer 1C_644/2019 und 1C_648/2019 vom 4.2.2021 [betr. politische Gemeinde Grüningen ZH; zur Publikation vorgesehen] Erw. 2.4, mit Hinweisen). Ein Rechtsmittelverfahren hätte vielfach rein hypothetischen Charakter. Dies gilt auch dort, wo der Richtplan örtlich präzise Vorgaben formuliert: etwa über den Perimeter erlaubter Einzonungen (Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG) oder über Standorte richtplanpflichtiger Einzelvorhaben (Art. 8 Abs. 2 RPG). Rechtssicherheit wäre mit Rekursmöglichkeiten in dieser unzureichend konsolidierten Lage nicht zu gewinnen. Möglich bleibt die vorfrageweise Anfechtung des Richtplans im Zuge der Nutzungsplanung oder allenfalls auch eines Baubewilligungsverfahrens (Tschannen, Praxiskommentar RPG Richtplanung, Art. 9 N 7; Aemisegger, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020 [nachstehend Praxiskommentar RPG Baubewilligung], Art. 34 N 35; Waldmann/Hänni, Handkommentar, RPG 2006, Art. 34 N 53).

4.3.4 Bei der Mitwirkung geht es um den der Planung vorausgehenden politischen Meinungsbildungsprozess und die Stärkung der demokratischen Legitimation des Planungsprozesses. Davon abzugrenzen ist die Gewährung der rechtsstaatlichen Garantien. Das jedermann zugestandene Mitwirkungsverfahren nach Art. 4 RPG verschafft keine Parteistellung (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 4 N 1 f.). Die Mitwirkung im Sinne von Art. 4 RPG stellt wie eine Vernehmlassung eine Form der Einflussmöglichkeit dar, welche keine rechtliche Bindung, sondern bloss eine politische Einflussnahme bewirkt. Dies ermöglicht die notwendige Breite der Interessenabwägung und bildet damit eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid. Die Durchführung der Mitwirkung hat daher in einem Zeitpunkt zu erfolgen, wo die abschliessende Interessenabwägung und damit der Planentscheid noch offen sind. Rein formale Anhörungen nach dem Entscheid des zuständigen Organs genügen den Anforderungen von Art. 4 RPG also nicht (Muggli, Praxiskommentar RPG Baubewilligung, Art. 4 N 7). Die in Art. 10 Abs. 2 RPG Genannten haben im Richtplanverfahren eine besondere Stellung, die sich unter anderem in erhöhten Anforderungen an ihre Mitwirkungsmöglichkeiten äussert (Muggli, Praxiskommentar RPG Baubewilligung, Art. 4 RPG N 16). Art. 10 Abs. 2 RPG ist als *lex specialis* zu Art. 4 Abs. 2 RPG zu lesen; zwischen diesen beiden Mitwirkungen bestehen mithin (qualitativ) Unterschiede (vgl. Gossweiler, in: Baumann et al., Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, Vorbem. zu §§ 8 f. Rz. 64).

Mitwirkung verlangt, dass sich die planenden Behörden mit den im Mitwirkungsverfahren, das mehr beinhaltet als ein blosses Äusserungsrecht, vorgebrachten Vorschlägen materiell auseinandersetzen und dazu zusammenfassend Stellung

nehmen. Es besteht jedoch kein Anspruch auf individuelle Beantwortung jeder Mitwirkungseingabe. Es genügt, wenn in einem Bericht zu den entscheidungswesentlichen Punkten Stellung genommen wird (Muggli, Praxiskommentar RPG Baubewilligung, Art. 4 RPG N. 25; Gossweiler, a.a.O., Vorbem. zu §§ 8 f. BauG-AG Rz. 68). Der Anspruch auf Mitwirkung kann nicht verhindern, dass die zuständige Planerlassbehörde Änderungen am Entwurf vornimmt. Der Anspruch der Bevölkerung auf Mitwirkung ist nicht formeller Natur wie der Anspruch auf rechtliches Gehör (Muggli, Praxiskommentar RPG Baubewilligung, Art. 4 RPG N. 27f.).

4.3.5 Der Bundesrat genehmigt die Richtpläne und ihre Anpassungen, wenn sie dem RPG entsprechen (Art. 11 Abs. 1 erster Satzteil RPG). Bei der Genehmigung von Richtplänen liegt das Gewicht weniger auf der Ergebniskontrolle als vielmehr auf der Prozesskontrolle (Tschannen, Praxiskommentar RPG Richtplanung, Art. 11 N 9). Er prüft in formeller Hinsicht unter anderem namentlich, ob die bundesrechtlichen Anforderungen an das Verfahren, so auch die Information und Mitwirkung der Bevölkerung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG, erfüllt sind (Tschannen, Praxiskommentar RPG Richtplanung, Art. 11 N 13; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 11 N 7).

4.4 Im Lichte der dargestellten Rechtslage kann auf die vorliegende Beschwerde nicht eingetreten werden.

4.4.1 Die Wiedererwägung und somit auch die Beschwerde gegen einen Wiedererwägungsentscheid knüpft an eine Verfügung an. Bei der gemäss der Auffassung der Beschwerdeführerin unrechtmässigen bzw. unrechtmässig zustande gekommenen Richtplananpassung und Deponieplanung, welche in den Richtplan Eingang gefunden hat, handelt es sich jedoch nicht um eine von Privatpersonen anfechtbare Verfügung (vgl. vorstehend Erw. 2.3 und 4.3.3). Die (initiale) Eingabe der Beschwerdeführerin vom 11. April 2019 (und 5. Februar 2020; vgl. vorstehend Ingress lit. B. 2 f.) lässt sich daher nur als Aufsichtsanzeige oder -Beschwerde qualifizieren, womit auch Handlungen von Verwaltungsbehörden, die keinen Verfügungscharakter haben, beanstandet werden können - allerdings ohne Erledigungsanspruch (vgl. vorstehend Erw. 2.2).

Es ist daher nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat die Vorbringen der Beschwerdeführerin, wenn auch unter unzutreffendem Titel, einlässlich geprüft hat. Insofern kann auch der Schlussfolgerung des Regierungsrates, dass sich die Situation zum Stadium der Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht geändert hat (angefochtener Beschluss Erw. 6), vorbehaltlos und unter Verweis auf die regierungsrätlichen Ausführungen gefolgt werden. Geht man entgegen den vorstehenden Ausführungen davon aus,

dass ein Richtplan einer Wiedererwägung im Sinne von § 34 VRP zugänglich wäre, kann daher der angefochtene Beschluss bestätigt werden.

Der Argumentation der Beschwerdeführerin lässt sich, soweit ersichtlich, nichts entnehmen, was nicht schon im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens im Oktober/November 2018 hätte vorgebracht werden können bzw. was sie damals auch vorbrachte (vgl. Richtplan des Kantons Schwyz, Mitwirkungsbericht, Anpassungen 2018, Ergebnis der öffentlichen Mitwirkung, Stand 16.4.2019, insbesondere S. 148 bis 150). Neben der Beschwerdeführerin äusserte sich auch das Bürgerforum Freienbach. Sie thematisierten namentlich gewässerschutzrechtliche Probleme (Grundwasserschutz; Oberflächengewässer), Fragen betr. Fruchtfolgeflächen, den Chräbsbach als Lebensraum einer Steinkrebspopulation und deren Bedrohung durch eine allfällige Bachverlegung, den Landschafts- und Naturwert sowie die kulturhistorische Bedeutung der Talweid, die teilweise Bewaldung der geplanten Deponiefläche, die Erweiterung der Deponie, die Erschliessungsproblematik und eine ungenügende Interessenabwägung. Es kann daher weder gesagt werden, die Beschwerdeführerin habe sich (entgegen dem angefochtenen Beschluss, Erw. 2.1 i.f.) im Mitwirkungsverfahren nicht vernehmen lassen und mache ihre Vorbringen erst in den Eingaben vom 11. April 2019 und 5. Februar 2020, noch bringt sie neue und/oder bisher nicht gehörte Argumente vor.

4.4.2 Auch wenn im Mitwirkungsverfahren nicht alle Vorbringen der Beschwerdeführerin ihren Intentionen entsprechend gewürdigt und/oder berücksichtigt worden sein sollten, kann die Beschwerdeführerin hieraus nichts zu ihren Gunsten ableiten - jedenfalls nicht mit Blick auf die fehlende Anfechtbarkeit der Richtplananpassung und ihre diesbezügliche Beschwerdebefugnis wie auch nicht auf einen allfälligen Anspruch auf rechtliches Gehör. Das Mitwirkungsverfahren hat eine starke politische Komponente und steht im Zeichen der demokratischen Legitimation des Planungsprozesses. Es verschafft keine Parteistellung (vgl. vorstehend Erw. 4.3.4). Konsequenz hiervon ist der fehlende formelle Anspruch auf rechtliches Gehör und auf eine individuelle Prüfung der vorgebrachten Argumente. Entsprechend ist es zulässig, wenn gleiche oder ähnliche Argumente verschiedener Mitwirkungsteilnehmer gruppiert und hierzu mit gleichen und sich allenfalls auch wiederholenden Antworten Stellung genommen wird. Wenn mit den Stellungnahmen zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin im Mitwirkungsbericht vom 16. April 2019 (S. 148 ff.) zusammenfassend gesagt wird, es seien "alle relevanten Interessen" berücksichtigt worden, ist dies nicht zu beanstanden. Damit wird gerade auch transparent gemacht, dass nicht alle geltend gemachten Interessen berücksichtigt wurden. Dass dabei die Ermittlung der "relevanten Interessen" (zur Ermittlung der "betroffenen Interessen" vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a RPG)

einen gewissen Ermessensspielraum der mit der Richtplanung befassten Behörden beinhaltet, kann an der Rechtmässigkeit des in der Folge erlassenen (und bundesrätlich genehmigten) Richtplanes nichts ändern. Auf die Vorläufigkeit (je)des Richtplanes und so auch auf die periodische Eruiierung und Überprüfung der relevanten Interessen wird im Mitwirkungsbericht mit der stereotypen – nichtsdestotrotz richtigen - Feststellung hingewiesen, dass die kantonale Deponieplanung periodisch überprüft und gegebenenfalls angepasst wird (vgl. auch S. 8 des Mitwirkungsberichts, wo zudem u.a. der Standort Tal/Talweid als "besonders kritisch" bezeichnet wird).

Nachdem im späteren Nutzungsplanverfahren die Einsprachemöglichkeit gegeben ist (vgl. § 11 Abs. 3 PBG betreffend kantonale Nutzungspläne; § 14 Abs. 4 PBG betreffend kommunale Nutzungspläne) und dabei zudem eine akzessorische Überprüfung des Richtplanes nicht ausgeschlossen ist, kann sich eine unzutreffende und/oder unvollständige Ermittlung der betroffenen Interessen wie auch eine ungenügende Berücksichtigung dieser Interessen und eine mangelhafte Interessenabwägung gegebenenfalls - gänzlich oder teilweise - zum Nachteil der im Richtplan vorgezeichneten Planungsanliegen auswirken.

Der Regierungsrat hat im Übrigen der Beschwerdeführerin auch ausdrücklich beigepflichtet, dass die Mitwirkungsrechte bei früheren Anpassungen nicht vollständig gewahrt worden seien (angefochtener Beschluss Erw. 4.1). Die Richtplanpassung 2018, welche die früheren Richtplanüberarbeitungen abgelöst hat, ist hiervon jedoch nicht betroffen. Insbesondere wurden die Deponievolumina nunmehr bezüglich jedes Standortes quantifiziert.

4.4.3 Das Mitwirkungsverfahren steht nachfolgenden Änderungen seitens der Planungsbehörden an einem Richtplanentwurf nicht entgegen (vgl. vorstehend Erw. 4.3.4). Dies ist gewissermassen zwangsläufig eine mögliche Konsequenz des Mitwirkungsverfahrens, in dessen Verlauf auch gegensätzliche Stellungnahmen zu den einzelnen Planungsthemen eingehen können, die es zu gewichten gilt und die Korrekturen zur Folge haben können, welche kein erneutes Mitwirkungsverfahren auslösen.

4.4.4 Nicht verfangen kann auch die sinngemässe Rüge der Beschwerdeführerin, das Verfahren der Richtplananpassung sei unkorrekt bzw. unrechtmässig abgewickelt worden. Der Bundesrat hat die Richtplananpassung vom 26. Juni 2020 geprüft. Diese Prüfung beschlägt gerade auch die Rechtmässigkeit des Verfahrens (vgl. vorstehend Erw. 4.3.5). Mit dem Prüfungsbericht vom 18. Juni 2020 zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hält das Bundesamt für Raumentwicklung unter

"Ausgangslage" fest, dass die Richtplananpassung neben den Kapiteln V Verkehr und W-4 Materialabbau namentlich das Kapitel W-5 Deponien beschlägt (S. 2 Ziff. 2.1). Mit den Anpassungen dieses Kapitels erklärt sich der Bund als einverstanden, wobei er betont, dass der Kanton Schwyz aus Sicht des Bundes dafür zu sorgen hat, dass bei der Erschliessung aller Standorte möglichst wenig Siedlungsgebiet tangiert wird (S. 8 W-5 Deponien). Im Genehmigungsbeschluss des UVEK vom 26. Juni 2020 findet das Kapitel W-5 Deponien nicht eigens Erwähnung. Es besteht mithin kein Anlass an der Rechtmässigkeit der Richtplananpassung unter Einschluss des Kapitels W-5 Deponien und auch an der Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben an das Verfahren zu zweifeln. Zu ergänzen ist, dass auch gegen die bundesrätliche Genehmigung bzw. bundesrätliche Entscheidung über die Genehmigung keine Anfechtungsmöglichkeit besteht (vgl. Tschannen, Praxiskommentar RPG Richtplanung, Art. 11 N. 31).

4.5 Die Beschwerdeführerin beantragt vorab auch die Feststellung der Nichtigkeit der Festsetzung der Deponiestandorte Talweid und Talweid-Erweiterung.

4.5.1 Mangelhafte Verfügungen sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar. Nichtigen Verfügungen geht jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit ab. Die Nichtigkeit ist jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten. Nach der Rechtsprechung ist eine Verfügung nur ausnahmsweise nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeiten einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht. Inhaltliche Mängel haben nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge; erforderlich ist hierzu ein ausserordentlich schwerwiegender Mangel. Die Anordnung muss geradezu sinnlos, sittenwidrig oder willkürlich sein oder den Kerngehalt der Grundrechte betreffen (Urteil 2C_315/2019 vom 2.10.2019 Erw. 2.2 mit Hinweis auf BGE 139 II 243 Erw. 11.2 S. 260 mit Hinweisen; 137 I 273 Erw. 3.1 S. 275; Urteil 8C_1065/2009 vom 31.8.2010 Erw. 4.2.3; nicht publ. in BGE 136 I 332). Als nichtig wäre namentlich eine Verfügung anzusehen, die einen unmöglichen Inhalt hat, bei der die Fehlerhaftigkeit an ihr selbst zum Ausdruck kommt, bei tatsächlicher Unmöglichkeit des Vollzugs oder wenn sie unklar oder unbestimmt ist (Urteile BGer 8C_242/2020 vom 9.9.2020 Erw. 6.2; 2C_315/2019 vom 2.10.2019 Erw. 2.2; 9C_245/2015 vom 19.8.2015 Erw. 4; BGE 139 II 243 Erw. 11.2; BGE 137 I 273 Erw. 3.1).

4.5.2 Die Nichtigkeit setzt mithin sachimmanent eine Verfügung voraus. Bei der angefochtenen Richtplananpassung handelt es sich jedoch, wie dargelegt, nicht um eine Verfügung, sondern vielmehr um einen planerisch/politischen Akt (vgl. vorstehend Erw. 4.3.3). Eine Nichtigkeit fällt mithin a priori ausser Betracht. Wäre ein Richtplan einer Nichtigkeit jedoch zugänglich, müsste ihm zwangsläufig die bundesrätliche Genehmigung versagt bleiben, da die Nichtigkeit von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes zu beachten ist. Abgesehen davon erlauben die Vorbringen der Beschwerdeführerin, selbst wenn sie berechtigt wären (was angesichts des vorliegenden Verfahrensausganges nicht zu prüfen ist), keinen Schluss zu auf einen besonders schweren und überdies offensichtlich oder zumindest leicht erkennbaren Mangel der gerügten Richtplananpassung, weder in formeller noch inhaltlicher Hinsicht.

5. Im Sinne der und gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist auf die Beschwerde somit nicht einzutreten. Weder steht gegen die gerügte Richtplananpassung ein Rechtsmittel offen noch ist die Beschwerdeführerin davon in einer Weise berührt, welche eine Beschwerdebefugnis berühren könnte.

6. Dem Verfahrensausgang entsprechend wird grundsätzlich die Beschwerdeführerin kostenpflichtig. Die Beschwerdeführerin hat ihre Beschwerde allerdings zum einen entsprechend der Rechtsmittelbelehrung des angefochtenen Beschlusses in gutem Glauben auf die Zulässigkeit des Rechtsmittels erhoben. Sie hat zum andern, wie bereits im angefochtenen Beschluss die Kostenfreiheit begründet wurde (Erw. 6.6), im öffentlichen Interesse gehandelt - was sich mittlerweile im Abstimmungsergebnis vom 26. September 2021 deutlich manifestiert hat, womit sich eine Anpassung des Deponieprojektes abzeichnet (vgl. Vernehmlassung des Regierungsrates vom 28.9.2021 S. 7). Schliesslich können auch die (fundierten) Argumente der Beschwerdeführerin nicht als ganz unberechtigt erachtet werden (vgl. angefochtener Beschluss Erw. 4.1 i.f.; Vernehmlassung des Regierungsrates vom 28.9.2021 S. 2 Ziff. 4.3.2, S. 3 Ziff. 4.4.1, S. 4 "Fischerei"; Vernehmlassung des Umweltdepartements vom 16.9.2021 S. 1 Ziff. 4.3.2, S. 2 Ziff. 4.4.1). Von der Auferlegung von Verfahrenskosten ist daher abzusehen bzw. diese werden auf die Staatskasse genommen. Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Auf die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen nicht eingetreten.
2. Das Verfahren ist kostenlos. Die Beschwerdeführerin hat am 2. August 2021 einen Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- bezahlt, der ihr aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten ist.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).

Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).

4. Zustellung an:
 - die Beschwerdeführerin (R)
 - den Regierungsrat (EB)
 - das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst (EB)
 - das B. _____ (EB)
 - das kantonale Amt für Raumentwicklung (EB)
 - den Gemeinderat Freienbach (A; z.K.)
 - und das Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern (A).

Schwyz, 29. November 2021

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 17. Dezember 2021