

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2021 32

Entscheid vom 6. Mai 2021

Besetzung

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

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. **D.** _____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. E. _____,

gegen

1. **Gemeinderat Freienbach**, Unterdorfstrasse 9, Postfach 140,
8808 Pfäffikon,
Vorinstanz,
2. **F.** _____,
bestehend aus

Gegenstand

Politische Rechte (Zulässigkeit einer Initiative)

Sachverhalt:

A. Die Grundstücke KTN H. _____ (1'865 m²) und das westlich anschliessende Grundstück KTN I. _____ (4'292 m²; beide im Eigentum der A. _____) liegen in der bzw. bilden zusammen eine Zentrumszone Z von insgesamt also 6'157 m². Östlich und südlich dieser Grundstücke befinden sich die Grundstücke KTN J. _____ (9'237 m², auch im Eigentum der Pfarrpfundstiftung) sowie KTN K. _____ (9'640 m² bzw. 5'628 m², Kirche und Friedhof, im Eigentum der Pfarrkirchenstiftung der röm.-kath. Kirchgemeinde Freienbach bzw. der röm.-kath. Kirchgemeinde). Diese Grundstücke gehören zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, wie auch weiter westlich anschliessende kleinere Grundstücke. Diese der Zentrumszone bzw. Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugeordneten Grundstücke werden im Westen von den Strassen Pfarrmatte (im Nordwestbereich) sowie Kirchstrasse (im Südwestbereich) umgeben; die beiden Grundstücke KTN L. _____ grenzen im Norden an die Eisenbahnlinie. Die Parzellen westlich der Pfarrmatte und der Kirchstrasse liegen in der Kernzone K.

Mit Eingabe vom 10. Februar 2020 reichte die E. _____, in F., das Gesuch für den Neubau eines Wohn- und Geschäftshauses mit Aussenparkplätzen östlich des bestehenden Gewerbebaus auf den Grundstücken KTN H. _____ und KTN I. _____ ein. Gegen das im Amtsblatt Nr. 7 vom 14. Februar 2020 (S. 377) publizierte und öffentlich aufgelegte Baugesuch erhob neben anderen G. _____ Einsprache mit dem (Haupt-)Antrag auf Verweigerung der Baubewilligung. Mit Beschluss (GRB) Nr. 300 vom 10. September 2020 erteilte der Gemeinderat die Baubewilligung unter Auflagen, Bedingungen und Vorbehalten. Die Einsprache von G. _____ wurde wie diejenigen der anderen Einsprecher abgewiesen; diese Abweisung betraf auch den Antrag auf Erlass einer Planungszone mit einem Umzonungsverfahren betreffend die Baugrundstücke (von der Zentrumszone in die Kernzone; vgl. Schreiben von G. _____ vom 6.3.2020 an die Pfarrpfundstiftung = Bg-act. 4). Dieser GRB Nr. 300 vom 10. September 2020 wurde von G. _____ und einem weiteren Einsprecher mit Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Schwyz weitergezogen; die beiden Verfahren sind im Zeitpunkt der Einreichung der vorliegend zu beurteilenden Beschwerde unter den Verfahrensnummern VB 240/2020 und VB 244/2020 beim Regierungsrat hängig.

B. Am 28. Januar 2021 reichte ein Initiativkomitee (bestehend aus G. _____, u.w.) die "Dorfbild-Initiative Freienbach" als Pluralinitiative ein, welche von rund 640 Einwohnern und Einwohnerinnen mitunterzeichnet wurde und wie folgt lautet:

Die Grundstücke KTN M._____, Pfarrmatte Freienbach SZ sind im Zonenplan der Gemeinde Freienbach von der Zentrumszone Z in die Kernzone K umzuzonen. Die baulichen Möglichkeiten in der Kernzone K richten sich nach den Bestimmungen des Art. 34 des rechtskräftigen Baureglementes der Gemeinde Freienbach aus dem Jahr 1994.

C. Mit GRB Nr. 53 vom 10. Februar 2021 erklärte der Gemeinderat die Pluralinitiative "in Form einer allgemeinen Anregung als zulässig im Sinne von § 9 GOG". Dieser Beschluss samt dem Initiativbegehren wurde im Amtsblatt Nr. 7 vom 19. Februar 2021 (S. 450) publiziert.

D. Mit Eingabe vom 1. März 2021 (Postaufgabe am gleichen Tag) erheben die A._____, B._____ und D._____ sowie C._____ fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen:

1. Der im Amtsblatt des Kantons Schwyz Nr. 7 vom 19. Februar 2021 (S. 450) publizierte Beschluss des Gemeinderats Freienbach über die Zulässigkeit der "Dorfbild-Initiative Freienbach" sei aufzuheben und die Initiative sei als ungültig zu erklären. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. MwSt. zu Lasten der Vorinstanz und der Beschwerdegegner.

E. Mit Vernehmlassungen vom 9. März 2021 bzw. 11. März 2021 beantragen der Gemeinderat bzw. die Beschwerdegegner die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführer.

F. Die Beschwerdeführer halten mit Replik vom 24. März 2021 an den Anträgen gemäss der Beschwerde vom 1. März 2021 fest. Die Beschwerdegegner halten ihrerseits mit Duplik vom 7. April 2021 an ihren Anträgen fest. Mit Schreiben vom 16. April 2021 teilen die Beschwerdeführer ihren Verzicht auf eine weitere Stellungnahme mit.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1.1 Verfügungen über die Gültigkeit oder Zulässigkeit von Initiativen sind den Initianten innert drei Monaten seit Einreichung mitzuteilen; der Entscheidspruch ist zusammen mit dem Initiativtext im Amtsblatt zu veröffentlichen. Sie können innert zehn Tagen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 10 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke [Gemeindeorganisationsgesetz, GOG; SRSZ 152.100] vom 25.10.2017, in Kraft

seit 1.7.2018; § 56 Abs. 2 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [SRSZ 234.110; VRP] vom 6.6.1974).

1.1.2 Die Beschwerdeführer Ziff. 2 bis 4 sind unbestrittenermassen in Freienbach stimmberechtigt und somit zur Beschwerde gegen die Zulässigkeitserklärung der Initiative berechtigt (vgl. auch § 51 lit. c VRP).

1.1.3 Die Beschwerdeführerin Ziff. 1 stützt ihre Beschwerdelegitimation auf § 37 Abs. 1 lit. b und c VRP ab (vgl. Beschwerde S. 3 Rz. 5), wonach zur Einreichung eines Rechtsmittels befugt ist, wer durch den angefochtenen Entscheid oder die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheides oder der Verfügung hat. Dem ist beizupflichten. Als Eigentümerin der Grundstücke, welche Gegenstand der mit dem Initiativbegehren anvisierten Umzonung sind, ist die Beschwerdeführerin Ziff. 1 als nicht stimmberechtigte juristische Person in besonderem Masse betroffen, vergleichbar einer auswärtigen und daher ebenfalls nicht stimmberechtigten natürlichen Person, deren Grundstücke allenfalls von einem entsprechenden Initiativbegehren erfasst werden können (vgl. VGE 895/05 vom 26.1.2006 Erw. 2.3.2; BGE 119 Ia 167 Erw. 1.d; Pflüger, in: Kommentar zum bernischen VRPG, Art. 65 b N 10).

1.1.4 Ebenso sind die weiteren von § 27 Abs. 1 VRP verlangten Entscheidungsvoraussetzungen erfüllt. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

1.2 Der Gemeinderat hat mit der Vernehmlassung vom 9. März 2021 ein Verzeichnis mit den Adressen sämtlicher Unterzeichner der Initiative eingereicht und erklärt, dass der vollständige Abgleich der Liste der Unterzeichnenden mit dem Stimmregister ergeben habe, dass die Initiative von total 639 in der Gemeinde stimmberechtigten Personen unterzeichnet worden sei (Vernehmlassung S 2 Ziff. 3). An der Richtigkeit dieser Darstellung ist nicht zu zweifeln. Mit der Einreichung dieses Verzeichnisses wurde dem Hinweis der Beschwerdeführer, die Namen und Adressen der einzelnen Initianten ergebe sich mit Ausnahme der Mitglieder des Initiativkomitees nicht aus der Ausschreibung im Amtsblatt (Beschwerde S. 2 Rz. 2), hinlänglich Rechnung getragen; es besteht denn auch keine gesetzliche Pflicht und wäre auch unpraktikabel, sämtliche Unterzeichner einer Initiative amtlich zu publizieren. Gleichzeitig ist somit erstellt, dass das gemäss § 9 Abs. 3 GOG erforderliche Quorum von 300 Stimmberechtigten, damit eine Initiative als Pluralinitiative gilt, erreicht wurde.

2.1 Der Gemeinderat führte im angefochtenen GRB Nr. 53 vom 10. Februar 2021 namentlich aus, die Abänderung der Nutzungsplanung liege im Zuständig-

keitsbereich der Gemeindeversammlung, insofern sei eine (Rechtsetzungs-)Initiative grundsätzlich zulässig. Diese könne indes gemäss VGE III 2007 24 vom 22. März 2007 (Erw. 5.2 ff., publ. in EGV-SZ 2007 S. 99 ff.) trotz klarer und eindeutiger Formulierung nur in Form einer allgemeinen Anregung angenommen und behandelt werden. Im Fall der Annahme der Initiative sei daher in einem nächsten Schritt das nach §§ 25 bis 27 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 erforderliche Erlassverfahren durchzuführen. Erst wenn dieses abgeschlossen sei, könne den Stimmbürgern in einem zweiten Schritt die geforderte Umzonung zur Beratung und anschliessenden Beschlussfassung an der Urne vorgelegt werden (Erw. 3). Da die verlangte Umzonung der beiden Grundstücke von der Zentrumszone in die Kernzone weder eine Baureglementsanpassung noch die Schaffung einer neuen, im Zonenplan noch nicht vorgesehenen Bauzone verlange, seien die inhaltlichen Anforderungen erfüllt. Interessant sei auch die Historie. Die beiden Liegenschaften seien vom ersten Zonenplan 1972 bis zur Umzonung in die Zentrumszone 1994 der Kernzone (mit maximal fünf Geschossen) zugeordnet gewesen. Grund dafür sei wohl gewesen, dass für die heutige Kernzone eine Steildachpflicht bestehe, während die Gewerbebaute auf KTN I. _____ eher in die Zentrumszone passe. Faktisch sei 1994 auch eine "Abzonung" vorgenommen worden, da in der Kernzone 5 eine Firsthöhe von 18 m und eine Gebäudehöhe von 15 m zulässig gewesen sei, in der aktuellen Zentrumszone jedoch eine Firsthöhe von 17 m und eine Gebäudehöhe von 13 m zulässig sei. Im Zuge der Ortsplanung 1994 sei gleichzeitig im Bereich des alten Dorfkerns eine Kernzone 3 [Anmerkung: der geltenden Bauordnung samt Zonenplan lässt sich keine Differenzierung der Kernzone - Kernzone 3 bzw. Kernzone 5 - entnehmen] ausgeschieden worden mit einer zulässigen First- und Gebäudehöhe von 15 m bzw. 10.5 m. Faktisch sei im Bereich des Dorfkerns eine differenzierte Abzonung erfolgt, dies sicher auch unter Berücksichtigung und zum Schutz der Kirche von Freienbach (Erw. 4).

2.2 Die Beschwerdeführer machen mit ihrer Beschwerde im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz habe die Initiative als allgemeine Anregung qualifiziert, was nicht korrekt sei. Vielmehr handle es sich um einen ausgearbeiteten Entwurf (S. 5 Rz. 12). Die (Planungs-)Initiative sei unzulässig. Sie verstosse gegen das übergeordnete Raumplanungsrecht (S. 5 f. Rz. 13 f.). Ihr stehe der Grundsatz der Planbeständigkeit gegenüber. Sie bezwecke einzig die Verhinderung des konkreten Bauvorhabens, wie auch die explizite Nennung der baulichen Möglichkeiten nach der für die Kernzone geltenden Bestimmung von Art. 34 des kommunalen Baureglements (BauR) vom 28. November 1993 (seither verschiedentlich revidiert) zeige. Inwiefern sich die Verhältnisse seit der letzten Gesamtrevision der Zonenplanung mit Umzonung der beiden fraglichen Grundstücke von der

Kernzone in die Zentrumszone geändert hätten, werde von den Initianten nicht dargelegt (S. 6 f. Rz. 15 ff.). Die Initiative sei so konkret und eng gefasst, dass eine inhaltliche Veränderung nicht möglich erscheine; andernfalls könne der Wille der Initianten nicht umgesetzt werden. Angesichts der Kleinheit der aus den beiden Grundstücken bestehenden Zentrumszone sei es auch nicht möglich, nur einen Teil der Kernzone zuzuweisen. Eine solche Planungsinitiative könne nicht Gegenstand des Mitwirkungsverfahrens sein. Art. 4 und 33 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 würden verletzt. Einem Mitwirkungsverfahren stehe auch die kurze Frist von sechs Monaten entgegen, innert welcher gemäss § 11 Abs. 1 GOG eine Pluralinitiative der Gemeindeversammlung vorgelegt werden müsse. Die Planungsinitiative enthalte einen bei einer Annahme rechtsverbindlichen und vom Gemeinderat umzusetzenden Auftrag (S. 7 f. Rz. 18 ff.). Es fehle auch an der bei einer Nutzungsplanung gebotenen Gesamtbetrachtung (S. 8 f. Rz. 22 ff.). Schliesslich sei die Initiative auch faktisch unmöglich. Wenn die Beschwerde gegen das Bauvorhaben abgelehnt werde, könne das Bauvorhaben durch die Initiative nicht (mehr) verhindert werden (S. 9 Rz. 25 ff.).

Replizierend skizzieren die Beschwerdeführer unter Bezugnahme auf das gemeinderätliche Ersuchen um eine beförderliche Beurteilung der Beschwerde den Zeithorizont und Zeitbedarf für das Verfahren einer Pluralinitiative bis zur Abstimmung (S. 2 f. Rz. 1 ff.). Gegenüber der sog. Steinfabrik-Initiative, auf welche sich der Gemeinderat beziehe, hätten sich die Rechtsgrundlagen zum Initiativrecht mittlerweile geändert, namentlich betreffend die Unzulässigkeit von Änderungsanträgen bei Pluralinitiativen. Der Gemeinderat hätte eine eingehendere Prüfung der Zulässigkeit der Initiative vornehmen müssen (S. 3 Rz. 5 ff.). Die Initianten verwendeten das Instrument der Initiative zweckentfremdet zur Verhinderung eines Bauvorhabens, was als unzulässig erscheine (S. 4 Rz. 10 ff.). Ob ein geplantes Bauprojekt eine gute oder befriedigende Gesamtwirkung erziele, sei im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu überprüfen (S. 5 Rz. 14).

3.1 Stimmberechtigte können gemäss § 37 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz (KV; SRSZ 100.100) vom 24. November 2010 einzeln oder zusammen beim Bezirks- oder Gemeinderat eine Initiative einreichen. Diese muss sich auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines rechtsetzenden Erlasses oder eines Verwaltungsaktes beziehen, welche in die Zuständigkeit der Bezirksgemeinde oder der Gemeindeversammlung fallen (§ 37 Abs. 2 KV). Die Initiative ist schriftlich und in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes einzureichen (§ 37 Abs. 3 KV).

3.2.1 § 9 Abs. 1 GOG wiederholt, dass eine Initiative schriftlich in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes einzureichen ist. Sie gilt als Einzelinitiative, wenn sie von einem einzelnen Stimmberechtigten unterzeichnet ist (§ 9 Abs. 2 GOG). Sie gilt als Pluralinitiative, wenn sie von fünf Prozent der Stimmberechtigten, jedoch mindestens von fünf und höchstens 300 Stimmberechtigten, unterzeichnet ist (§ 9 Abs. 3 GOG). Der Gemeinderat resp. Bezirksrat erklärt eine Initiative gemäss § 10 Abs. 1 GOG als ungültig, wenn sie

- a) sich nicht auf einen Gegenstand bezieht, zu dessen Behandlung die Stimmberechtigten zuständig sind;
- b) den Grundsatz der Einheit der Materie nicht wahr;
- c) übergeordnetem Recht widerspricht oder
- d) einen unmöglichen Inhalt aufweist.

Erklärt der Gemeinderat eine Einzel- oder Pluralinitiative als gültig, legt er eine Einzelinitiative spätestens innert Jahresfrist, eine Pluralinitiative innert sechs Monaten nach Rechtskraft der Gültigerklärung mit seinem Antrag oder seinem Gegenvorschlag der Gemeindeversammlung vor (§ 11 Abs. 1 GOG). An der Gemeindeversammlung sind Abänderungsanträge zu Einzelinitiativen zulässig, zu Pluralinitiativen ausgeschlossen (§ 11 Abs. 2 GOG). Stimmen die Stimmberechtigten einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zu, hat der Gemeinderat innert Jahresfrist eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und den Stimmberechtigten zu unterbreiten (§ 11 Abs. 3 GOG).

Stellt der Gemeinderat einer Pluralinitiative einen Gegenvorschlag gegenüber, so werden den Stimmberechtigten beide Vorlagen vorgelegt sowie für den Fall der Annahme von Initiative (1) als auch von Gegenvorschlag (2) zudem die Frage (3) unterbreitet, ob die Initiative (1) oder der Gegenvorschlag (2) in Kraft treten soll (vgl. § 47 [in der seit 1.7.2018 geltenden Fassung] des Wahl- und Abstimmungsgesetzes [WAG; SRSZ 120.100] vom 15.10.1970 i.V.m. § 46a WAG).

3.2.2 Zur Beschlussfassung über kommunale Zonen- und Erschliessungspläne sowie die zugehörigen Vorschriften ist die Gemeindeversammlung zuständig (§ 27 Abs. 1 und 2 PBG). Es wird mithin zu Recht nicht geltend gemacht, die strittige Pluralinitiative beziehe sich nicht auf einen Gegenstand, zu dessen Behandlung die Stimmberechtigten zuständig sind.

4.1.1 Eine Initiative ist unzulässig, wenn sie gegen übergeordnetes Recht und dessen Sinn und Geist verstösst (vgl. VGE III 2019 90+91 vom 12.8.2019 Erw. 2.3.1 ff.; VGE III 2011 121 vom 8.2.2012 Erw. 1.6.4 mit Hinweisen auf VGE III 2008 79 vom 17.6.2008 Erw. 4.1; EGV-SZ 2006 Nr. B 7.1; Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in: ZBI 1990, S. 378 ff., S. 400; Huwyler, Gemeinde-

organisation des Kantons Schwyz, S. 80 ff.). Unzulässig sind Widersprüche gegen explizite übergeordnete Rechtsnormen des Kantons, Bundes und interkantonalen Rechts (etwa gegen kantonal geregelte Zuständigkeitsvorschriften) wie auch solche gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie Treu und Glauben, Rechtsgleichheit, Verbot der Diskriminierung, Rechtsmissbrauch oder Verhältnismässigkeit (Huwylér, a.a.O., S. 81).

4.1.2 Die Prüfung der materiellen Gültigkeit einer Initiative und mithin die Überprüfung der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht bezweckt, den Leerlauf zu vermeiden, der in der Behandlung unzulässiger Initiativen durch die in der Sache zuständigen Gemeindeorgane liegen würde. Allerdings soll diese Prüfung durch den Gemeinderat nur als grobmaschiges Sieb wirken, das lediglich jene Initiativen von der Volksabstimmung ausnimmt, die eindeutig unzulässig sind, derweil in Zweifelsfällen die Initiative eher dem Volk zu unterbreiten ist (VGE III 2008 79 vom 17.6.2008 Erw. 4.1 mit Verweis auf den Auslegungsgrundsatz 'in dubio pro populo' 'Im Zweifel für das Volk'; vgl. auch EGV-SZ 1994 Nr. 13 S. 36 f.; zur Kritik am Auslegungsgrundsatz 'in dubio pro populo' siehe namentlich: Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Rz. 428 ff. mit weiteren Hinweisen).

Die grobmaschige Prüfung der Vereinbarkeit einer Initiative mit übergeordnetem Recht führt dann zur Ungültigerklärung, wenn der Inhalt eindeutig unzulässig ist (EGV-SZ 1994 Nr. 13 Erw. 3). Der Widerspruch mit übergeordnetem Recht muss ins Auge springen und vernünftigerweise nicht verneint werden können. Zweifel an der Rechtskonformität einer Initiative allein reichen nicht aus, um auf eine klare Rechtswidrigkeit zu schliessen (Urteil BGer 1C_208/2016 vom 8.11.2017 Erw. 2.2 mit Verweis auf Urteil BGer 1P.451/2006 vom 28.2.2007 Erw. 2.2).

4.1.3 Eine Initiative ist dann nicht rechtswidrig und ungültig, wenn eine gesetzeskonforme Auslegung möglich ist (EGV-SZ 2006 Nr. B 7.1 S. 149 Erw. 3.5.1 mit weiteren Ausführungen). Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit der Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint (BGE 139 I 292 Erw. 5.7). Der Wortlaut einer Initiative ist im für die Initianten günstigsten Sinne auszulegen (BGE 138 I 131 = Pra 2012 Nr. 99 Erw. 3).

Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt, dass die Behörde, welche die Gültigkeit einer Initiative zu prüfen hat, diese in dem für die Initianten

günstigsten Sinn auslegt. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beige-
messen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie
als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 139 I 292
Erw. 5.7; BGE 138 I 61 Erw. 8; VGE III 2016 219 vom 31.1.2017 Erw. 5.3
m.w.H.).

Damit die Rechtmässigkeit in diesem Sinne überprüfbar ist, muss der Text einer
Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die In-
itiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann,
ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche
Punkte ausgesetzt sehen. Während bei der allgemeinen Anregung keine hohen
Ansprüche an die Formulierung zu stellen sind, da gewisse Unklarheiten, ja viel-
leicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschluss-
textes im Parlament noch behoben werden können, rechtfertigt sich eine solche
Zurückhaltung beim ausgearbeiteten Entwurf nicht (BGE 139 I 292 Erw. 5.8 mit
Hinweisen). Oftmals muss allerdings geklärt werden, ob eine Initiative den Kon-
kretisierungsgrad des ausgearbeiteten Entwurfs erreicht oder nicht. Ist dies nicht
oder nur partiell der Fall, drängt sich eine Behandlung als allgemeine Anregung
auf. In diesem Fall verlieren die Initianten jedoch den Anspruch, dass der aus-
formulierte Teil der Initiative dem Volk unverändert unterbreitet wird (vgl. Auer, in:
Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], GG-Kommentar zum Zürcher Gemeinde-gesetz, Zürich
2017, § 148 GRP N 15).

4.1.4 Bevor eine Initiative als ungültig erklärt wird, stellt sich sodann die Frage ei-
ner Teilungültigkeit. Denn im Sinne der Wahrung des Verhältnismässigkeits-
grundsatzes ist eine blosser Teilungültigkeit statt einer Totalungültigkeit einer nur
teilweise rechtswidrigen Initiative auszusprechen, sofern 1.) die ungültig erklärten
Teile nicht zentrale Anliegen des Begehrens ausmachen, sondern der verblei-
bende Teil der Initiative als wichtig anzusehen ist, 2.) dieser verbleibende Teil ein
sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt und in sich
sinnvoll vollziehbar ist sowie 3.) objektiv angenommen werden kann, dass die In-
itiative auch im reduzierten Umfang von der erforderlichen Zahl von Initianten un-
terzeichnet worden wäre (BGE 139 I 292 Erw. 7.2.3 m.w.H.; VGE III 2018 168
vom 18.12.2018 Erw. 4.2.3; VGE 895/05 vom 26.1.2006 Erw. 4.2.2; Hangart-
ner/Kley, a.a.O., § 33 Rz 2143; Huwiler, Das Recht der Volksinitiative in den Be-
zirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, in: EGV-SZ 1986, S. 157 ff.,
S. 164).

4.2 Im Verfahren III 2016 219 vom 31. Januar 2017 (publ. in EGV-SZ 2017
B 7.3) hatte das Verwaltungsgericht eine (von rund 200 Personen unterzeichne-
te) Initiative zu beurteilen, welche für die Gewerbezone die Unzulässigkeit von

"insbesondere Bauten und Anlagen für den Betrieb von Hundesport, Hundeausbildungen, Hundezucht und gewerbsmässige Hundehaltung" verlangte.

Das Verwaltungsgericht zog dabei in Erwägung, die Planungsinitiative in Form der allgemeinen Anregung sei (stets) als mit dem Nutzungsplanverfahren vereinbar erachtet worden (vgl. EGV-SZ 2007 B7.1 Erw. 5.3). Die von der revidierten Kantonsverfassung neu vorgesehene Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes stehe indes in einem ausgeprägteren Spannungsverhältnis zum Nutzungsplanverfahren. Es gelte daher zu prüfen, wie sich die Neuerung im Initiativrecht auf die Planungsinitiative resp. das Nutzungsplanverfahren gemäss §§ 25 ff. PBG auswirke. Dabei kam das Verwaltungsgericht zum (Zwischen-)Ergebnis, dass eine Planungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, welche nach ihrer Gutheissung umgehend die rechtskräftige Zonenplanänderung nach sich ziehe, das kantonale vorgeschriebene Nutzungsplanverfahren offenkundig nicht einhalte (Erw. 4.5).

In einem weiteren Schritt erwog das Gericht, dass die Initiative als ein eigenständig geregeltes Instrument der direkten Demokratie nicht speziell auf die Raumplanung ausgerichtet sei. Solange das kantonale Recht dies nicht ausdrücklich ausschliesse, könne auf dem Wege der Initiative jedoch auch eine konkrete Raumplanungsmassnahme vorgeschlagen werden. Im Kanton Schwyz seien Planungsinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung wie auch des ausgearbeiteten Entwurfs nicht ausgeschlossen. Immerhin müssten aber die Raumplanungsvorgaben des übergeordneten Rechts, namentlich auch zum Raumplanungsverfahren, eingehalten werden, wenn die Raumplanungsmassnahmen mittels Initiative angeregt würden (Erw. 4.6 mit Hinweisen auf BGE 138 I 131 = Pra 2012 Nr. 99 Erw. 5.2 und Urteil BGer 1P.387/2006 vom 19.9.2007 Erw. 3.2).

Als Vorgaben des übergeordneten Rechts seien insbesondere das öffentliche Auflageverfahren (Art. 4 und Art. 33 Abs. 1 RPG) sowie die Rechtsschutzgarantie (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG) zu beachten (Erw. 4.7). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden hätten dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken könne (Art. 4 Abs. 2 RPG); insbesondere seien Nutzungspläne öffentlich aufzulegen (Art. 33 Abs. 1 RPG; § 25 PBG). Gemäss Bundesgerichtspraxis könne das demokratische Gesetzgebungsverfahren allerdings die öffentliche Auflage ersetzen (BGE 138 I 131 Erw. 5.2). Dies gelte auch für das Initiativverfahren in kommunalen Angelegenheiten im Kanton Schwyz. Der Entscheid des Gemeinderates, auf eine Initiative einzutreten (oder nicht einzutreten), sei zusammen mit dem Initiativbegehren im Amtsblatt zu publizieren. Erachte der Gemeinderat das Begehren als zulässig, lege er es mit seinem Antrag oder seinem Gegenvorschlag spätestens innert Jahresfrist der Gemeinde-

versammlung vor, worauf diese das Initiativbegehren berate. Dabei könnten auch Abänderungsanträge zur Initiative gestellt werden. Mit diesem direktdemokratischen Initiativverfahren, das öffentlich sei und eine breite und informierte Mitwirkung ermögliche, werde der Vorgabe der öffentlichen Auflage gemäss Raumplanungsrecht entsprochen, womit Art. 4 RPG und Art. 33 Abs. 1 RPG erfüllt seien. Daran ändere die Tatsache nichts, dass sich am Gesetzgebungsverfahren im Rahmen eines Initiativbegehrens nur die Stimmberechtigten direkt beteiligen könnten, wogegen sich das Raumplanungsverfahren an alle Betroffenen richte (Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 Rz 15). Denn auch bei einer Initiative sei es nicht ausgeschlossen, dass sich nicht stimmberechtigte Betroffene zur Vorlage äussern und gegebenenfalls gar Beschwerde nach § 95 Abs. 1 GOG erheben (Erw. 4.7.1). Neben dem öffentlichen Auflageverfahren enthalte das Bundesrecht eine Rechtsschutzgarantie. Ziele eine Planungsinitiative auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Vorschriften ab, welche sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützten, dann sei Art. 33 RPG beachtlich. Dieser bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsschutz werde im Initiativverfahren nicht gewährleistet, in dessen Zentrum die Prüfung der Rechtmässigkeit der Initiative stehe und diese Prüfung aufgrund des Grundsatzes "in dubio pro populo" nur grobmaschig erfolge und nur Initiativen für ungültig erklärt werden, die eindeutig unzulässig seien. Im Rahmen des Nutzungsplan-Beschwerde-verfahrens erfolge eine umfassende Rechtmässigkeits- und Ermessensüberprüfung, während die Überprüfung bei der Zulässigkeitsfrage von Initiativen summarischer sei und sich auf zweifelsfreie und offensichtliche Rechtswidrigkeiten beschränke. Wenn nun aber im Rahmen des Verfahrens der Planungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs der bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsschutz nicht gewährleistet werde, habe dies nicht die Ungültigkeit der Initiative zur Folge. Da der Rechtsschutz gemäss Art. 33 RPG direkt und selbständig anwendbar sei (BGE 111 Ib 13 Erw. 3b), sei es vielmehr Sache des Kantons, den Rechtsschutz sicherzustellen und das Verfahren zu bezeichnen, das bei Annahme einer Planungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs anzuwenden sei (Erw. 4.7.2 mit Hinweisen auf BGE 111 Ib 13 Erw. 3.b; BGE 138 I 131 Erw. 5.4.3 f.).

Mit dem Nutzungsplanverfahren gemäss §§ 25 ff. PBG weiche der kantonale Gesetzgeber von den Mindestanforderungen an den Rechtsschutz gemäss Art. 33 RPG ab. So sei gemäss Erlassverfahren kommunaler Nutzungspläne nach der öffentlichen Auflage des Entwurfes des Nutzungsplans die Einsprache beim Gemeinderat, gegen den Einspracheentscheid die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat und gegen den Beschluss des Regierungsrates die Ver-

waltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht vorgesehen (§§ 25 und 26 PBG). Der Gemeindeversammlung werde der Entwurf erst nach der rechtskräftigen Erledigung aller Einsprachen vorgelegt; die Gemeindeversammlung könne am Entwurf keine Änderungen mehr vornehmen (§ 27 PBG). Demgegenüber verlange das Bundesrecht nur mindestens eine unabhängige, obere richterliche Rechtsmittelinstanz (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG i.V.m. Art. 29a BV; Aemisegger/Haag, a.a.O. Art. 33 Rz 39), wobei nicht zwingend der Nutzungsplan-Entwurf anfechtbar sein müsse, sondern auch der von der Gemeindeversammlung definitiv verabschiedete Nutzungsplan angefochten werden könne (Aemisegger/Haag, a.a.O. Art. 33 Rz 19). Es stelle sich deshalb die Frage, ob bei Planungsinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes die bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsschutzgarantie mittels eigenständigem, die Mindestanforderungen nach Art. 33 RPG erfüllendem Verfahren umzusetzen sei oder ein Verfahren festgesetzt werden soll, das an das Verfahren für den Erlass kommunaler Nutzungspläne gemäss §§ 25 ff. PBG anlehne (Erw. 4.7.3). Hierzu führte das Verwaltungsgericht weiter Folgendes aus:

Aufgrund der Forderung, dass das Erlassverfahren für kommunale Nutzungspläne möglichst einheitlich sein sollte, sowie der Tatsache, dass eine Planungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes wie jene in der Form der allgemeinen Anregung mit dem allfälligen positiven Volksentscheid nicht direkt wirksam wird, sondern noch vorgängiger Umsetzungsakte bedarf (Bisaz, a.a.O. [Corsin Bisaz, Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne, Jusletter, 3.10.2016], Rz 15; das Bundesgericht führte in BGE 139 I 2 Erw. 5.6 aus: "Die Umsetzung einer Planungsinitiative ist vergleichbar mit der Umsetzung einer als allgemeine Anregung angenommenen unformulierten Verfassungs- oder Gesetzesinitiative."), erscheint es als angezeigt, ein an das Verfahren für den Erlass kommunaler Nutzungspläne gemäss §§ 25 ff. PBG angelehntes Verfahren festzulegen. Dies bedeutet, dass eine Planungsinitiative immer (unabhängig davon, ob als ausgearbeiteter Entwurf oder als Anregung) einen rechtsverbindlichen Auftrag an den Gemeinderat darstellt, in eine bestimmte Richtung tätig zu werden (Bisaz, a.a.O., Rz 22). Dabei darf der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden und ist der Sinn der Initiative einzuhalten; innerhalb des entsprechenden Rahmens steht dem Gemeinderat jedoch eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu (BGE 139 I 2 Erw. 5.6 m.w.H.). Diese ist bei der nicht ausformulierten Planungsinitiative grösser als bei der Planungsinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfes. Denn aus Art. 34 Abs. 1 BV geht hervor, dass die Behörden, welche den in einer Initiative angenommenen Regelungsgehalt umsetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden haben, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht (vgl. dazu auch Erw. 4.4); diese ist bei der ausformulierten Initiative klarer, was die Gestaltungskompetenz einengt (vgl. auch VGE III 2011 181 vom 18.4.2012 Erw. 3.5). In beiden Fällen ist bei der Umsetzung aber zweifellos insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem höherrangigen Recht zu achten (Bisaz, a.a.O., Rz 22).

Damit aber sei die in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Initiative nicht schon deshalb unzulässig, weil sie nicht in der Form der allgemeinen Anregung erfolgt sei. Allerdings müssten sich die Initianten, wie insbesondere auch die Stimmberechtigten, im Klaren sein, dass die allfällige Annahme der Initiative nicht die direkte Revision des Baureglementes zur Folge habe, sondern eine Baureglementsreform im Sinn und Geist der Initiative gemäss Erlassverfahren von § 25 ff. RPG auslöse, für welches der Gemeinderat zuständig sei. Bleibe zu bemerken, dass das Erlassverfahren kommunaler Nutzungspläne (auch wenn durch eine Planungsinitiative ausgelöst) erst mit der rechtskräftigen Genehmigung durch den Regierungsrat gemäss § 28 PBG abgeschlossen sei (was ebenfalls bundesrechtlich gefordert sei, Art. 26 RPG).

Die Rechtmässigkeit der Ungültigkeitserklärung begründete das Verwaltungsgericht im konkreten Fall indes damit, dass keine gewichtigen raumplanerischen Gründe bzw. kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Änderung des rechtskräftigen Zonenplanes im Sinne der Initiative bestünden. Die Initiative verstosse damit gegen Art. 21 Abs. 2 RPG, wonach Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert hätten (Erw. 6.3.5). Ins Gewicht fiel dabei zum einen, dass der Zonenplan im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative erst rund neun Jahre in Kraft war (mit zwischenzeitlichen - nach vier und sechs Jahren - untergeordneten Plananpassungen). Zum andern zielte die Initiative einzig auf die Verhinderung eines bestimmten Projektes, für welches bereits eine kommunale Baubewilligung erteilt worden war. Ein öffentliches Interesse an der Verbotung von Betrieben der fraglichen Art (Hundehaltung/Hundesportanlage) in der Gewerbezone bestand nicht. Ergänzend wurde auch dargelegt, dass im konkreten Fall die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit sowie der Gleichbehandlungsgrundsatz tangiert wurden, weil die Baureglementsänderung zu einem faktischen Verbot von Betreiben und Anlagen der fraglichen Art in der Gemeinde führten. Im Ergebnis wurde daher eine verfassungskonforme Auslegung der als ausgearbeiteter Entwurf eingereichten Initiative als nicht möglich erachtet (Erw. 8).

4.3.1 An der obzitierten Rechtsprechung ist festzuhalten. Massgebend ist, dass eine Planungsinitiative immer Umsetzungsakte erfordert, unabhängig davon, ob es sich um eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung oder in Form des ausgearbeiteten Entwurfs handelt (ZBI 1995 S. 420 f.; vgl. auch BGE 139 I 2 Erw. 5.6). Das im Planungs- und Baugesetz vorgesehene Nutzungsplanverfahren und die darin vorgesehenen Instrumente des Rechtsschutzes gelangen auch nach Annahme einer Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs zur Anwendung. Das direktdemokratische Initiativverfahren ersetzt einzig Teilbereiche des

in § 25 Abs. 1 PBG vorgesehenen Vorprüfungsverfahren (gemeinderätliche Information, Entgegennahme von Einwendungen und Vorschlägen und Prüfung derselben). Der Gemeinderat wird indes mit Annahme einer Planungsinitiative verpflichtet, eine entsprechende Planungsrevision auszuarbeiten und das Verfahren nach § 25 Abs. 2 PBG in Gang zu setzen. Den Mitwirkungs- und Rechtsschutzrechten nach Art. 4 und Art. 33 RPG wird durch die demokratischen Rechte im Rahmen des Initiativverfahrens und die im Falle einer Annahme der Initiative anschliessenden Umsetzungsakte grundsätzlich Genüge getan (vgl. anschliessend aber Erw. 4.3.2).

Die nach der Annahme einer Planungsinitiative erforderliche Umsetzung kann zur Folge haben, dass die Initiative nicht oder nur mit Einschränkungen umgesetzt werden kann. Im Rahmen des Nutzungsplanungsverfahrens findet denn auch eine weitere Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung mit offenem Ausgang statt. Das Verwaltungsgericht hat bereits mit VGE 895/05 vom 26. Januar 2006 darauf hingewiesen, dass gerade bei Initiativen, die das Planungsrecht betreffen, bei deren Umsetzung zahlreiche Kontrollmöglichkeiten und -pflichten bestehen. Nur bei offensichtlichen Rechtswidrigkeiten seien solche Initiativen daher als ungültig zu erklären. Insbesondere sei die Frage einer allfälligen Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie erst im planungsrechtlichen Einsprache- und Beschwerdeverfahren zu prüfen. Planungsinitiativen - ob in Form der allgemeinen Anregung oder in Form des ausgearbeiteten Entwurfs - stehen mithin von Anfang an unter dem Vorbehalt, dass bei ihrer Umsetzung inhaltliche Abstriche gemacht werden müssen oder die Umsetzung gar nicht möglich ist (vgl. BGE 139 I 2 Erw. 5.7.2).

4.3.2 Mit dem revidierten GOG (in Kraft seit 1. Juli 2018) trat insofern eine Rechtsänderung ein, als dass Pluralinitiativen grundsätzlich unverändert an die Urnenabstimmung überwiesen werden müssen, wobei gleichzeitig an der Urne auch über einen allfälligen Gegenvorschlag abgestimmt werden kann (doppeltes Ja mit Stichfrage; vgl. Sicherheitsdepartement: Gemeindeorganisationsgesetz: Totalrevision, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage vom 30.11.2016 S. 8 Ziff. 3.2.4 und S. 13 zu § 12 GOG-E).

Mit dem Ausschluss von Abänderungsanträgen bei Pluralinitiativen an der Gemeindeversammlung wollte der Gesetzgeber einerseits die Behandlung der Pluralinitiative beschleunigen, andererseits aber insbesondere den Anspruch der Initianten, dass ihre Initiative unverändert zur Abstimmung gebracht wird, inhaltlich normieren (vgl. regierungsrätlicher Bericht und Vorlage an den Kantonsrat zum Gemeindeorganisationsgesetz: Totalrevision, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat [RRB Nr. 495/2017 vom 27.6.2017] S. 16 zu § 11 GOG-E; S. 18 zu § 13

GOG-E). Dieser Anspruch rechtfertigt sich mit der erhöhten demokratischen Legitimation einer Pluralinitiative, welche von einem bestimmten Quorum der Stimmberechtigten mitgetragen werden muss.

Der Grundsatz der Unveränderbarkeit steht bei einer Pluralinitiative, welche einen ausgearbeiteten (Planungs-)Entwurf zum Gegenstand hat, in einem gewissen Widerspruch zu dem im Nutzungsplanverfahren vorgesehenen Mitwirkungsverfahren. Wie bereits im obzitierten VGE III 2016 219 (Erw. 4.7.1) ausgeführt, kann dies in Berücksichtigung der im Rahmen des Initiativverfahrens den Stimmberechtigten zustehenden demokratischen Rechte und im Lichte des Grundsatzes des "in dubio pro populo" und des Wissens der Stimmberechtigten um das auch bei einem ausgearbeiteten Entwurf einer Planungsinitiative im Falle einer Annahme noch durchzuführenden Nutzungsplanverfahren akzeptiert werden. Der politische Meinungsbildungsprozess kann auch im Initiativverfahren durchgeführt werden. Dem Umstand, dass nicht stimmberechtigte Grundeigentümer, welche von einer Planungsinitiative betroffen sein können, im Initiativverfahren keine Mitwirkungsrechte zukommen (anders im öffentlichen Mitwirkungsverfahren gemäss § 25 Abs. 1 PBG), kann im Rahmen des Initiativverfahrens insofern Rechnung getragen werden, als dass die Betroffenen (insbesondere die Grundeigentümer) von der zuständigen Behörde summarisch auf ihre Haltung zur Initiative hin befragt werden und ihre Ansichten im Rahmen der behördlichen Informationen (an der Gemeindeversammlung und in den Abstimmungserläuterungen) eingebracht werden (Bisatz, a.a.O., S. 6). Des Weiteren ist anzumerken, dass sich der RRB Nr. 495/2017 (und ebenso der erläuternde Bericht des Sicherheitsdepartements vom 30.11.2016 zur Totalrevision des Gemeindeorganisationsgesetzes) weder zum (Spannungs-)Verhältnis der Initiative in Form der allgemeinen Anregung noch des ausgearbeiteten Entwurfs zur Planungsinitiative äussert bzw. die Planungsinitiative überhaupt nicht anspricht. Hieraus darf gefolgert werden, dass der Gesetzgeber gegenüber der vorbestehenden Rechtslage betreffend die Planungsinitiative keine Änderung beabsichtigte und eine solche mittels eines ausgearbeiteten Entwurfs (weiterhin) nicht ausschliessen wollte.

4.3.3 Insgesamt kann mithin aus der oberwähnten Revision des GOG, mit welcher das Initiativrecht gestärkt und erweitert werden sollte, nicht auf die generelle Unzulässigkeit bzw. Ungültigkeit von Pluralinitiativen zu Planungsfragen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs geschlossen werden, womit in casu nicht beurteilt werden muss, ob die vorliegende Initiative gestützt auf ihren Wortlaut als ausgearbeiteter Entwurf zu qualifizieren ist, wie die Beschwerdeführer geltend machen, oder ob sie als allgemeine Anregung zu werten ist, als welche sie vom Gemeinderat entgegengenommen wurde.

5.1 Betreffend die von den Beschwerdeführern gegen die Zulässigkeit der Initiative auch angeführte Planbeständigkeit ist festzuhalten, dass nach Art. 21 Abs. 2 RPG Planänderungen möglich sind, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die Rechtsprechung lässt ausserdem nachträgliche geringfügige Erweiterungen des Baugebiets zu, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheint (BGE 124 II 391 Erw. 4.b mit Hinweis auf ZBI 98/1997, S. 233 f. E. 4d/aa und bb). Zudem sind Zonenpläne ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der Regel nach etwa 15 Jahren zu überarbeiten (Art. 15 lit. b RPG). Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planrevision dieser Frist von 15 Jahren kommt, desto eher dürfen daher auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden. Ebenfalls genügen kann statt veränderter Verhältnisse allerdings auch das Vorliegen eines (sogar kürzlich unterlaufenen) Planungsfehlers (Urteil BGer 1P.611/2001 vom 25.1.2002 Erw. 3.2 mit Hinweisen).

Nachdem die von der Initiative betroffene Nutzungsordnung seit über 20 Jahren besteht und in der Vielzahl der Unterzeichner der Pluralinitiative auch veränderte Bürger-Vorstellungen zu erkennen sind, kann das Argument der Planbeständigkeit einer (Teil-)Revision der Nutzungsplanung nicht entgegengehalten werden. Was im Übrigen den Einwand der fehlenden Gesamtbetrachtung anbelangt, kann angemerkt werden, dass die von der streitigen Initiative betroffenen beiden nicht besonders grossflächigen Grundstücke singulär der Zentrumszone zugewiesen worden sind. Die umliegenden Grundstücke liegen in der öffentlichen Zone und in der Kernzone. Die eigentliche Zentrumszone des Ortsteils Freienbach liegt einige hundert Meter entfernt von den fraglichen Grundstücken, weshalb die Zielsetzung der Initiative eher im Sinne einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange liegt. Eine Teilzonenplanung ist grundsätzlich zulässig, sofern sie sich in die flächendeckende Nutzungsplanung einfügt (VGE III 2019 108 vom 21.11.2019 Erw. 1.6.1; VGE III 2013 213 vom 29.10.2014 Erw. 5.1 m.H.). Nicht zulässig wäre eine isolierte Sondernutzungsordnung, welche aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen wäre, wie etwa eine einzelfallweise Einzonung (vgl. Urteil BGer 1P.14/2001 vom 1.4.2001; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 2 Rz. 25 m.H.). Die vorliegend zu beurteilende Initiative zielt nicht auf eine solche ab.

5.2 Die allfälligen Konsequenzen einer Nutzungsplanänderung für ein konkretes Bauvorhaben während laufendem Baubewilligungsverfahren sind grundsätz-

lich eine Frage des anwendbaren Rechts. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten (einschliesslich Baubewilligungen) mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen (BGE 139 II 263 Erw. 6 m.w.H.). Dies entspricht auch der Regelung von § 94 Abs. 1 PBG, wonach das PBG auf alle Baugesuche Anwendung findet, die nach seinem Inkrafttreten eingereicht werden. Ähnlich bestimmt auch Art. 64 Abs. 1 BauR, dass das Baureglement mit der Genehmigung des Regierungsrates in Kraft tritt und alle vorher eingegangenen Baugesuche noch nach den bisherigen Vorschriften zu beurteilen sind. Später eingetretene Rechtsänderungen sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (BGE 135 II 384 Erw. 2.3 S. 390; 125 II 591 Erw. 5e/aa S. 598; je mit Hinweisen). Das Bundesgericht erachtet diese Voraussetzungen insbesondere im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts als gegeben (BGE 135 II 384 Erw. 2.3 m.H.). Wie es sich hiermit im konkreten Fall verhält, kann offen gelassen werden. Entscheidend ist, dass von einem unmöglichen Inhalt nicht bereits dann gesprochen werden kann, wenn für das von einer Planungsinitiative betroffene Baugebiet ein Baugesuch hängig ist. Ob daraus eine rechtskräftige Baubewilligung resultiert bzw. ob eine allfällige Bewilligung in Anspruch genommen wird, ist weiterhin offen, weshalb bereits aus diesem Grund nicht von einem unmöglichen Inhalt der Initiative gesprochen werden kann.

6.1 Die Beschwerde ist somit abzuweisen und der GRB Nr. 53 vom 10. Februar 2021, womit die Pluralinitiative vom 28. Januar 2021 als zulässig erklärt wurde, ist zu bestätigen.

6.2 Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 800.-- den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen. Eine Parteientschädigung ist den nicht bewalteten Beschwerdegegnern praxisgemäss nicht zuzusprechen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens von Fr. 800.-- (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) werden den Beschwerdeführern - unter solidarischer Haftbarkeit - auferlegt. Die Beschwerdeführer haben am 15. März 2021 einen Kostenvorschuss von Fr. 800.-- bezahlt, so dass die Rechnung ausgeglichen ist.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. 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).
5. Zustellung an:
 - den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (2/R)
 - den Gemeinderat Freienbach (R; unter Beilage des Schreibens der Beschwerdeführer vom 16.4.2021)
 - den Vertreter der Beschwerdegegner/Initianten (2/R; unter Beilage des Schreibens der Beschwerdeführer vom 16.4.2021)
 - das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst (EB/z.K.)
 - und den Regierungsrat (z.K.).

Schwyz, 6. Mai 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: 19. Mai 2021