

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2016 219

Entscheid vom 31. Januar 2017

Besetzung

Dr.iur. Vital Zehnder, Vizepräsident
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin
Monica Huber-Landolt, Richterin
Iic.iur. Prisca Reichlin Brügger, Gerichtsschreiberin

Parteien

1. A. _____
2. B. _____
3. C. _____
4. D. _____
5. E. _____
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt F. _____

gegen

**Gemeinderat G. _____,
Vorinstanz,**

Gegenstand

Gemeinde- und Korporationsrecht (Initiativrecht; Planungsinitiative
in der Form eines ausgearbeiteten Baureglement-Entwurfs)

Sachverhalt:

A. Am 22. September 2016 reichten A._____, B._____, C._____, D._____ und E._____ (Initianten) beim Gemeinderat G._____ ein Initiativbegehren im Zusammenhang mit dem (vom Gemeinderat bewilligten) Bauprojekt H._____, G._____, ein (Eingang bei der Gemeinde 23.9.2016). Neben den fünf Initianten unterzeichneten rund 200 weitere Personen das Initiativbegehren mit folgendem Text (Hervorhebungen im Original; Vi-act. 1):

Initiativbegehren

Gestützt auf § 37 der Verfassung des Kantons und auf § 8 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke reichen die untenstehenden Stimmberechtigten der Gemeinde G._____ nachfolgendes Initiativbegehren ein:

Art. 33 Abs. 1 des Baureglements der Gemeinde G._____ sei wie folgt zu ergänzen:

Die Gewerbebezonen sind für Gewerbebetriebe und kleinere Industriebetriebe bestimmt.

Unzulässig sind insbesondere Bauten und Anlagen für den Betrieb von Hundesport, Hundeausbildungen, Hundezucht und gewerbsmässige Hundehaltung.

Art. 50 Abs. 2 des Baureglements der Gemeinde G._____ sei wie folgt zu ergänzen:

Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Baubewilligungsgesuche sind nach den Vorschriften dieses Reglements zu beurteilen. *Die Abänderung von Art. 33 Abs. 1 BauR ist mit dem Inkrafttreten auf alle hängigen Beschwerdeverfahren anwendbar.*

Begründung

Das Gewerbegebiet befindet sich gemäss dem geltenden Zonenplan vorwiegend nördlich der Autobahn (überwiegend an der "I._____strasse" und beim "J._____"). Südlich der Autobahn befinden sich am K._____weg nur zwei kleinere Flächen in der Gewerbezone. Auf beiden Flächen rechts und links der L._____aa wurde früher je ein Schweinemaststall geführt. Die H._____ plant südlich der Autobahn und links der L._____aa mit ihrem Projekt ein Hundeausbildungszentrum. So ist unter anderem vorgesehen an über 30 Wochenenden Veranstaltungen und Wettkämpfe mit über 100 Teams (Mensch und mehrere Hunden) durchzuführen. Die Hundeausbildungsanlage soll gemäss Bauprojekt das ganze Jahr hindurch 24 Stunden am Tag genutzt werden. Dies ist unverhältnismässig und entspricht nicht dem Zonenzweck. Auch den umliegenden Firmen ist es verboten, an Wochenenden und Feiertagen zu arbeiten. Die Initianten sind der Ansicht, dass die bestehende und geltende Gewerbezone für den Hundesport (oder Ähnliches) unzulässig ist. Die Gewerbezone ist ausschliesslich den Gewerbebetrieben und kleineren Industriebetrieben vorbehalten. Dies ist bereits im bestehenden Baureglement so festgehalten und von der G._____ Bevölkerung abgesegnet worden. Mit der vorliegenden Initiative soll verdeutlicht und explizit festgehalten werden, dass die Nutzung und der Betrieb für jeglichen Hundesport, Hundeausbildung und dergleichen in der G._____ Gewerbezone nicht erlaubt ist. Mit der Initiative soll die G._____ Bevölkerung darüber abstimmen, ob sie ebenfalls endgültig eine solche

Nutzung nicht zulassen möchte. Mit der Volksabstimmung können insbesondere die demokratischen Mitwirkungsrechte der G. _____ Mitbürgerinnen und Mitbürger gewahrt werden.

Die fünf Erstunterzeichnerinnen und Erstunterzeichner dieses Begehrens bilden das Initiativkomitee und sind berechtigt, das Initiativbegehren zurückzuziehen.

B. Mit Beschluss Nr. 296 vom 10. Oktober 2016 nahm der Gemeinderat Kenntnis vom Eingang der Initiative und er überwies diese dem zuständigen kantonalen Departement zur Vorprüfung (Vi-act. 3). Die Überweisung erfolgte am 12. Oktober 2016 an das Amt für Raumentwicklung (Vi-act. 4). Dieses gab seine (unverbindliche) Stellungnahme (wonach Initiative unzulässig sei) am 19. Oktober 2016 ab.

C. Am 28. November 2016 trat der Gemeinderat mit GRB Nr. 350 auf das Initiativbegehren nicht ein (Vi-act. 6). Der Nichteintretensbeschluss wurde am N. _____ 2016 im Amtsblatt publiziert (M. _____).

D. Mit Eingabe vom 12. Dezember 2016 lassen die Initianten gegen den Nichteintretensentscheid des Gemeinderates vom 28. November 2016 beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz fristgerecht Beschwerde erheben mit den Rechtsbegehren:

1. Der Beschluss des Gemeinderates vom 28. November 2016 sei aufzuheben und das Initiativbegehren "Nutzungs-, Bau und Betriebsverbot für Hundesport, Hundeausbildung, Hundezucht und gewerbsmässige Hundehaltung in der Steiner Gewerbezone" sei als gültig zu erklären und den Stimmberechtigten zu unterbreiten.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Gemeinde G. _____.

E. Unter Verweis auf die Begründung des Nichteintretensbeschlusses vom 28. November 2016 verzichtet der Gemeinderat G. _____ auf eine Vernehmlassung und beantragt die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1 Stimmberechtigte können gemäss § 37 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz (KV; SRSZ 100.100) 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).

1.2 Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (GOG; SRSZ 152.100) sind Initiativbegehren dem Gemeinderat schriftlich einzureichen. Der Gemeinderat tritt auf ein Initiativbegehren nicht ein (§ 8 Abs. 1 zweiter Satz GOG), wenn:

- es sich auf einen Gegenstand bezieht, zu dessen Behandlung die Gemeindeversammlung nicht zuständig ist,
- der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gewahrt ist,
- es dem Bundes- oder kantonalen Recht widerspricht,
- oder einen unmöglichen Inhalt aufweist.

Der Gemeinderat kann auch Initiativbegehren als unzulässig erklären, wenn sie sich als Wiederholung eines innert zwei Jahren von der Gemeindeversammlung behandelten Geschäftes darstellen und keine neuen Tatsachen vorliegen, die eine nochmalige Behandlung rechtfertigen (§ 8 Abs. 2 GOG).

1.3 Rechtlich möglich ist eine Initiative nur, wenn sie nicht gegen übergeordnetes Recht und dessen Sinn und Geist verstösst (vgl. 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; VGE 895/05 vom 26.1.2006 Erw. 3.5.1, publ. in EGV-SZ 2006, Nr. B 7.1; Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in ZBI 1990, S. 378ff., S. 400). 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. Es soll vermieden werden, dass die Gemeindeversammlung zu einem Beschluss aufgerufen wird, der anschliessend auf dem Weg der Kassationsbeschwerde gemäss § 95 GOG bzw. einer Stimmrechtsbeschwerde postwendend wiederum als rechtswidrig aufgehoben würde. Die Prüfung durch den Gemeinderat soll allerdings 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 sei (zit. 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 VGE 505/94 vom 20. April 1994, publ. in EGV-SZ 1994, Nr. 13, S. 36f.; zur Kritik am Auslegungsgrundsatz 'in dubio pro populo', siehe namentlich: Hangartner/ Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Rz. 428ff. mit weiteren Hinweisen). Eine Initiative ist dann nicht rechtswidrig und ungültig, wenn eine gesetzeskonforme Auslegung möglich ist (vgl. VGE 895/05 vom 26.1.2006 Erw. 3.5.1 mit weiteren Ausführungen, siehe EGV-SZ 2006, S. 149).

1.4 Verfügungen über die Zulässigkeit von Initiativbegehren sind den Initianten mitzuteilen; der Entscheidspruch ist zusammen mit dem Begehren im Amtsblatt zu veröffentlichen. Sie können innert zehn Tagen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 8 Abs. 3 GOG).

2. Das Initiativrecht der Beschwerdeführer als Stimmberechtigte der Gemeinde G. _____ ist unbestritten; ebenso ihre Legitimation zur Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid des Gemeinderates vom 28. November 2016. Die zehntägige Beschwerdefrist wurde mit der Eingabe vom 12. Dezember 2016 eingehalten, selbst wenn davon ausgegangen würde, für die Initianten, an welche der Nichteintretensentscheid am 30. November 2016, mithin vor der Publikation im Amtsblatt, versandt wurde, beginne die Frist mit der Zustellung zu laufen. Nachdem auch der Kostenvorschuss bezahlt wurde, ist auf die Beschwerde einzutreten.

3. In Ziffer 1 des im Amtsblatt publizierten GRB Nr. 350 vom 28. November 2016 führt der Gemeinderat zum Nichteintretensbeschluss aus: "Das (...) Initiativbegehren enthält in unzulässiger Weise ausgearbeitete Bestimmungen, verstösst gegen übergeordnetes Recht (Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit, Rechtsgleichheitsgebot) und widerspricht aus planungsrechtlicher Sicht den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes (RPG) und des Planungs- und Baugesetzes (PBG) und ist deshalb unzulässig." Es wird dies von den Beschwerdeführern bestritten, was es in der Folge zu prüfen gilt.

4.1 Laut Gemeinderat wollen die Initianten die Nutzungsart in den Gewerbebezonen G1, G2 und G3 einschränken. Damit liege eine Zonenplanänderung vor. Im Planungsbereich seien indes Initiativbegehren im Sinne von Rechtsetzungsiniciativen nur als allgemeine Anregungen möglich. Die Initiative enthalte aber konkret ausformulierte Baureglementsänderungen, was unzulässig sei.

4.2 Unter dem Recht der alten Kantonsverfassung (§ 73 altKV) war die Unterscheidung zwischen der Rechtsetzungsiniciative, die sich auf den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung einer Verordnung bezieht, und der Verwaltungsiniciative, die sich auf einen Verwaltungsakt bezieht, namentlich deshalb von Bedeutung, weil eine Rechtsetzungsiniciative nur in der Form der allgemeinen Anregung zulässig war, während die Verwaltungsiniciative sowohl als allgemeine Anregung, als auch in Form des ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht werden konnte. Initiativbegehren in der Nutzungsplanung wurden dabei als Rechtsetzungsiniciativen behandelt, weshalb sie ausschliesslich in Form der allgemeinen Anregung zulässig waren (vgl. EGV-SZ 2007 B 7.1 Erw. 5.2).

4.3 Diese mitunter auf Kritik gestossene Regelung (vgl. Gander, a.a.O., S. 338) wurde mit der neuen Kantonsverfassung vom 24. November 2010 aufgegeben. Zwar sieht § 37 KV in kommunalen Angelegenheiten nach wie vor die Rechtssetzungsinitiative und die Verwaltungsinitiative vor. Indes können beide in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht werden (§ 37 Abs. 3 KV). Neu ist es somit auch zulässig, eine Initiative auf Erlass oder Änderung eines rechtssetzenden Erlasses in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes einzureichen, welche in die Zuständigkeit der Bezirksgemeinde oder der Gemeindeversammlung fällt.

4.4 Soweit Planungsinitiativen unter dem Recht der alten Kantonsverfassung ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht werden konnten, war nach Gutheissung der Initiative eine entsprechende Vorlage durch den Gemeinderat auszuarbeiten und der Gemeindeversammlung vorzulegen (§ 8 Abs. 5 GOG). Der Gemeinderat hatte dabei das Erlassverfahren kommunaler Nutzungspläne zu beachten, insbesondere die öffentliche Auflage sowie das Einsprache- und Beschwerdeverfahren durchzuführen (EGV-SZ 1994 Nr. 13 Erw. 4b; EGV-SZ 2009 B7.3). Bei diesem Verfahren mussten die Initianten einer Planungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung akzeptieren, dass der Inhalt ihres Initiativbegehren bereits aufgrund der Beratung und allfälliger Änderungsanträgen im Rahmen der Gemeindeversammlung modifiziert wurde und die Initiative trotz Gutheissung durch das Volk im anschliessenden konkretisierenden Nutzungsplanverfahren sowie Einsprache- und Beschwerdeverfahren noch massgeblich verändert werden konnte (vgl. exemplarisch Steinfabrik-Initiative Gemeinde Freienbach: VGE 895/05 vom 26.1.2006; VGE III 2009 101 vom 23.9.2009; VGE III 2011 181 vom 18.4.2012; BGE 139 I 2; vgl. auch Corsin Bisaz, Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne, Jusletter, 3.10.2016, Rz 19 f.). Die Initianten können sich im Nutzungsplanverfahren zwar im Auflageverfahren einbringen und auch Einsprache erheben, der weitere Rechtsmittelweg ist ihnen mangels Beschwerdelegitimation jedoch verwehrt. Immerhin sind den Initianten einer Planungsinitiative aber während des Verfahrens Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben, es ist ihnen Gehör zu verschaffen; so ist ihnen z.B. auch das Recht einzuräumen, in einem allfälligen Beschwerdeverfahren vor Regierungsrat oder Verwaltungsgericht Stellung nehmen zu können. Ein selbständiges Rechtsmittel steht ihnen jedoch erst mit der Vorlage des Entwurfs an die Gemeindeversammlung zu. Sie können mit Stimmrechtsbeschwerde rügen, die Vorlage setze die Initiative nicht um und verletze damit das Stimmrecht (EGV-SZ 2009 B7.3, vgl. auch BGE 139 I 2).

4.5 Vor allem aber war (und ist) die Planungsinitiative in Form der allgemeinen Anregung mit dem Nutzungsplanverfahren vereinbar (vgl. EGV-SZ 2007 B7.1 Erw.

5.3). Demgegenüber steht die von der Kantonsverfassung neu vorgesehene Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes in einem ausgeprägteren Spannungsverhältnis zum Nutzungsplanverfahren. Es gilt daher zu prüfen, wie sich die Neuerung im Initiativrecht auf die Planungsinitiative resp. das Nutzungsplanverfahren auswirkt. Dies vor dem Hintergrund, dass das kantonale Planungs- und Baurecht den Erlass kommunaler Nutzungspläne detailliert regelt (§§ 25 ff. Planungs- und Baugesetz [PBG, SRSZ 400.100]). Demgemäss informiert der Gemeinderat die Öffentlichkeit über die Zielsetzungen seiner Planungen und nimmt dazu Einwendungen und Vorschläge entgegen. Nach Prüfung dieser Eingaben arbeitet er den Entwurf für Zonen- und Erschliessungspläne sowie für die zugehörigen Vorschriften aus und unterbreitet sie dem zuständigen Departement (§ 25 Abs.1 PBG). Hernach wird der Entwurf unter Bekanntgabe im Amtsblatt und in den örtlichen Publikationsorganen während 30 Tagen öffentlich aufgelegt (§ 25 Abs.2 PBG). Jedermann kann während der Auflagefrist beim Gemeinderat gegen den Entwurf schriftlich Einsprache erheben (Populareinsprache, § 25 Abs.3 Satz 1 PBG). Der Gemeinderat entscheidet über die Einsprachen. Gegen einen Einspracheentscheid können gemäss § 26 Abs.2 PBG Personen, die durch diesen berührt sind und an seiner Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse haben sowie die in § 11 Abs.4 PBG erwähnten Organisationen Beschwerde gemäss der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRP) beim Regierungsrat und gegen dessen Entscheid beim Verwaltungsgericht führen. Nach der rechtskräftigen Erledigung der Einsprachen legt der Gemeinderat den Entwurf der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vor. Er kann jene Gebiete, die nach Abschluss des Einspracheverfahrens unbestritten geblieben sind, der Gemeindeversammlung vorzeitig zur Beschlussfassung vorlegen, sofern dies planerisch sinnvoll ist (§ 27 Abs.1 PBG). An der Gemeindeversammlung sind Abänderungsanträge zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften unzulässig (§ 27 Abs.2 PBG). Gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung kann innert zehn Tagen seit dem Versammlungs- oder Abstimmungstag Beschwerde beim Verwaltungsgericht wegen Verletzung des Stimmrechts oder wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung erhoben werden (§ 27 Abs.3 PBG). Schliesslich bedürfen die Pläne und zugehörigen Vorschriften zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung des Regierungsrates (§ 28 PBG).

Würde nun eine Planungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs nach ihrer Gutheissung umgehend die rechtskräftige Zonenplanänderung nach sich ziehen, würde dieses kantonale vorgeschriebene Nutzungsplanverfahren offenkundig nicht eingehalten.

4.6 Bei der Regelung des Nutzungsplanverfahrens ist der Kanton nicht frei. Vielmehr hat er mit dem Erlassverfahren kommunaler Nutzungspläne (§§ 25 ff. PBG) bundesrechtliche Vorgaben umgesetzt, die insbesondere die Berücksichtigung der Grundsätze der Öffentlichkeit des Verfahrens und der Mitwirkung der Betroffenen (Art. 4 sowie Art. 33 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700]) sowie des (Individual-) Rechtsschutzes (Art. 33 RPG) fordern (vgl. Analyse der Planungs- und Baugesetzgebung des Justizdepartementes vom 22.4.1994 im Auftrag des Regierungsrates, S. 13).

Demgegenüber ist die Initiative ein eigenständig geregeltes Instrument der direkten Demokratie und nicht speziell auf die Raumplanung ausgerichtet. Solange jedoch das kantonale Recht dies nicht ausdrücklich ausschliesst, kann auf dem Wege der Initiative auch eine konkrete Raumplanungsmassnahme vorgeschlagen werden (BGE 138 I 131 Erw. 5.2 m.w.H. [Pra 2012 Nr. 99]). Dass die Planungsinitiative als solche im schwyzerischen Recht ausgeschlossen wäre, wird vom Gemeinderat zu Recht nicht behauptet. Die Kantonsverfassung lässt Rechtssetzungs- und Verwaltungsiniciativen je in der Form der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs zu, solange sie in die Zuständigkeit der Bezirks- resp. Gemeindeversammlung fallen. Planungsiniciativen wurden bereits unter der alten Kantonsverfassung als im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung erachtet und damit als Rechtssetzungsiniiciativen zugelassen (vgl. für viele VGE III 2011 121 vom 8.2.2012 Erw. 1.6.1). Daran ändert die neue Kantonsverfassung nichts. Mithin sind Planungsiniciativen (in beiden Formen) im schwyzerischen Recht nicht ausgeschlossen. Immerhin müssen aber die Raumplanungsvorgaben des übergeordneten Rechts, namentlich auch zum Raumplanungsverfahren, eingehalten werden, wenn die Raumplanungsmassnahmen mittels Initiative angeregt werden (Urteil BGer 1P.387/2006 vom 19.9.2007 Erw. 3.2).

4.7 Als Vorgaben des übergeordneten Rechts sind insbesondere das öffentliche Auflageverfahren (Art. 4 und Art. 33 Abs. 1 RPG) sowie die Rechtsschutzgarantie (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG) zu beachten.

4.7.1 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden haben dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 2 RPG); insbesondere sind Nutzungspläne öffentlich aufzulegen (Art. 33 Abs. 1 RPG; § 25 PBG). Gemäss Bundesgerichtspraxis kann das demokratische Gesetzgebungsverfahren die öffentliche Auflage ersetzen (BGE 138 I 131 Erw. 5.2). Dies gilt auch für das Initiativverfahren in kommunalen Angelegenheiten im Kanton Schwyz. Der Entscheid des Gemeinderates, auf eine Initiative einzutreten (oder nicht einzutreten) ist zusammen mit dem Initiativbegehren im Amtsblatt zu publizieren (§ 8 Abs. 3 GOG). Erachtet der Gemeinderat das Begehren als zulässig,

legt er es mit seinem Antrag oder seinem Gegenvorschlag spätestens innert Jahresfrist der Gemeindeversammlung vor (§ 8 Abs. 4 GOG), worauf diese das Initiativbegehren berät (§ 12 GOG). Dabei können auch Abänderungsanträge zur Initiative gestellt werden (Gander a.a.O., S. 403). Mit diesem direktdemokratischen Initiativverfahren, das öffentlich ist und eine breite und informierte Mitwirkung ermöglicht, wird der Vorgabe der öffentlichen Auflage gemäss Raumplanungsrecht entsprochen, womit Art. 4 RPG und Art. 33 Abs. 1 RPG erfüllt sind. Daran ändert die Tatsache nichts, dass sich am Gesetzgebungsverfahren im Rahmen eines Initiativbegehrens nur die Stimmberechtigten direkt beteiligen können, wogegen sich das Raumplanungsverfahren an alle Betroffenen richtet (Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 Rz 15). Denn auch bei einer Initiative ist es nicht ausgeschlossen, dass sich nicht stimmberechtigte Betroffene zur Vorlage äussern und gegebenenfalls gar Beschwerde nach § 95 Abs. 1 GOG erheben (vgl. VGE 895/05 vom 26.1.2006 Erw. 2.3).

4.7.2 Neben dem öffentlichen Auflageverfahren enthält das Bundesrecht eine Rechtsschutzgarantie. Wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen, muss gegeben sein, wobei die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht sowie die volle Überprüfung, d.h. inkl. Ermessensprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (d.h. mindestens eine obere richterliche Behörde, Art. 29a BV) gewährleistet sein müssen (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG). Daneben sind auch die verfassungsrechtlichen Verfahrens- und Justizgrundsätze zu beachten, so im Wesentlichen die aus den Art. 29 und 30 BV abgeleiteten allgemeinen Prinzipien der Verwaltungstätigkeit wie Anspruch auf rechtliches Gehör, Akteneinsicht, unentgeltliche Rechtspflege, öffentliche Verhandlung, Urteilsverkündung usw. (Aemisegger/Haag, a.a.O., Art. 33 Rz 7). Zielt eine Planungsinitiative auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Vorschriften ab, welche sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen, dann ist Art. 33 RPG beachtlich. Dies bedeutet, dass nicht jede auf die Änderung eines Baureglementes abzielende Initiative diese Minimalvorschriften an das Verfahren gemäss RPG einhalten muss, sondern nur dann, wenn sie auf Massnahmen und Verfahren der Raumplanung abzielen, die der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienen (Aemisegger/Haag, a.a.O., Rz 45; vgl. auch Urteil BGer 1P.13/2003 vom 5.3.2003 Erw. 3.3). Dies ist bei der vorliegenden Initiative, welche die Nutzung in der Gewerbezone betrifft, der Fall.

Dieser bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsschutz wird im Initiativverfahren nicht gewährleistet, in dessen Zentrum die Prüfung die Rechtmässigkeit der Initiative steht und diese Prüfung aufgrund des Grundsatzes "in dubio pro populo" nur grobmaschig erfolgt und nur Initiativen für ungültig erklärt werden, die eindeutig unzulässig sind. Im Rahmen des Nutzungsplan-Beschwerdeverfahrens erfolgt eine umfassende Rechtmässigkeits- und Ermessensüberprüfung, während die Überprüfung bei der Zulässigkeitsfrage von Initiativen summarischer ist und sich auf zweifelsfreie und offensichtliche Rechtswidrigkeiten beschränkt (EGV-SZ 1994 Nr. 13 Erw. 4b; vgl. auch VGE 895/05 vom 26.1.2006 Erw. 3.5.1 sowie zum Verhältnis des Individualbeschwerdeverfahrens gemäss §§ 25 und 26 PBG zur Stimmrechtsbeschwerde in VGE 812/00 vom 16.3.2000 Erw. 5 oder auch Praxis des Bundesgerichts bei Stimmrechtsbeschwerden BGE 141 I 186 Erw. 3). Wenn nun aber im Rahmen des Verfahrens der Planungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs der bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsschutz nicht gewährleistet wird, hat dies nicht die Ungültigkeit der Initiative zur Folge. Da der Rechtsschutz gemäss Art. 33 RPG direkt und selbständig anwendbar ist (BGE 111 Ib 13 Erw. 3b), ist 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 ist (BGE 138 I 131 Erw. 5.4.3 f.).

4.7.3 Mit dem Nutzungsplanverfahren gemäss §§ 25 ff. PBG (siehe Erw. 4.5) weicht der kantonale Gesetzgeber von den Mindestanforderungen an den Rechtsschutz gemäss Art. 33 RPG ab. So ist 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 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht vorgesehen (§§ 25 und 26 PBG). Der Gemeindeversammlung wird der Entwurf erst nach der rechtskräftigen Erledigung aller Einsprachen vorgelegt; die Gemeindeversammlung kann am Entwurf keine Änderungen mehr vornehmen (§ 27 PBG). Demgegenüber verlangt 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 muss, sondern auch der von der Gemeindeversammlung definitiv verabschiedete Nutzungsplan angefochten werden kann (Aemisegger/Haag, a.a.O. Art. 33 Rz 19).

Es stellt 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 ist oder ein Verfahren festgesetzt werden soll, das an das Verfahren für den Erlass kommunaler Nutzungspläne gemäss §§ 25 ff. PBG anlehnt.

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., 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 Regelungsgesamt 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).

4.8 Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass

- die neue Kantonsverfassung sowohl die Rechtssetzungs- als auch die Verwaltungsinitiative je in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs als auch in Form der allgemeinen Anregung zulässt;
- beide Formen auch zugelassen sind, um auf dem Wege der Initiative Raumplanungsmassnahmen anzuregen, soweit dazu die Gemeindeversammlung zuständig ist;

- der Erlass der Nutzungsplanung in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt, womit Planungsinitiativen grundsätzlich und in beiden Formen zulässig sind;
- mit dem Initiativverfahren die bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsschutzgarantie in der Raumplanung nicht gewährleistet ist;
- deswegen Planungsinitiativen aber nicht ungültig sind, sondern vielmehr der bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsschutz zu gewährleisten ist;
- daher die mit der Planungsinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs (genau wie die Planungsinitiative in Form der allgemeinen Anregung) angeregte Nutzungsplanänderung (z.B. Baureglementsänderung) mit der Annahme durch das Stimmvolk nicht direkt wirksam wird, sondern noch der Umsetzung bedarf;
- die Annahme einer Planungsinitiative (unabhängig der Form) einen rechtsverbindlichen Auftrag an den Gemeinderat darstellt, im Sinne der Initiative ein Erlassverfahren gemäss §§ 25 ff. PBG durchzuführen;
- der Rahmen dieses Auftrages an den Gemeinderat einerseits durch den Inhalt und die Ausgestaltung der Initiative (allgemeine Anregung oder ausformulierter Entwurf) sowie andererseits durch die Aufgabe, einen dem übergeordneten Recht entsprechenden Entwurf vorzulegen, bestimmt ist.

4.9 Damit aber ist die von den Beschwerdeführern in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Initiative nicht schon deshalb unzulässig, weil sie nicht in der Form der allgemeinen Anregung erfolgte. Allerdings müssen sich die Initianten, wie insbesondere auch die Stimmberechtigten (Bisaz, a.a.O., Rz 22), im Klaren sein, dass die allfällige Annahme der Initiative nicht die direkte Revision des Bauregementes zur Folge hat, sondern eine Baureglementsreform im Sinn und Geist der Initiative gemäss Erlassverfahren von § 25 ff. RPG auslöst, für welches der Gemeinderat zuständig ist. Bleibt 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 ist (was ebenfalls bundesrechtlich gefordert ist, Art. 26 RPG).

5.1 Unzulässig ist die Initiative gemäss Gemeinderat auch, weil sie gegen übergeordnetes Recht und dessen Sinn und Geist verstosse. Mit der Initiative sei eine Änderung der kommunalen Nutzungsplanung bzw. des kommunalen Baupolizeirechts dergestalt beabsichtigt, dass ein ganz bestimmtes Gewerbe (Hundeausbildungszentrum, Hundesport und dergleichen) in der Gewerbezone auf dem ganzen Gemeindegebiet verboten werde (GRB Nr. 350 Ziffer 7.1). Dadurch würden die Eigentumsгарantie (Art. 26 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV, SR 101]), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sowie der Grundsatz der

Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) verletzt. Zudem widerspreche die Initiative den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes und des Planungs- und Baugesetzes. Der Gemeinderat bestätigt damit das Ergebnis der (unverbindlichen) Vorprüfung durch das Amt für Raumentwicklung (Vi-act. 5).

5.2 Dem halten die Beschwerdeführer entgegen, ein Initiativbegehren müsse eindeutig unzulässig sein, um sie ungültig zu erklären; in Zweifelsfällen sei die Initiative dem Volk zu unterbreiten. Der Gemeinderat führe aus, es sei aus verfassungsrechtlicher Sicht höchst problematisch, ein ganz bestimmtes Gewerbe zu verbieten. Dies aber vermöge keine Ungültigkeit der Initiative zu begründen. Es sei Aufgabe des Gesetzgebers zu bestimmen, was als Gewerbe gelte. Verbote einzelner Nutzungen würden sich denn auch in verschiedenen Verordnungen finden, so etwa auch im Planungs- und Baureglement der Gemeinde Lachen, das vom Regierungsrat genehmigt worden sei.

5.3 Es ist ständige Praxis (siehe auch Erw. 1.3), dass bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen ist, welche 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 von Bund und Kantonen vereinbar erscheint. 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 beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (VGE III 2011 181 Erw. 5.6; Urteil BGer 1P.292/2003 vom 5.4.2004 Erw. 1.4; BGE 121 I 334 Erw. 2c; 119 Ia 154 Erw. 2b; 111 Ia 292 Erw. 2; 303 Erw. 4). Im Weiteren erfolgt die Prüfung der Vereinbarkeit einer Initiative mit übergeordnetem Recht grobmaschig und führt dann zur Ungültigerklärung, wenn der Inhalt eindeutig unzulässig ist. Gerade bei Planungsinitiativen bestehen bei deren Umsetzung grundsätzlich zahlreiche und griffige Kontrollmöglichkeiten und -pflichten, weshalb solche Initiativen nur bei offensichtlicher Rechtswidrigkeit als ungültig zu erklären sind (VGE 895/05 vom 26.1.2006 Erw. 6.2 mit Verweis auf EGV-SZ 1994 Nr. 13).

Die zitierte Rechtsprechung bezieht sich regelmässig auf Vorlagen, welche in Form von allgemeinen Anregungen eingereicht wurden und für die dementsprechend verschiedene Auslegungsmöglichkeiten bestehen. Auch wenn die Prüfung der Vereinbarkeit einer Initiative mit übergeordnetem Recht nur grobmaschig erfolgen soll, so hat sie doch auch sicherzustellen, dass der Gemeindeversammlung

keine Initiative unterbreitet wird, deren Beschluss auf dem Weg der Kassationsbeschwerde gemäss § 95 GOG bzw. einer Stimmrechtsbeschwerde postwendend wiederum als rechtswidrig aufgehoben würde (siehe Erw. 1.3). Allerdings gilt es auch hier zu wiederholen, dass ein Beschluss über eine (ausformulierte oder unausformulierte) Planungsinitiative ohnehin nicht direkt wirksam würde, sondern noch der Umsetzung bedarf, welche u.a. auch das Ziel verfolgt, eine mit dem übergeordneten Recht vereinbare Umsetzung sicherzustellen. Der Spielraum, dies zu bewerkstelligen, ist dabei je kleiner, je klarer und einengender der ausformulierte Entwurf einer Planungsinitiative ist. Entsprechend wenig Spielraum besteht bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit einer in Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Initiative (vgl. Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3.A. Zürich 2005, S. 185).

5.4 Mit der Initiative streben die Beschwerdeführer die Revision des Baureglementes der Gemeinde G. _____ (BauR) in zwei Punkten an. Zum einen beabsichtigen sie eine Einschränkung der Nutzungsart in der Gewerbezone (Revision Art. 33 Abs. 1 BauR); zum andern soll übergangsrechtlich festgelegt werden, dass die neue Einschränkung der Nutzungsart bei Inkrafttreten der Baureglementsänderung auf alle hängigen Beschwerdeverfahren anwendbar ist (Revision Art. 50 Abs. 2 BauR). Die Frage der Zulässigkeit der angebotenen Übergangsnorm stellt sich dabei nur dann, wenn die Revision der Gewerbezone gemäss Initiative zulässig ist.

5.5 Die Initianten bezwecken mit Ihrer Initiative ein Verbot der Nutzung und des Betriebs für jeglichen Hundesport, Hundeausbildung und dergleichen in der Steiner Gewerbezone (siehe Begründung der Initiative im Ingress Bst. A). Die dazu eingereichte Planungsinitiative enthält eine ausformulierte Baureglementsbestimmung (Hervorhebung im Original):

Art. 33 Abs. 1 des Baureglements der Gemeinde G. _____ sei wie folgt zu ergänzen:

Die Gewerbezone ist für Gewerbetriebe und kleinere Industriebetriebe bestimmt.

Unzulässig sind insbesondere Bauten und Anlagen für den Betrieb von Hundesport, Hundeausbildungen, Hundezucht und gewerbsmässige Hundehaltung.

Die Initianten haben damit bewusst nicht die Form der allgemeinen Anregung gewählt, sondern legen einen klar ausformulierten Text vor. Zwar kann dieser im Rahmen der Beratung in der Gemeindeversammlung noch verändert werden (§§ 12 und 26 GOG). Auch wird die Initiative nach einer allfälligen Annahme nicht unmittelbar umgesetzt. Vielmehr wird mit deren Annahme der Gemeinderat beauftragt, den Nutzungsplan der Gemeinde G. _____ gemäss angenommener Initiative

zu revidieren (siehe Erw. 4.7.3). Die Initiative bildet dabei den Rahmen dieses Auftrages. Gestützt auf Art. 34 Abs. 1 BV haben die Initianten Anspruch, dass der vom Gemeinderat nach Abschluss des Nutzungsplanverfahrens dem Volk zur Abstimmung vorzulegende Umsetzungsentscheid dem Inhalt der Initiative entspricht. Der Gemeinderat hat den mit der Planungsinitiative angenommenen Regelungsgehalt umzusetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Der Gegenstand des Begehrens darf nicht verlassen werden und es ist der Sinn der Initiative einzuhalten (BGE 139 I 2 Erw. 5.6).

Der Gegenstand der vorliegenden Initiative (Anpassung des Baureglements, Gewerbezone) ist klar definiert. Ebenso klar ist auch das von den Initianten verfolgte Ziel, der Sinn der Initiative: Verbot der Nutzung und des Betriebs für jeglichen Hundesport, Hundeausbildung und dergleichen in der Gewerbezone. Aufgrund der Begründung steht fest, dass der Betrieb eines Hundeausbildungszentrums, wie es die H. _____ GmbH am K. _____weg plant, in der ganzen Gewerbezone der Gemeinde G. _____ nicht möglich sein soll. Wird die Initiative angenommen, besteht der Wille des Stimmvolkes offenkundig darin, dass ein spezifisches, klar umschriebenes Gewerbe in der Gemeinde verboten wird und die H. _____ GmbH ihren Betrieb in der Gewerbezone der Gemeinde G. _____ nicht aufnehmen kann. Damit aber ist der Gestaltungsspielraum des Gemeinderates für die Umsetzung sehr klein bzw. inexistent.

Der vorerwähnte Auslegungsgrundsatz "in dubio pro populo" kann nur greifen, wenn überhaupt Raum für die Auslegung einer Initiative besteht oder wenn eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie die Initianten und Stimmbürger voraussetzen, als gesetzmässig bzw. verfassungsmässig zulässig erscheint, obwohl die Möglichkeit besteht, dass in gewissen konkreten Einzelfällen die Beurteilung anders ausfallen könnte.

Diesen Grundsätzen ist bei der Prüfung der Rechtmässigkeit der Initiative in der Folge Rechnung zu tragen. Es geht auf jeden Fall nicht an, allein unter Berufung auf den Grundsatz "in dubio pro populo" ohne weitere Prüfung ein Initiativbegehren durchzuwinken, wenn übergeordnetes Recht oder verfassungsmässige Rechte betroffen sind. Wie bereits erwähnt soll vermieden werden, dass die Gemeindeversammlung zu einem Beschluss aufgerufen wird, der anschliessend auf dem Weg der Kassationsbeschwerde gemäss § 95 GOG bzw. einer Stimmrechtsbeschwerde postwendend wiederum als rechtswidrig aufgehoben würde (vgl. Erw. 1.3). Bei Volksinitiativen besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Unterlassung der Abstimmung, soweit das kantonale Recht (wie im Kanton Schwyz) ein obligatorisches Verfahren vorsieht, in dem die Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem

übergeordneten Recht überprüft wird (BGE 139 I 195 Erw. 1.3.1; Glaser, Direktdemokratisch legitimierte Grundrechtseinschränkungen, AJP 2014 S. 66). Auch soll vermieden werden, dass im Auflageverfahren der Nutzungsplanung ein Entwurf aufgelegt werden muss, der im Rechtsmittelverfahren keinen Bestand haben wird. Entsprechend ist nicht zu beanstanden, dass der Gemeinderat eine inhaltliche Überprüfung der Initiative auf Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht vorgenommen hat. Ob die aus der Prüfung getroffene Schlussfolgerung (Ungültigkeit der Initiative) korrekt ist, gilt es nachfolgend zu prüfen.

6. Laut Gemeinderat stellt die Initiative einen Verstoss gegen die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27), den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie gegen Vorgaben des Raumplanungsrechts dar. Dies gilt es nachstehend zu prüfen.

6.1 Die Beantwortung der Frage, ob eine kommunale Nutzungsplan- bzw. Zonenplaninitiative mit dem übergeordneten kantonalen sowie dem eidgenössischen Planungsrecht vereinbar ist oder nicht, erfordert u.a. insbesondere eine Auseinandersetzung mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit (vgl. Friedrich Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 2009, S. 82; EGV-SZ 2007 Nr. B 7.1 Erw. 5.3 in fine mit Verweis auf EGV-SZ 1994, Nr. 13 und Peter Friedli, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 17 N 14). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung knüpft der Grundsatz der Planbeständigkeit an Art. 21 Abs. 2 RPG an. Darnach werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (vgl. Urteil 1C_1/2009 vom 27.7.2009 Erw. 2.1 mit Verweis auf BGE 120 Ia 227 Erw. 2b, S. 231 mit Hinweisen). Andererseits sind Pläne revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen (BGE 123 I 175, E. 3a, S. 182 f.).

Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung u.a. der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. zit. Urteil 1C_1/2009 Erw. 2.1 mit Verweis auf BGE 132 II 408 Erw. 4.2 S. 413 f.; BGE 131 II 728 Erw. 2.4, S. 733). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (siehe zit. Urteil 1C_1/2009 Erw.

2.1 mit Hinweisen auf BGE 120 Ia 227 Erw. 2c, S. 233 und BGE 133 Ia 444 Erw. 5a S. 455; zum Ganzen: VGE III 2011 121 v. 8.2.2012 Erw. 1.6.5).

Nach Ablauf des Planungshorizontes, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 lit. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (Urteil 1P.293/1994 des Bundesgerichts vom 20.12.1994 Erw. 3c, publ. in: ZBI 97/1996 S. 36). Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (vgl. Urteil 1C_306/2010 vom 2.12.2010 Erw. 2.1 mit Hinweisen auf Urteile 1P.37/2005 vom 7.4.2005 Erw. 2.1; 1P.611/2001 vom 25.1.2002 Erw. 3.2, publ. in: ZBI 104/2003 S. 654; VGE III 2011 121 v. 8.2.2012 Erw. 1.6.5).

Als Verhältnisse, deren Änderung eine Plananpassung rechtfertigen bzw. gebieten kann, fallen sowohl tatsächliche (wie z.B. Bevölkerungswachstum, Wirtschaftsentwicklung, Bedrohung eines Landschaftsbildes oder eines Lebensraums, neue Erschliessungsverhältnisse) als auch rechtliche Umstände (wie z.B. Änderung des Planungsrechts, Revision des Richtplans, ergangene Rechtsprechung) in Betracht (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 21 Rz 15).

6.2 Der Zonenplan der Gemeinde G. _____ wurde vom Regierungsrat am 18. September 2007 genehmigt. Untergeordnete Plananpassungen wurden 2011 und 2013 beschlossen bzw. genehmigt. Im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative war der Zonenplan ca. 9 Jahre in Kraft. Das ist eine Dauer, die eine Überarbeitung der Nutzungsplanung nicht ausschliesst, auch wenn sie für eine Industrie- und Gewerbezone nicht gerade als lang bezeichnet werden kann (BGE 123 I 175 Erw. 3g). Das Bundesgericht hat eine von einer Einwohnergemeinde beschlossene Änderung der Ortsplanung 9½ Jahre nachdem der Zonenplan beschlossen worden war, geschützt, weil besondere Gründe für eine Überprüfung der Planung gegeben waren (Urteil BGer 1P.611/2001 vom 25.1.2002, ZBI 2003 S. 654). Andererseits hat es eine kommunale Planungsinitiative auf Änderung der Nutzungsplanung nach neun bzw. 10 Jahren als unzulässig beurteilt, weil keine neuen, bei der ursprünglichen Planung noch nicht bekannten Umstände vorlagen (BGE 123 I 175 Erw. 3g). Massgebend ist, ob die Überprüfung und vorgesehene Änderung eines Zonenplanes auf gewichtigen Gründen beruht, die das Interesse an der Planbeständigkeit und das zu schützende Vertrauen in dieselbe überwiegen (Urteil BGer 1P.37/2005 v. 7.4.2005 Erw. 2.4).

6.3.1 Die vorliegend zu beurteilende Initiative ist einzig auf die Verhinderung des von der H._____ GmbH im Februar 2016 eingereichten Baugesuchs zur Erstellung eines Hundeausbildungszentrums auf den in der Gewerbezone G3 liegenden Grundstücken KTN O._____ und P._____ (ABI Q._____) gerichtet. Der Gemeinderat hat die Baubewilligung für die geplante Anlage bereits erteilt (vgl. Medienmitteilung v. 2.9.2016). Die Initiative wurde nach Erteilung der Baubewilligung eingereicht.

Die Initiative wird sinngemäss damit begründet, dass es "unverhältnismässig" sei, eine Anlage zuzulassen, welche während des ganzen Jahres 24 Stunden am Tag genutzt werden könne und vorgesehen sei, an über 30 Wochenenden Veranstaltungen und Wettkämpfe mit über 100 Teams durchzuführen. Im Weiteren wird geltend gemacht, die Gewerbezone solle ausschliesslich den Gewerbebetrieben und kleineren Industriebetrieben vorbehalten sein.

6.3.2 Soweit mit dem Initiativbegehren sicher gestellt werden soll, dass die Gewerbegebiete in G._____ "Gewerbebetrieben und kleineren Industriebetrieben" vorbehalten sein sollen, ist der Ausschluss von Hundeausbildungszentren nicht begründet und auch nicht nachvollziehbar. Industrie- und Gewerbebezonen sind für Fabrikations-, Dienstleistungs- und Verwaltungsbetriebe bestimmt, die wegen ihrer Grösse oder Betriebsart nicht in die Wohn- und Gewerbezone passen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 Rz 43). Der Begriff des industriellen und gewerblichen Betriebs ist grundsätzlich weit zu fassen. Gerade auch Betriebe mit ungewöhnlichen Betriebszeiten gehören in eine Industrie- und Gewerbezone (Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5.A., S. 131). Auch ein privat geführtes Hundeausbildungszentrum stellt offenkundig einen Gewerbebetrieb dar und der Bau und der Betrieb einer solchen Anlage kommen regelmässig nur in einer Gewerbe- oder Industriezone in Frage. Der Umstand, dass die Nutzer der Anlage einer Freizeitaktivität nachgehen, ändert daran grundsätzlich nichts.

6.3.3 Soweit die Initiative auf die Verhinderung der von der vom geplanten Hundeausbildungszentrum ausgehenden möglichen Immissionen ausgerichtet ist, stellt sich die Frage, ob es sich dabei um genügend gewichtige Gründe für den Ausschluss solcher Betriebe aus der Industrie- und Gewerbezone handelt, welche das Interesse an der Planbeständigkeit und das zu schützende Vertrauen in dieselbe überwiegen. Wenn ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen einen Nutzungsplan erlässt oder ändert, oder es die Zonenvorschriften anpasst und auslegt, muss es zudem die Verfassungsrechte beachten, die von der Planung betroffen sein können (Jeannerat/Moor in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art.14 Rz 40). Einschränkungen der Eigentumsgaran-

tie aufgrund von Nutzungsplänen unterliegen den für alle Eingriffe in verfassungsmässige Rechte geltenden drei Voraussetzungen. So muss gemäss Art. 36 BV jede Einschränkung eines Grundrechts auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Jeanneret/Moor, a.a.O., Art. 14 Rz 41; Tanquerel in: Praxiskommentar RPG, Art. 21 Rz 14).

6.3.4 Einer Gemeinde ist es gestützt auf ihre Planungskompetenz (§ 15 Abs. 1 PBG) nicht verwehrt, im Rahmen der Nutzungsplanung bei überwiegendem öffentlichem Interesse bestimmte Anlagen unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts auszuschliessen oder auf die Ausscheidung bestimmter Zonen zu verzichten. So ist nach konstanter Rechtsprechung eine kommunale Zonenvorschrift, wonach Einkaufszentren und entsprechende Unternehmen in den Gewerbebezonen untersagt sind, mit der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit vereinbar, sofern sie raumplanerisch bedingt ist, im Zielbereich von Art. 75 BV liegt und die Wirtschaftsfreiheit dadurch nicht völlig ihres Gehaltes entleert wird (vgl. BGE 110 Ia 167 mit Hinweisen). Geschützt hat das Bundesgericht auch eine Zonenvorschrift, welche in der Industrie- und Gewerbezone Elektrizitätserzeugungsanlagen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, untersagt (betr. Anlagen mit überdurchschnittlich hohem CO₂-Ausstoss: Urteil BGer 1C_36/2011 v. 8.2.2012). Nicht geschützt wurde demgegenüber der Ausschluss von Gebrauchtwagenhandel in der Industrie- und Gewerbezone (BEZ 2002 Nr. 44).

6.3.5 Es ist vorab festzuhalten, dass das im rechtskräftigen Zonenplan bzw. dem dazugehörigen Reglement fehlende Verbot von Hundesportanlagen in der Industrie- und Gewerbezone weder einen schwerwiegenden Planungsfehler darstellt, noch ist ersichtlich, dass sich in Bezug auf diese Frage die Verhältnisse seit der Planfestsetzung erheblich verändert hätten (vgl. Urteil BGer 1P.425/2002 v. 14.1.2003 Erw. 3.7.1). Insofern liegen grundsätzlich keine genügend gewichtigen Gründe für eine Zonenplanrevision im Sinne der Initiative vor.

Zur Beurteilung des öffentlichen Interesses findet eine raumplanerische Interessensabwägung gemäss den Planungszielen und Planungsgrundsätzen des RPG statt (Art. 1 und 3 RPG). Das öffentliche Interesse ist somit vor allem im RPG festgelegt. Nach Art. 1 Abs. 2 RPG sind mit Massnahmen der Raumplanung Bestrebungen zu unterstützen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (lit. a). Weiter sollen die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft geschaffen und erhalten, das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben gefördert und eine ausreichende Versorgungsbasis des Landes gesichert werden (lit. b-d). Nach dem

Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG sollen Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden. Des Weiteren sollen günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein (Art. 3 Abs. 3 lit. d RPG). Die Planungsziele und -grundsätze der Art. 1 und 3 RPG sind für die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden aller Stufen verbindlich (vgl. zum Ganzen: Häuptli in: Kommentar um Baugesetz des Kantons Aargau, § 15 Rz 37 m.H.; Urteil BGer 1C_36/2011 v. 8.2.2012 Erw. 4.2; BGE 112 Ia 65 Erw.).

Wie bereits erwähnt stören sich die Initianten daran, dass Hundeausbildungszentren (und Hundezuchtanlagen) auch am Feierabend und an Wochenenden betrieben werden und dass mit hohem Besucherverkehr zu rechnen sei. In der Beschwerde verweisen sie zudem auf Lärmbelästigungen wegen Hundegebell und die Störung von Fussgängern und der Tier- und Pflanzenwelt im Schutzgebiet durch Hunde.

Der Ausschluss von Betrieben, welche vorwiegend oder auch am Abend und am Wochenende frequentiert werden in Gewerbegebieten kann im öffentlichen und raumplanerischen Interesse liegen, insbesondere wenn Wohngebiete von solchen ausserhalb der Arbeitszeiten zu erwartenden relevanten Immissionen geschützt werden können. Es besteht jedoch kein öffentliches Interesse daran, solche Betriebe generell und auch in Zonen bzw. Gebieten, welche nicht dem Wohnen dienen und auch nicht an Wohnzonen unmittelbar angrenzen, zu verbieten. Gerade in der Industrie- und Gewerbezone G3, in welcher eine Hundesportanlage geplant (und bereits bewilligt) ist und welche in der Empfindlichkeitsstufe IV liegt (d.h. in der stark störende Betriebe zugelassen sind, vgl. Art. 43 Abs. 1 lit. d der Lärmschutzverordnung, LSV, SR 814.41) ist ein öffentliches Interesse daran, Hundeausbildungszentren zu verbieten, während andere störende oder gar stark störende Betriebe weiterhin uneingeschränkt zugelassen sind, nicht erstellt. Das fragliche Gebiet grenzt nördlich/nord-östlich an die Autobahn. Im Übrigen grenzt es an die Landwirtschaftszone und Wohngebiete der Gemeinde G. _____ liegen in einiger Entfernung auf der anderen Seiten der Autobahn. Die Initiative geht daher zumindest insofern, als dass sie Hundeausbildungsanlagen auch in Gewerbegebieten der Empfindlichkeitsstufe IV, welche durch die Autobahn von den Wohngebieten der Gemeinde G. _____ abgetrennt sind, offenkundig zu weit.

Auch die Verhinderung von übermässigem Hundegebell kann ein raumplanerisch begründetes öffentliches Interesse darstellen. Allerdings ist eine entsprechende Regelung, welche sich wie die vorliegend zu beurteilende auch auf Gewerbegebiete in der Empfindlichkeitsstufe IV bezieht, raumplanerisch nicht begründet. In

solchen Zonen sollen – wie bereits dargelegt – störende Betriebe gemäss den bundesrechtlichen Lärmschutzbestimmungen gerade zulässig sein.

Der Schutz von Spaziergängern bzw. der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt vor (insbesondere freilaufenden) Hunden steht ebenfalls im Interesse der Öffentlichkeit. Allerdings verbietet die Initiative die Erstellung von Hundesportanlagen und Hundezuchtbetrieben auf Privatgrundstücken in der Gewerbezone. Ein eigentlicher Schutz der Spaziergänger und der Tier- und Pflanzenwelt vor Hunden vermag das Verbot nicht zu bewirken (zumal mit einfachen baulichen Auflagen verhindert werden kann, dass sich Hunde selbständig von der Anlage entfernen). Diesem Schutzziel muss mit entsprechenden, für sämtliche Hundehalter geltenden Regelungen nachgekommen werden. Der Schutz der Öffentlichkeit vor freilaufenden Hunden stellt auf jeden Fall keinen gewichtigen raumplanerischen Grund für die Abänderung des rechtskräftigen Nutzungsplanes dar.

Insgesamt bestehen keine gewichtigen raumplanerischen Gründe bzw. kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Änderung des rechtskräftigen Zonenplanes im Sinne der Initiative. Die Initiative verstösst damit gegen Art. 21 Abs. 2 RPG und wurde somit zu Recht vom Gemeinderat für ungültig erklärt.

7.1 Im Übrigen wurde die Initiative vom Gemeinderat zu Recht auch wegen Missachtung der Verfassungsrechte für ungültig erklärt.

Betroffen von der Zonenplaninitiative sind wie bereits erwähnt die Eigentums-garantie (Art. 26 BV), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sowie das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV).

7.2.1 Die Initiative begrenzt die Baumöglichkeiten der Grundeigentümer in Bezug auf ein genau definiertes Gewerbe und berührt daher die Eigentums-garantie. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse geeignet, einen Eingriff in die Eigentums-garantie zu rechtfertigen, sofern das angestrebte Ziel nicht gegen andere Verfassungsnormen verstösst. Neben polizeilichen und sozialpolitischen Interessen sind vor allem die Anliegen der Raum-planung sowie des Umwelt-, Gewässer-, Natur-, Heimat- und Denkmalschutzes zu berücksichtigen (BGE 111 Ia 93, 98; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwal-tungsrecht, 7.A., Rz 2349 m.H.). Gemäss ständiger bundesgerichtlicher Recht-sprechung kommt eine auf eine Nutzungsplanung zurückzuführende Eigentums-beschränkung einer Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPG (und Art. 26 Abs. 2 BV) gleich, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künf-tiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder besonders stark einge-

schränkt wird, weil ihm eine aus dem Eigentumsinhalt fließende wesentliche Befugnis entzogen wird (BGE 125 II 433 Erw. 3a; 124 II 540 Erw. 2a m.H.; VGE III 2009 150 und III 2009 156 v. 22.12.2009 Erw. 7.2).

7.2.2 Die Wirtschaftsfreiheit schützt die freie wirtschaftliche Betätigung in umfassendem Sinne (Urteil BGer 2P.55/2003 Erw. 4.3.2 m.H.). Sie schützt dabei u.a. auch die freie wirtschaftliche Niederlassung, d.h. die freie Wahl des Ortes der Geschäftsniederlassung oder der Berufsausübung (Vallender, St. Galler Kommentar zu Art. 27 BV Rz 25). Die Initiative verhindert die Nutzung von Grundstücken in der Gemeinde G._____ für den Betrieb von Hundesportanlagen und Hundezuchtanlagen. Damit wird die freie Wahl des Ortes zur Ausübung dieses Gewerbe einschränkt und die Wirtschaftsfreiheit beeinträchtigt. Raumplanerische Massnahmen sind dann mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar, wenn sie nicht nur im Grundsatz, sondern auch in ihrem Ausmass und ihrer Intensität raumplanerisch notwendig sind. Die raumplanerische Notwendigkeit kann in diesen Fällen jedoch sehr unterschiedlich sein (z.B. Grundversorgung, Sozialpolitik, Erhaltung schutzwürdiger Objekte) (Jeannerat/Moor, Praxiskomment RPG: Nutzungsplanung, Art. 14 Rz 36).

7.3 Es stellt sich zunächst die Frage, ob ein genügendes öffentliches Interesse für die dargelegte Einschränkung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit vorhanden ist. Wie vorstehend dargelegt ist das Vorliegen von raumplanerisch begründeten Interessen für die Beschränkung von Hundeausbildungszentren o.ä. im ganzen Gewerbegebiet der Gemeinde, mithin auch in dem der Empfindlichkeitsstufe IV zugeordneten Gewerbegebiet, zu verneinen. Akzeptiert man für die Einschränkung von Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit das Vorliegen jeglicher öffentlicher Interesse, kann festgehalten werden, dass ein öffentliches Interesse am Schutz der Allgemeinheit vor Lärmimmissionen, vor erheblichen Besucherverkehr am Wochenende und Feierabend und vor freilaufenden Hunden grundsätzlich bejaht werden kann. Es stellt sich allerdings die Frage nach der Verhältnismässigkeit der in Frage stehenden Massnahme.

7.4 Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt, dass eine staatliche Massnahme bzw. in casu der Eingriff in ein verfassungsmässiges Recht geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen (BGE 140 II 194 Erw. 5.8.2; BGE 139 I 218 Erw. 4.3). Das Element der Geeignetheit dient der Prüfung der Präzision staatlichen Handelns. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt oder die Erreichung dieses Zweckes sogar erschwert oder verhindert (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.A., Rz 522 m.H.). Die Erforderlichkeit ist

zu verneinen, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreicht (Urteil BGer 1C_415/2012 v. 1.11.2013 Erw. 5.3). Hinsichtlich der Zumutbarkeit hat eine Interessensabwägung zu erfolgen. Es ist zu prüfen, ob sich der Eingriff angesichts seiner Schwere und des damit erreichbaren Nutzens lohnt. Wenn ein Missverhältnis zwischen dem Eingriffszweck und der Eingriffswirkung vorliegt, erweist sich die Massnahme als unverhältnismässig (BGE 139 II 28 Erw. 3.7 m.H.).

Vorliegend stellt sich insbesondere die Frage nach der Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit der Massnahme.

Was die Erforderlichkeit der Massnahme anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass allfälligen schützenswerten öffentlichen Interessen mittels Auflagen Rechnung getragen werden kann (z.B. zeitliche Betriebseinschränkungen, bauliche Auflagen zur Verhinderung der unbeaufsichtigten Entfernung der Hunde vom Betriebsareal, Auflagen für die Durchführung von Grossanlässen, bauliche Auflagen zur Einschränkung von Lärmimmissionen usw.). Der Schutz der Nachtruhe ist zudem im kantonalen Recht vorgesehen (§ 18 Abs. 1 Gesetz über das kantonale Strafrecht, StrafG, SRSZ 220.100). Nächtlicher Lärm (d.h. Lärm nach 22.00 Uhr) ist im Übrigen nur zu erwarten, wenn die Anlage auch zur Zucht von Hunden oder als Pension für Hunde betrieben wird. Auch diesen möglichen Immissionen kann im Baubewilligungsverfahren mittels baulicher und betrieblicher Auflagen Rechnung getragen werden. Die geltend gemachten öffentlichen Interessen machen es in Berücksichtigung möglicher milderer Massnahmen daher nicht erforderlich, Hundeausbildungszentren und ähnliche Anlagen im ganzen Gewerbegebiet der Gemeinde G._____ zu verbieten.

Was die Zumutbarkeit der zu beurteilenden Regelung anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass diese zu einem faktischen Verbot von Betrieben und Anlagen in G._____ führt, welche mit Hundesport oder gewerblicher Hundehaltung in Zusammenhang stehen. Die Initiative ist wie bereits erwähnt faktisch einzig und allein auf das bereits bewilligte Bauprojekt der H._____ GmbH ausgerichtet, welche in der südlich der Autobahn und mithin von Wohngebieten der Gemeinde G._____ erheblich entfernten Gewerbezone ein Hundeausbildungszentrum plant. Die betroffenen öffentlichen Interessen sind im Vergleich zu den betroffenen Privatinteressen von untergeordneter Natur. Betr. möglicher Lärmimmissionen gelten grundsätzlich die lärmschutzrechtlichen Vorgaben. Weitergehende öffentliche Interessen sind diesbezüglich nicht ersichtlich. Einer übermässigen Belastung der Infrastrukturanlagen durch den Betrieb eines Hundesportzentrums kann mit entsprechenden Auflagen im Baubewilligungsverfahren entgegen gewirkt werden, wobei ohnehin nicht ersichtlich ist, dass ein Hundeausbildungszentrum (anders als

etwa ein Einkaufszentrum oder ein Fachmarkt) zu einer übermässigen Belastung von Infrastrukturanlagen führt, auch wenn dort gewisse Anlässe stattfinden sollten. Die rein hypothetischen Befürchtungen von Spaziergängern und anderen Erholungssuchenden, welche sich im fraglichen Gewerbegebiet aufhalten, vor Belästigungen durch Hunde des Ausbildungszentrums, wiegen auf jeden Fall nicht schwerer als das durch die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit geschützte Interesse der betroffenen Grundeigentümer, auf den fraglichen Grundstücken ein Gewerbe zur Ausbildung von Hunden bzw. zur Ausübung von Hundesport zu betreiben. Ein Hundeausbildungszentrum dient gerade der Ausbildung von Hunden in einem vom öffentlichen Raum abgetrennten, privaten Bereich. Mögliche Belästigungen von Spaziergängern o.ä. sind von daher nicht in relevantem Umfang zu erwarten bzw. können mit entsprechenden baulichen und betrieblichen Auflagen verhindert werden. Im Übrigen gilt zu berücksichtigen, dass ein Hundeausbildungszentrum, welches zwar nur von einem eingeschränkteren Benutzerkreis in Anspruch genommen wird, aber grundsätzlich jedermann offen steht, eine Freizeitanlage ist, für welche ebenfalls ein gewisses öffentliches Interesse besteht (vgl. Urteil BGer 1A.193/2001 vom 6.5.2002 Erw. 3.2). Dieses entgegenstehende öffentliche Interesse kann bei der Beurteilung der Zumutbarkeit der fraglichen Massnahme mitberücksichtigt werden.

Insgesamt ist ein vollständiges Verbot von Anlagen zur Ausübung von Hundesport, zur Ausbildung von Hunden und zur Zucht von Hunden im ganzen Gewerbegebiet der Gemeinde G._____ unverhältnismässig. Es widerspricht dem Gebot der Erforderlichkeit und seine Zielsetzung steht in keinem vernünftigen Verhältnis zum Eingriff, den die Bestimmung bewirkt. Eine derartige Auswirkung lässt sich für die Betroffenen unter dem Gesichtspunkt der Eigentums- und der Wirtschaftsfreiheit nicht rechtfertigen.

7.5 Wie bereits erwähnt, ist vom fraglichen Verbot auch der Grundsatz der Rechtsgleichheit betroffen.

Nach Art. 8 Abs. 1 BV verletzt ein Erlass das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die kein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, oder der Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung muss sich auf eine wesentliche Tatsache beziehen. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen besteht, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein

weiter Gestaltungsspielraum (BGE 136 I 1 Erw. 4.1; BGE 131 I 1 Erw. 4.2; BGE 129 I 1 Erw. 3, BGE 129 I 265 Erw. 3.2; BGE 127 I 185 Erw. 5; BGE 127 V 448 Erw. 3b m.H.).

Wie ausgeführt, begründen die Initianten ihr Begehren damit, dass in dem von der H._____ GmbH geplanten Ausbildungszentrum an über 30 Wochenenden Veranstaltungen und Wettkämpfe mit über 100 Teams durchgeführt werden sollen und der Betrieb das ganze Jahr über während 24 h offen sein soll. Die Gewerbezone solle ausschliesslich Gewerbe- und Industriebetrieben vorbehalten sein. Mit dem Verbot soll damit eine Unterscheidung zwischen Betrieben zur Ausbildung von Hunden (bzw. zur Ausübung von Hundesport) und anderen Gewerbebetrieben getroffen werden, für den kein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist. Wie bereits erwähnt, ist auch ein privat geführtes Hundeausbildungszentrum ein Gewerbebetrieb. Auch Dienstleistungsbetriebe fallen klarerweise unter den Gewerbebegriff und solche Betriebe sind auch angewiesen darauf, sich in Gewerbezone niederlassen zu können, da sowohl Wohn- als auch Landwirtschaftszonen für die Anlage solcher Betriebe nicht in Frage kommen. Das fragliche Verbot sieht denn auch keinen allgemeinen Ausschluss von Dienstleistungsbetrieben in der Gewerbezone vor, sondern nur für eine einzige spezifische Art von Dienstleistungsbetrieben, wodurch wiederum eine Unterscheidung getroffen wird, für welche kein vernünftiger Grund ersichtlich ist. Auch soweit die Initianten das Verbot mit den langen Betriebsöffnungszeiten (Wochenend- und Feierabendbetrieb) begründen, treffen sie eine Unterscheidung, für welche kein vernünftiger Grund vorliegt. Denn andere Betriebe, welche regelmässig auch an Wochenenden und Feierabenden geöffnet wären und ähnlich hohe oder sogar höhere Besucherfrequenzen erwarten lassen (z.B. Pferdesportzentren, Bowlingzentrum, Squash-/Tennishallen, Restaurants/Bars, Nacht-clubs, Musikclubs, Discos, Autoscooteranlagen, Autowaschanlagen) sind in der Gewerbezone weiterhin zugelassen. Auch Verkaufsgeschäfte mit hohen Besucherfrequenzen während den Öffnungszeiten (Discounter, Fachmärkte usw.) werden nicht ausgeschlossen. Ebenso werden Betriebe, von denen in der Nacht und/oder am Wochenende regelmässig relevanter Lärm ausgeht, nicht generell ausgeschlossen, sondern das Verbot richtet sich nur gegen Hundeausbildungs- und Hundesportanlagen, die im Übrigen weniger Lärmauswirkungen zu erwarten lassen, als andere, weiterhin zugelassene Betriebe (wie z.B. Autowaschanlagen, Nachtclubs/Discotheken o.ä., Frischproduktebetriebe wie z.B. Schlachtbetrieb).

Insgesamt ist das Initiativbegehren als diskriminierend zu beurteilen und durfte auch aus diesem Grund vom Gemeinderat als ungültig erklärt werden.

8. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine verfassungskonforme Auslegung des in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Initiative nicht möglich ist. Die Initiative verstösst offenkundig gegen verschiedene verfassungsmässige Rechte und musste vom Gemeinderat auch in Berücksichtigung des Grundsatzes "in dubio pro populo" als rechtswidrig qualifiziert werden.

9.1 Nachdem die Initiative vom Gemeinderat zu Recht als ungültig qualifiziert worden ist, kann grundsätzlich offen bleiben, ob die vorgesehene Übergangsregelung, welche eine Anwendung des fraglichen Verbots nicht nur auf bereits hängige Baugesuche, sondern auch auf in Folge von Rechtsmittelverfahren noch nicht rechtskräftige Baubewilligungen verlangt, rechtmässig ist. Es kann einzig angemerkt werden, dass eine solche Übergangsregelung, die den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes widersprechen kann, gemäss neuerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht zwingend unrechtmässig ist. Es ist vielmehr jeweils im konkreten Einzelfall zu beurteilen, ob die Bestimmung den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes genügend Rechnung trägt (vgl. Urteil BGer 1C_23/2014 und 1C_25/2014 v. 24.3.2015 kommentiert von Scherrer in ZBI 2015 S. 544 f.). Die Übergangsregelung kann mithin im Rahmen der Prüfung des Initiativbegehrens nicht zum Vornherein als rechtswidrig qualifiziert werden. Die Anwendung des Verbots auf im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative bereits vorliegende, erstinstanzliche Baubewilligungen scheint hingegen als fraglich, wobei diese Frage hier letztlich offen gelassen werden kann. Wäre die Initiative gültig und würde sie angenommen (und im vorliegenden Wortlaut umgesetzt), wäre also im Einzelfall noch zu prüfen, ob die grundsätzlich rechtmässige Übergangsregelung auch für das Bauprojekt der H. _____ GmbH Anwendung finden würde.

9.2 Offen gelassen werden kann im Übrigen auch die Frage, ob das Initiativbegehren allenfalls wegen faktischer Unmöglichkeit als unzulässig erklärt werden müsste. Folgendes bleibt anzumerken: Faktisch unmöglich erscheint eine Initiative, deren angestrebtes Ziel nicht (mehr) erreichbar ist, oder wo die gemäss Initiative zur Verfügung gestellten Mittel das Ziel als unerreichbar erscheinen lassen (vgl. EGV-SZ 2006 Nr. B 7.1, S. 150 Erw. 3.6 mit Verweis auf: Friedrich Huwyler, Das Recht der Volksinitiative in den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, publ. in EGV-SZ 1986, S. 157ff., v.a. S. 163f.). Diese Zielsetzung lässt sich aus dem Grundsatz ableiten, dass die Stimmberechtigten nicht unter irreführenden Voraussetzungen zu einer Abstimmung aufgerufen werden sollen. Indessen steht die Undurchführbarkeit einer Initiative oftmals im Voraus nicht eindeutig fest (VGE III 2011 121 v. 8.2.2012 Erw. 1.7; Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A. 2000, §50, Rz. 3.5 mit Hinweisen, u.a. auf BGE 92

I 359; 94 I 126). Im vorliegenden Fall geht es den Initianten letztlich einzig um die Verhinderung der bereits bewilligten Hundeschule, auch wenn sie Gegenteiliges geltend machen. Gegen die Baubewilligung wurden offenbar Rechtsmittel erhoben, so dass sie noch nicht in Rechtskraft erwachsen konnte. Das Beschwerdeverfahren nimmt unabhängig von dem mit der Initiative eingeleiteten Planungsverfahren seinen Fortgang. Die Initiative hat keine aufschiebende Wirkung im Baubewilligungsverfahren bzw. im anschliessenden Beschwerdeverfahren. Es ist mithin fraglich, ob bei allfälliger Annahme der Initiative diese noch vor Abschluss des Bewilligungsverfahrens Rechtskraft zu entfalten vermag (zumal die Initiative nach allfälliger Gutheissung noch das Nutzungsplanverfahren gemäss PGB durchlaufen müsste, vgl. Erw. 4). Von ganz offensichtlicher Undurchführbarkeit kann dennoch nicht gesprochen werden, zumal grundsätzlich auch die Möglichkeit besteht, dass die Baubewilligung im Rechtsmittelverfahren aufgehoben wird.

10. Zusammenfassend ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen. Diesem Ergebnis entsprechend werden die Verfahrenskosten den Beschwerdeführern (unter solidarischer Haftung) auferlegt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens werden auf Fr. 800.-- festgelegt und den Beschwerdeführern auferlegt (unter solidarischer Haftbarkeit). Nachdem die Beschwerdeführer am 28. Dezember 2016 einen Kostenvorschuss von Fr. 800.-- bezahlt haben, ist die Rechnung ausgeglichen.
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).

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:
 - den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (6/R)
 - den Gemeinderat G. _____ (R)
 - und den Rechts- und Beschwerdedienst des Sicherheitsdepartements (z.K.).

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vizepräsident:

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: 16. Februar 2017