

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



---

III 2019 124

## Entscheid vom 23. Januar 2020

---

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident  
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin  
Monica Huber-Landolt, Richterin  
MLaw Joëlle Sigrist, Gerichtsschreiberin

---

Parteien

1. A. \_\_\_\_\_,
2. B. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. C. \_\_\_\_\_,

### gegen

1. **Gemeinderat Freienbach**, Unterdorfstrasse 9, Postfach 140, 8808 N. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. D. \_\_\_\_\_,
2. **Amt für Raumentwicklung ARE**, Bahnhofstrasse 14, Postfach 1186, 6431 Schwyz,
3. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz,  
Vorinstanzen,
4. E. \_\_\_\_\_,
5. F. \_\_\_\_\_,
6. G. \_\_\_\_\_  
Beschwerdegegner,  
alle vertreten durch Rechtsanwälte H. \_\_\_\_\_,

---

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Baubewilligung)

## **Sachverhalt:**

**A.** A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ waren je hälftige Miteigentümer der Liegenschaften KTN 001 Freienbach (I\_\_\_\_\_; 511 m<sup>2</sup>) und KTN 002 Freienbach (J\_\_\_\_\_; 1'194 m<sup>2</sup>). Mit Mutation Nr. 4179 vom 26. Juni 2019 wurde die Grenze zwischen den beiden Grundstücken aufgehoben und die Neubildung der Liegenschaft KTN 002 Freienbach (1'705 m<sup>2</sup>) veranlasst (Bf-act. 2f.), welche sich weiterhin in hälftigem Miteigentum von A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ befindet.

**B.** Am 13. August 2018 (Posteingang am 20.8.2018) reichten A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ ein Baugesuch für den Abbruch eines Wohnhauses und den Neubau eines Wohn- und Gewerbegebäudes (I\_\_\_\_\_ ) auf KTN 001 und 002 ein (bereits am 18.5.2018 reichten A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ ein solches Baugesuch ein, welches in der Folge wieder zurückgezogen wurde, vgl. Vi-act. II/03 und Amtsblatt Nr. xy]). Das Baugesuch wurde im Amtsblatt Nr. yz publiziert und öffentlich aufgelegt. Dagegen erhoben G.\_\_\_\_\_ am 11. September 2018, F.\_\_\_\_\_ am 12. September 2018 Einsprache und E.\_\_\_\_\_ liess am 13. September 2018 Einsprache erheben. Mit Schreiben vom 4. Oktober 2018 empfahl die Hochbaukommission der Bauherrschaft das Baugesuch zu überarbeiten. Die Bauherrschaft hat das Bauprojekt angepasst und am 22. Oktober 2018 revidierte Unterlagen eingereicht, woraufhin die Hochbaukommission den Einsprechern das rechtliche Gehör gewährte.

**C.** Nach Abschluss des Schriftenwechsels erteilte das Amt für Raumentwicklung (ARE) mit Gesamtentscheid vom 7. Januar 2019 die kantonale Baubewilligung im Sinne der Erwägungen und unter Auflagen und Nebenbestimmungen. Der Gemeinderat erteilte die Baubewilligung mit Beschluss (GRB) Nr. 25 vom 31. Januar 2019 unter Eröffnung des Gesamtentscheides des ARE, der eisenbahnrechtlichen Zustimmung der SBB AG vom 27. Juni 2018 sowie deren Stellungnahme vom 20. September 2018, des Berichts der Procap vom 3. Oktober 2018, der Beurteilung der kommunalen Brandschutzfachstelle vom 22. Januar 2019 und des Ergebnisses der abwassertechnischen Prüfung vom 2. Oktober 2018 wie folgt:

1. Die Einsprache von G.\_\_\_\_\_ wird abgewiesen.
2. Die Einsprache von F.\_\_\_\_\_ wird abgewiesen.
3. Die Einsprache von E.\_\_\_\_\_ wird abgewiesen.
4. Die Bewilligung für Abbruch Wohnhaus, Neubau Wohn- und Gewerbegebäude, KTN 001 und 002, wird im Sinne der Erwägungen erteilt.
5. Für das Parkplatzdefizit wird eine Ausnahmegewilligung erteilt.
6. Der Unterschreitung des Grenz- und Gebäudeabstandes gegen Westen sowie dem Bauen an die Grenze durch die unterirdische Baute wird zugestimmt.

7.-13. (Auflagen, Bedingungen, Vorbehalte; Abbruchbewilligung; Voraussetzungen für die Baufreigabe; Beiträge und Gebühren; Rechtsmittelbelehrung; Zufertigung)

**D.** Gegen diese Baubewilligung liessen E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 28. Februar 2019 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen erheben:

1. Die angefochtenen Entscheide seien aufzuheben und es sei der Bauherrschaft für das Baugesuch-Nr. B2018-0125 der Bauabschlag zu erteilen;
2. eventualiter sind die angefochtenen Entscheide aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen zur Entscheidung im Sinne der Erwägungen;
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer von 7.7% zu Gunsten der Beschwerdeführer.

**E.** Mit Beschluss (RRB) Nr. 408/2019 vom 12. Juni 2019 entschied der Regierungsrat wie folgt:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Beschluss Nr. 25 der Vorinstanz 1 vom 31. Januar 2019 und der Gesamtentscheid der Vorinstanz 2 vom 7. Januar 2019 werden aufgehoben.
2. Die Verfahrenskosten (inklusive Kanzleikosten) im Betrag von Fr. 1500.-- werden je zur Hälfte den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftung (Fr. 750.--) und der Gemeinde Freienbach (Fr. 750.--) auferlegt. Die Beschwerdegegner und die Gemeinde Freienbach haben ihre Anteile innert 30 Tagen der Staatskanzlei zu überweisen. Die Staatskanzlei wird angewiesen, den Beschwerdeführern den von ihnen geleisteten Kostenvorschuss (Fr. 1500.--) zurückzubezahlen.
3. Den Beschwerdeführern wird eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 1000.-- zugesprochen, welche je zur Hälfte von den Beschwerdegegnern (Fr. 500.--; unter solidarischer Haftung) und der Gemeinde Freienbach (Fr. 500.--) zu tragen ist.
- 4.-6. (Rechtsmittelbelehrung; Zustellung)

**F.** Gegen diesen RRB (Versand am 18.6.2019) lässt die Bauherrschaft mit Eingabe vom 5. Juli 2019 (Versand am gleichen Tag) fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz erheben mit den folgenden Anträgen:

1. Der Beschluss Nr. 408/2019 vom 12. Juni 2019 des Regierungsrats des Kantons Schwyz sei aufzuheben.
2. Es sei die Baubewilligung des Gemeinderates Freienbach vom 31. Januar 2019 samt kantonalem Gesamtentscheid vom 7. Januar 2019 zu bestätigen.
3. Dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegner unter solidarischer Haftbarkeit für das Verfahren vor dem Regierungsrat des Kantons Schwyz und zulasten der Beschwerdegegner unter solidarischer Haftbarkeit und des Kantons Schwyz für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz.

**G.** Das den Regierungsrat instruierende Sicherheitsdepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 12. Juli 2019 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer. Das ARE teilt mit Schreiben vom 17. Juli 2019 seinen Verzicht auf die Einreichung einer umfangreichen Vernehmlassung mit. Die Beschwerdegegner beantragen mit Vernehmlassung vom 9. August 2019, die Beschwerde der Beschwerdeführer Nrn. 1 und 2 sei vollumfänglich abzuweisen unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer zu 7.7% zugunsten der Beschwerdegegner Nrn. 1 bis 3. Der Gemeinderat lässt mit Vernehmlassung vom 5. September 2019 beantragen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei gutzuheissen unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner und des Kantons Schwyz bei solidarischer Haftbarkeit.

Die Beschwerdeführer nehmen mit Eingabe vom 30. September 2019 zu den Vernehmlassungen Stellung (und verzichten auf die beantragte mündliche Verhandlung; vgl. gerichtliches Schreiben vom 6.9.2019). Hierzu lassen die Beschwerdegegner am 22. Oktober 2019 eine Stellungnahme einreichen.

#### **Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.1** Die Beschwerdeführer planen den Abbruch des bestehenden Wohnhauses (I.\_\_\_\_\_) auf dem in der Zentrumszone liegenden Grundstück KTN 002 (vormals KTN 001) sowie den Neubau eines Wohn- und Geschäftsgebäudes. Der Neubau sollte sich zunächst über die Grundstücksgrenze des vormaligen Grundstückes KTN 001 hinaus auf das Grundstück KTN 002 erstrecken; gemäss dem Baugesuch war jedoch eine Grenzverlegung nach Westen hin geplant, so dass der Grenzabstand der geplanten Baute minimal weniger als 0.5 m betragen hätte. Inzwischen (nach Zustellung des angefochtenen RRB und vor Einreichung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde) wurde die Grenze zwischen KTN 001 und KTN 002 aufgehoben bzw. die Grundstücke wurden vereinigt (vgl. Ingress lit. A). Das geplante Wohn- und Geschäftsgebäude (I.\_\_\_\_\_) soll somit (anstelle des bestehenden Wohnhauses I.\_\_\_\_\_) östlich des bestehenden Mehrfamilienhauses (J.\_\_\_\_\_) (ebenfalls) auf KTN 002 zu stehen kommen.

Im Untergeschoss (UG) sind eine Tiefgarage mit neun Parkplätzen (inkl. Behindertenparkplatz) sowie sieben Keller, zwei Waschräume und ein Technikraum geplant. Die Zufahrt zur Tiefgarage soll über die bereits bestehende Garageneinfahrt auf KTN 002 (zu J.\_\_\_\_\_) erfolgen. Hierzu soll die neue Tiefgarage an die bestehende angebaut und eine Mauer der bestehenden Tiefgarage durchbrochen werden. Im Erdgeschoss (EG) sind sechs Büroräume sowie zwei

Aussenparkplätze geplant (vgl. Plan "Unter- und Erdgeschoss" Nr. 04.17-01 vom 16.10.2018).

Im ersten bis dritten Obergeschoss (OG) sind jeweils eine 2- und eine 3-Zimmerwohnung und im Attikageschoss ist eine 3-Zimmerwohnung vorgesehen (Plan "Ober- + Attikageschoss Dachaufsicht" Nr. 04.17-02 vom 16.10.2018).

**1.2** Im Baubeschrieb wurde unter dem Titel "Unterschreitung des Grenzabstands: Argumentation nach Art. 35 Abs. 6 BR - Verbesserung der Umgebungsgestaltung" festgehalten, dass auf der westlichen Seite - zwischen J.\_\_\_\_\_ und dem Neubau I\_\_\_\_\_ - der Gebäudeabstand nicht eingehalten werde, um eine Verbesserung der Umgebungsgestaltung berücksichtigen zu können. Die Häuser K.\_\_\_\_\_, J.\_\_\_\_\_ und der Neubau I\_\_\_\_\_ bildeten eine Gesamteinheit, die die bisherigen quartierüblichen Verhältnisse im Rahmen der Vorgaben für Zentrumszonen bestmöglich zu berücksichtigen versuche. In der Zentrumszone L.\_\_\_\_\_, insbesondere längs der M.\_\_\_\_\_ (Strasse), würden die Mehrheit der Mehrfamilienhäuser den vorgeschriebenen Grenzabstand unterschreiten. Dies sei bei den Neubauten in der Zentrumszone in N.\_\_\_\_\_ auch der Fall. Die Quartiere O.\_\_\_\_\_, P.\_\_\_\_\_ und Q.\_\_\_\_\_, südlich der M.\_\_\_\_\_ (Strasse) und nördlich der Bahnlinie, hätten sich bisher durch im Nahbaurecht erstellte Einfamilienhäuser ausgezeichnet. Diese Struktur habe man zu übernehmen versucht. Bewusst sei daher auf einen Eckbau, d.h. auf eine Zusammenlegung der Parzelle J.\_\_\_\_\_ (KTN 002) und I.\_\_\_\_\_ (KTN 001) verzichtet worden. Dadurch habe man jeweils auf der Zufahrt von der M.\_\_\_\_\_ (Strasse) einen direkten Blick in den Wald südlich der Bahnlinie. Um die Einheit zu signalisieren seien die Zugänge J.\_\_\_\_\_ und I.\_\_\_\_\_ gegenüberliegend und gemeinsam erschlossen über dieselbe Treppe, dieselbe Behindertenrampe sowie über eine gemeinsam genutzte Rampe zu den Einstellplätzen in der Tiefgarage. Zur zusätzlichen Verstärkung des Quartiercharakters seien die Häuser K.\_\_\_\_\_, J.\_\_\_\_\_ und der Neubau I\_\_\_\_\_ gleich materialisiert. Der helle, leicht gelblich wirkende Sichtbaustein stehe im engen visuellen Zusammenhang mit dem O.\_\_\_\_\_ (Strasse) und hebe sich deutlich gegenüber der Bahnlinie ab. Des Weiteren wurde im Baubeschrieb insbesondere um eine Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung der Abstellflächen für Motorfahrzeuge ersucht.

**1.3** Der Gemeinderat hat im angefochtenen GRB u.a. festgehalten, dass mit dem Bauprojekt der Grenz- und Gebäudeabstand zum bestehenden Wohn- und Gewerbehau J.\_\_\_\_\_ auf KTN 002 unterschritten wird. Ausgewiesen werde ein Grenzabstand von 0.35 m. Die Unterschreitung messe 6.08 m. Der Ge-

bäudeabstand werde mit 6.15 m um bis zu 6.78 m verletzt. Verlangt werde die Summe der sich ergebenden Grenzabstände (6.5 m + 6.43 m).

Der Gemeinderat hat das Vorliegen einer besseren gestalterischen Lösung im Sinne von Art. 35 Abs. 6 des Baureglements der Gemeinde Freienbach vom 28. November 1993 (BauR) bejaht. Nachdem die betroffenen Nachbarn zugleich die Bauherrschaft darstellen würden, werde ein Einverständnis für die Unterschreitung nicht notwendig. Folglich könne der Gemeinderat die Zustimmung zur Unterschreitung des Gebäude- und Grenzabstandes erteilen. Eine Ausnahmebewilligung sei für das geplante Gebäudeabstandsmass nicht erforderlich (angefochtener GRB S. 11 Ziff. 9).

**1.4** Der Regierungsrat legte seiner Beurteilung noch die Situation mit zwei (Bau-)Grundstücken KTN 001 und KTN 002 sowie einer Grenzverlegung zugunsten des Grundstücks KTN 001 und zulasten des Grundstücks KTN 002 um rund ca. 2 m in westliche Richtung, womit das geplante Wohn- und Geschäftsgebäude gänzlich auf das Grundstück KTN 001 zu stehen gekommen wäre (Erw. 2), zu Grunde.

Der Regierungsrat stellte eine massive Grenzabstandsverletzung des geplanten Wohn- und Geschäftsgebäudes gegenüber der westlichen Grundstücksgrenze sowie eine Unterschreitung des Gebäudeabstandes gegenüber dem auf dem Grundstück KTN 002 stehenden Gebäude fest (Erw. 2.3). Zum Vorbringen der Beschwerdegegner, wonach in der Zentrumszone die geschlossene Bauweise zulässig sei, weshalb das Wohn- und Geschäftsgebäude sogar auf die neu geplante Grenze zwischen KTN 001 und KTN 002 gestellt werden könnte (Erw. 3), führte der Regierungsrat aus, dass vorliegend das Erstellen des geplanten Gebäudes auf dem Grundstück KTN 001 auf der Westgrenze nicht der Realisierung einer geschlossenen Bauweise, sondern einzig der Umgehung der Grenz- und Gebäudeabstandsvorschriften diene. Folglich seien die ordentlichen Grenz- und Gebäudeabstände der Zentrumszone einzuhalten, sofern nicht eine Ausnahmeregelung greife (Erw. 3.4). Die Ausnahmeregelung gemäss Art. 35 Abs. 6 BauR widerspreche dem übergeordneten Recht nicht und sei folglich zulässig (Erw. 4.1.2). Bei der Auslegung der kommunalen Norm komme dem Gemeinderat ein gewisser Ermessensspielraum zu. Der Regierungsrat auferlege sich deshalb diesbezüglich praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung. Diese gehe jedoch nur so weit, als das Gemeinwesen den ihm zustehenden Ermessensspielraum nicht verlasse (Erw. 4.2). Das nachbarliche Einverständnis im Sinne von Art. 35 Abs. 6 BauR liege implizit vor. Der weiteren Argumentation des Gemeinderates könne indes nicht gefolgt werden (Erw. 4.2.2ff.). Der Gemeinderat verlasse mit den angeführten Argumenten bzw. mit der Erteilung der Ausnahmebe-

willigung für die massive Unterschreitung des Grenz- und Gebäudeabstandes seinen Ermessensspielraum, weshalb die Ausnahmegewilligung zu Unrecht erteilt worden sei (Erw. 4.2.4f.).

**1.5** Die Beschwerdeführer bringen vor, dass zwischen KTN 001 und KTN 002 keine Grenze mehr bestehe, weshalb vom Verwaltungsgericht ausschliesslich zu beurteilen sei, ob der Gemeinderat eine Unterschreitung des Gebäudeabstandes für das neue Wohn- und Gewerbegebäude der Beschwerdeführer habe bewilligen dürfen. Die Frage nach dem Grenzabstand sei obsolet. Sie habe sowieso nur für den Regierungsrat aus nicht nachvollziehbaren Gründen eine Rolle gespielt. Für den Gemeinderat sei der Grenzabstand in der Baubewilligung ohne Relevanz gewesen, weil die Beschwerdeführer Eigentümer sowohl von KTN 002 als auch von (alt) KTN 001 gewesen seien. Aufgrund von Art. 35 Abs. 6 BauR sei keine Ausnahmegewilligung des Gemeinderates zur Unterschreitung des Gebäudeabstandes notwendig. Der Gemeinderat habe Art. 35 Abs. 6 BauR richtig angewendet, nicht wie der Regierungsrat, welcher die Autonomie der Gemeinde verletzt habe.

**2.1** Der Grenzabstand ist die kürzeste Verbindung zwischen Grenze und Fassade (§ 59 Abs. 1 Satz 1 Planungs- und Baugesetz [PBG; SRSZ 400.100] vom 14.5.1987). Für Bauten bis und mit 20 m Gebäudehöhe beträgt der Grenzabstand 50% der Gebäudehöhe, mindestens aber 3 m (§ 60 Abs. 1 PBG).

Der Gebäudeabstand ist die kürzeste Entfernung zwischen zwei Fassaden; er entspricht der Summe der Grenzabstände gemäss §§ 59ff. PBG (§ 63 Abs. 1 PBG). Der Abstand zwischen zwei Gebäuden auf dem gleichen Grundstück wird gemessen, wie wenn eine Grenze dazwischen läge (§ 63 Abs. 3 PBG).

Die Gemeinden können die geschlossene Bauweise in bestimmten Zonen vorschreiben oder sie zulassen (§ 64 Abs. 1 PBG).

**2.2** Die kantonalen Bauvorschriften gelten als Mindestvorschriften in allen Gemeinden. Die Gemeinden können grössere Masse als in den kantonalen Mindestvorschriften vorschreiben. Sie können zudem im Zonenplan oder in den zugehörigen Vorschriften generell für Grenz- und Gebäudeabstände in Kernzonen sowie reinen Gewerbe- und Industriezonen geringere Masse festlegen (§ 52 Abs. 1 und 2 lit. a PBG). Von dieser Möglichkeit hat die Gemeinde Freienbach Gebrauch gemacht und in Art. 35 Abs. 6 BauR festgehalten, dass der Gemeinderat in der Zentrumszone "bei einer besseren gestalterischen Lösung und nachbarlichem Einverständnis" die Unterschreitung der kantonalen Grenz- und Gebäudeabstände bewilligen kann. Zudem ist in der Zentrumszone gemäss Art. 35 Abs. 2 viertes Lemma BauR die geschlossene Bauweise gestattet.

**3.** Nach der Vereinigung der beiden Grundstücke KTN 001 und KTN 002 im Nachgang zum angefochtenen RRB ist die Einhaltung eines diesbezüglichen Grenzabstandes, was vom Regierungsrat noch zu Recht geprüft wurde, im vorliegenden Verfahren hinfällig geworden. Indessen bleibt nach wie vor der Gebäudeabstand zu beurteilen, welcher der Summe der Grenzabstände entspricht bzw. bei zwei Gebäuden auf dem gleichen Grundstück gemessen wird, wie wenn eine Grenze dazwischen läge (vgl. vorstehende Erw. 2.1).

Unbestritten ist, dass der erforderliche Gebäudeabstand von 12.93 m mit 6.15 m um mindestens 6.78 m unterschritten wird. Vor Verwaltungsgericht zu Recht nicht mehr bestritten ist sodann, dass Art. 35 Abs. 6 BauR dem übergeordneten Recht nicht widerspricht. Hierzu kann auf die zutreffenden Ausführungen im angefochtenen RRB (Erw. 4.1.2) verwiesen werden.

Zu prüfen ist nachfolgend somit, ob die Unterschreitung des Gebäudeabstandes gestützt auf Art. 35 Abs. 6 BauR bewilligt werden kann (gemäss Vorbringen der Beschwerdeführer und des Gemeinderates) oder nicht (gemäss angefochtenem RRB sowie Vorbringen der Beschwerdegegner).

**4.1** Bei Art. 35 Abs. 6 BauR handelt es sich um kommunales Recht. Die Gemeindeautonomie schliesst die Auslegung und Anwendung des kommunalen Rechts mit ein (vgl. BGE 136 I 395 Erw. 3.2.3; VGE III 2016 151+152 vom 25.4.2017 Erw. 7.7). Die Gemeinde ist in einem solchen Fall kraft ihrer Doppelstellung als Gesetzgeberin und Rechtsanwenderin in besonderem Masse dazu berufen, den Sinngehalt des umstrittenen Begriffs zu ermitteln. Sie verfügt über sämtliche Materialien, vermag ihre Entscheidung auf eine umfassende Kenntnis der örtlichen Verhältnisse zu stützen und ist am ehesten in der Lage, die künftige Entwicklung vorzusehen. Insbesondere in Zweifelsfällen, wenn die Auslegung schwierig ist und in besonderem Masse örtliche Verhältnisse zu würdigen sind, kommt der Entscheidung der Gemeinde besonderes Gewicht zu. Mit Rücksicht auf Wesen und Schutzfunktion der Gemeindeautonomie rechtfertigt es sich, der Gemeinde in derartigen Fällen einen Beurteilungsspielraum im soeben umschriebenen Sinne zuzuerkennen (BGE 96 I 369 Erw. 4; vgl. sinngemäss Bundesgerichtsurteil 1C\_499/2014 vom 25.3.2015 Erw. 4.1ff.; VGE 1026/98 vom 22.7.1998 Erw. 2a). Hebt die kantonale Behörde eine vertretbare Entscheidung der Gemeinde auf, verletzt sie die Gemeindeautonomie.

Die Gemeindeautonomie hat jedoch dort ihre Grenzen, wo sich eine Auslegung mit dem Wortlaut sowie mit Sinn und Zweck des Gesetzes nicht mehr vereinbaren lässt (vgl. Häuptli, in: A. Baumann u.a., Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 13 N 23). Auch wenn die übergeordnete Behörde bei der Auslegung von kommunalem Recht sich in Berücksichtigung der

Gemeindeautonomie bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen insofern Zurückhaltung aufzuerlegen hat, als dass sie vertretbare Entscheidungen der kommunalen Behörden zu akzeptieren hat (vgl. § 46 Abs. 2 und § 55 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRP; SRSZ 234.110] vom 6.6.1974), bedeutet dies mithin nicht, dass die Kommunalbehörde bei der Anwendung des vom kommunalen Gesetzgeber aufgestellten und vom Regierungsrat genehmigten Rechts frei ist. Sie ist an das kommunale Recht gebunden (Selbstbindung; VGE III 2017 225 vom 15.5.2018 Erw. 2.1.3 m.w.H.).

Selbst wenn die Gemeinde keine Autonomiebeschwerde erhoben hat, können sich Private auf die Gemeindeautonomie berufen, soweit diese Garantie eine Auswirkung auf ihre rechtliche oder tatsächliche Stellung haben kann. Voraussetzung hierfür ist lediglich, dass die Gemeinde hoheitlich gehandelt hat bzw. in ihrer Stellung als Hoheitsträger berührt ist; ob ihr im fraglichen Bereich Autonomie zusteht und ob diese verletzt worden ist, ist eine Frage der materiellen Beurteilung (BGE 141 I 36 Erw. 1.2.4; BGE 135 I 43 Erw. 1.2; Bundesgerichtsurteil 1C\_53/2013 vom 7.5.2013 Erw. 1.1; VGE III 2017 vom 15.5.2018 Erw. 2.1.4).

**4.2** Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung. Vom klaren, das heisst eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nach der Rechtsprechung nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (sog. Methodenpluralismus, wobei die einzelnen Auslegungselemente keiner hierarchischen Prioritätsordnung unterstehen). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 141 II 220 Erw. 3.3.1; BGE 140 II 495 Erw. 2.3.2, je mit Hinweisen). Insbesondere bei jungen Gesetzen ist der Wille des historischen Gesetzgebers jedoch von erheblicher Bedeutung und darf nicht ohne weiteres übergangen werden (BGE 140 V 8 Erw. 2.2.1; vgl. auch VGE III 2016 151+152 vom 25.4.2017 Erw. 7.2).

**4.3** Zu prüfen ist insbesondere, was unter "einer besseren gestalterischen Lösung" im Sinne von Art. 35 Abs. 6 BauR zu verstehen ist und ob der Gemeinderat seinen Ermessensspielraum bei der Auslegung und Anwendung dieser Bestimmung verlassen hat (angefochtener RRB Erw. 4.2.4 in fine) oder nicht.

**4.3.1** Der Wortlaut "bessere gestalterische Lösung" ist offenkundig interpretationsbedürftig und kann unterschiedlich verstanden werden. "Gestalterisch" kann als Synonym zu kreativ, schöpferisch, künstlerisch, konstruktiv, originell u.ä. verstanden werden (vgl. <https://www.wissen.de/synonym/gestalterisch>; <https://www.duden.de/rechtschreibung/gestalterisch>). Dies hilft nicht weiter. Weder im PBG noch überhaupt im kantonalen Recht findet sich der Begriff. Hingegen kennt Art. 42 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) vom 28. Juni 2000 den Begriff im Zusammenhang mit der Änderung altrechtlicher Bauten ausserhalb der Bauzonen, wonach "Verbesserungen gestalterischer Art" zulässig sind. Des Weiteren wird der Begriff in der Umweltschutzgesetzgebung verwendet (vgl. z.B. Art. 24 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG; SR 814.01] vom 7.10.1983). Auch hieraus lässt sich vorliegend kaum etwas bzw. nichts ableiten.

**4.3.2** In gesetzessystematischer Hinsicht fällt die Beziehungsnähe des Wortlautes zu Art. 11 BauR mit der Marginalie "Gestaltung, Einordnung" auf: Bauten und Anlagen werden nur bewilligt, wenn sie sich durch die Bau-, Fassaden-, Umgebungs-, Terrain- und Dachgestaltung, Farbgebung usw. so in die bauliche Umgebung, das Strassen-, Orts- und Landschaftsbild einfügen, dass eine gute Gesamtwirkung erzielt wird (Abs. 1 Satz 1). Für die Zentrumszone regelt Art. 35 Abs. 3 BauR im Sinne einer *lex specialis*, dass sich die Bauten in Gestalt, Massstab und Farbgebung gut in die Umgebung einzuordnen haben. In der Zentrumszone wird gemäss Art. 35 Abs. 5 BauR zudem der Umgebungsgestaltung (Fussgängerbereiche, Bepflanzung, Platzgestaltung) aufgrund der Zentrumsfunktion besondere Bedeutung beigemessen.

Wenn mithin die Unterschreitung der Grenz- und Gebäudeabstände eine "bessere gestalterische Lösung" bedingt, wird offensichtlich gegenüber der erwähnten - generellen wie spezifischen - Ästhetikklausel ein "Mehr" verlangt.

**4.3.3** Zwar handelt es sich bei Art. 35 Abs. 6 BauR nicht um eine formelle Ausnahmeklausel; dass der Möglichkeit der Unterschreitung kantonalen masslicher Vorgaben unter bestimmten Voraussetzungen ein Ausnahmecharakter zukommt bzw. zukommen muss, ist indes unübersehbar. Es drängt sich daher der Vergleich mit § 73 Abs. 1 lit. b PBG auf, wonach dank der Abweichung wegen der örtlichen Begebenheiten eine bessere Lösung erzielt werden kann. Die Abgrenzung liegt darin, dass diese Bestimmung eine Interessenabwägung (Vereinbarkeit mit den öffentlichen Interessen) bedingt, was bei Art. 35 Abs. 6 BauR grundsätzlich nicht der Fall ist. Die weitere Voraussetzung gemäss § 73 Abs. 2 PBG, dass keine wesentlichen Interessen von Nachbarn verletzt werden dürfen, findet ihr Gegenstück im von Art. 35 Abs. 6 BauR verlangten nachbarlichen Ein-

verständnis. Mit VGE III 2014 35 vom 29. Oktober 2014 bestätigte das Verwaltungsgericht die regierungsrätliche Aufhebung einer gestützt auf § 73 Abs. 2 PBG erteilten kommunalen (Ausnahme-)Bewilligung für die Unterschreitung der zulässigen Gebäude- und Strassenabstände. Laut der Beurteilung der Baubewilligungsbehörde wies jenes Baugesuch im Gegensatz zu einer herkömmlichen Überbauung mit rechteckigem Grundriss neben städtebaulichen Qualitäten (dank eines Innenhofs) auch wohngyienische Vorteile (Belichtung, Besonnung) auf und verfügte zudem - infolge des flexiblen Grundrisses - über einen grossen Spielraum für zeitgemässes Wohnen. Dank der Abweichung wegen der örtlichen Gegebenheiten könne eine bessere Lösung erzielt werden. Der Regierungsrat erwog, allein aufgrund der Form und Grösse der beiden Baugrundstücke sei keine Ausnahmesituation gegeben, welche die Unterschreitung des Grenzabstands rechtfertigen würde. Auch der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung rechtfertige kein Abweichen von der Zonenordnung und damit kein Erteilen einer Ausnahmegewilligung. Die umstrittenen Grenzabstandsunterschreitungen bzw. die daraus resultierenden Mehrnutzungen dürften primär auf wirtschaftlichen Überlegungen basieren, welche allein dem Bauherrn dienen. Das Verwaltungsgericht teilte diese Auffassung (Erw. 3.2) und hielt fest, eine städtebaulich gute Einordnung, die geltend gemachte bessere architektonische Lösung wie auch eine haushälterische Nutzung des Bodens könnten als Argumente bei jedem Bauvorhaben angeführt werden und stellten keine besonderen Verhältnisse im Sinne von § 73 PBG dar.

Vergleichbar zur Vorgehensweise einer Ausnahmegewilligungsfähigkeit im Sinne von § 73 PBG (vgl. auch Art. 57 BauR) ist auch im Lichte von Art. 35 Abs. 6 BauR einerseits zu prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Abweichen von der (zonenkonformen) Regelnorm überhaupt gegeben sind oder nicht; andererseits ist aber auch zu prüfen, in welchem Umfang ein Abweichen (noch) gerechtfertigt ist. Der Komparativ "bessere gestalterische Lösung" legt dabei nahe, dass sich eine Prüfung bzw. eben ein Vergleich von in Frage kommenden Planungsvarianten aufdrängt.

**5.1.1** Gemäss GRB vom 31. Januar 2019 wird mit der Weiterführung der Formensprache der Neubauten auf KTN 003 und KTN 002 sowie der Fortsetzung des Farb- und Materialkonzepts eine verbesserte gestalterische Lösung aufgezeigt. Zudem würden sich eine Durchlässigkeit zum südlichen Nichtbaugelände und grosszügige Aussenräume ergeben. Weiter sei die Verbesserung auch damit belegt, dass eine geschlossene Bauweise zulässig wäre und mit einem Zusammenbau das Manko behoben werden könnte. Solches wäre aber im Hinblick auf

das Siedlungsmuster nicht erwünscht. Am Ort erscheine eine Körnung willkommen und stimmig. Die Bauherrschaft verzichte auf eine Maximierung und habe Einzelbauten realisiert. Der Gebäudeabstandsunterschreitung gegenüber KTN 002 könne zugestimmt werden, zumal die Zonenvorgabe eine solche explizit vorsehe.

**5.1.2** Der Regierungsrat führte im angefochtenen RRB aus, die Voraussetzung der "besseren gestalterischen Lösung" könne nicht dahingehend verstanden werden, dass aufgrund einer schönen Formsprache oder einer schönen Farbgebung des geplanten Gebäudes von den vorgeschriebenen Grenz- und Gebäudeabständen (quasi als Belohnung) abgewichen werden dürfe. Ein solcher Ausgleich für einen Vorteil sei, wenn überhaupt, mit dem Instrument des Gestaltungsplanes vorzunehmen. Diesbezüglich sei zu erwähnen, dass die drei vom Gemeinderat genannten Grundstücke KTN 003, KTN 002 und KTN 001 zusammen die Mindestfläche für einen Gestaltungsplan in der Zentrumszone bei weitem erreichen würden. Weiter sei anzufügen, dass die bessere gestalterische Lösung, wie sie der Gemeinderat verstanden haben wolle, bereits durch die Bestimmungen der Einordnung sichergestellt werde. Dementsprechend könne die "bessere gestalterische Lösung" nicht bereits darin erblickt werden, dass die Gestaltung des Gebäudes (im Sinne der Einordnung bzw. im Sinne der Farb- und Formgebung) als besonders schön empfunden werde. Die "bessere gestalterische Lösung" müsse vielmehr im Zusammenhang mit der Grenz- und Gebäudeabstandsunterschreitung stehen, so dass bspw. die Formen, Stellungen und Anordnungen der Baukörper und Gebäude untereinander durch die Abweichung von den Grenz- und Gebäudeabständen besser gestaltet und angeordnet werden können als bei Einhaltung der ordentlichen Abstände und damit eine bessere gestalterische Lösung erzielt werden könne. Mit anderen Worten müsse die Grenz- oder Gebäudeabstandsunterschreitung ursächlich für die bessere Lösung sein. Im vorliegenden Fall könne jedoch die Formsprache sowie die Farbgebung und Materialisierung der benachbarten Gebäude auch von einem Gebäude weitergeführt werden, welches die Grenz- und Gebäudeabstände einhalte, weshalb die Grenz- und Gebäudeabstandsunterschreitung nicht ursächlich für die "bessere gestalterische Lösung" sei, bzw. nicht mit dieser zusammenhänge (Erw. 4.2.2). Der weiteren Begründung des Gemeinderates, dass in der Zentrumszone auch die geschlossene Bauweise zulässig wäre und damit die lediglich teilweise Unterschreitung der Grenz- und Gebäudeabstände (als weniger weitgehende Unterschreitung) bewilligungsfähig sei, könne nicht gefolgt werden. Der Gemeinderat übersehe, dass es nicht zulässig sei, die offene Bauweise umzusetzen und von den Vorteilen der offenen Bauweise zu profitieren (Gebäudezugang sowie Fensteröffnungen usw. an der Westfassade) und gleichzeitig die hypothetischen

Vorteile der geschlossenen Bauweise (Nichteinhalten der Grenz- und Gebäudeabstände) zu beanspruchen und damit die Nachteile der tatsächlich verwirklichten offenen Bauweise zu umgehen (Erw. 4.2.3). Schliesslich werde durch die Grenz- und Gebäudeabstandsunterschreitung gegenüber der westlichen Parzellengrenze die Durchlässigkeit von Norden nach Süden geschmälert und nicht vergrössert (Erw. 4.2.4).

**5.1.3** Die Beschwerdeführer machen geltend, dass der bisher nicht überbaute Teil von KTN 002 eine Fläche von lediglich 562 m<sup>2</sup> aufweise. In der West-Ost-Ausrichtung betrage die Distanz von der Fassade des bestehenden Gebäudes auf KTN 002 zur östlichen Grundstücksgrenze zu KTN 004 lediglich 28 m. Bei Einhaltung des Gebäudeabstandes vom bestehenden Gebäude auf KTN 002 und des Grenzabstandes zu KTN 004 könnte auf dem östlichen Teil von KTN 002 nur noch ein "Hüttli" erstellt werden und nicht eine Baute mit zentrumsbildender Funktion. Vor allem stelle das geplante Gebäude auf KTN 002 gestalterisch eine Ergänzung und den Abschluss der bestehenden Baustruktur mit gleicher Geschosshöhe, gleicher Gebäudehöhe und gleicher Typologie wie die beiden bestehenden Wohn- und Geschäftshäuser auf dieser Liegenschaft und der Nachbarliegenschaft KTN 003 dar. Bereits deshalb sei eine bessere gestalterische Lösung im Sinne von Art. 35 Abs. 6 BauR durch die Unterschreitung des Gebäudeabstandes zu bejahen. Andernfalls drohe der Rückfall in eine Einfamilienhauszone, was nicht nur dem Zonenzweck der Zentrumszone, sondern auch dem Gebot der inneren Verdichtung gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 widerspreche. Die viergeschossige Bauweise sei vom Gemeinderat in der Zentrumszone ausdrücklich gewünscht worden.

**5.2.1** Zunächst ist festzuhalten, dass auf KTN 002 (westlicher Teil; wie auch auf dem westlich benachbarten Grundstück KTN 003) vor einiger Zeit (jeweils) bereits ein neues Mehrfamilienhaus gebaut wurde. Den Akten lässt sich nicht entnehmen, wann dieses Gebäude erstellt wurde. Auf dem aktuellen Luftbild im WebGIS des Kantons Schwyz ist das (bereits erstellte) neue Mehrfamilienhaus jedoch noch nicht ersichtlich (nur das frühere Gebäude), im Gegensatz zur Luftaufnahme aus Google Maps. Allerdings haben die Beschwerdeführer einen Vorentscheid des Gemeinderates (GRB Nr. 639 vom 10.11.2011) eingereicht, in welchem die Frage betreffend eine Ausnahmegewilligung vom Gewerbeanteil für KTN 003 und KTN 002, J. \_\_\_\_\_ und K. \_\_\_\_\_ (gemäss Gegenstandsbezeichnung) beantwortet wurde (bzw. KTN 001 und KTN 002, J. \_\_\_\_\_ und K. \_\_\_\_\_, gemäss Bezeichnung in den Erwägungen; nachdem im erwähnten GRB zwar drei verschiedene Katasternummern aber nur zwei verschiedene

Adressen [bzw. für die unterschiedlichen KTN jeweils dieselben Adressen] erwähnt werden und K.\_\_\_\_\_ eindeutig KTN 003 zugewiesen ist [vgl. Grundstücksbeschreibung aus dem WebGIS], ist davon auszugehen, dass sich der erwähnte GRB auf KTN 003 und 002 und nicht auf KTN 001 bezieht, zumal die Mehrfamilienhäuser auf KTN 003 und KTN 002 [westlicher Teil] inzwischen bereits erstellt wurden; vgl. auch Ausschreibung des Baugesuchs der Beschwerdeführer und eines Dritten betr. Neubau von zwei Wohn- und Gewerbehäusern mit Tiefgaragen und Aussenparkplätzen, J.\_\_\_\_\_ und K.\_\_\_\_\_, KTN 003 und KTN 002, Abl wx bzw. Ausschreibung des Baugesuchs eines Dritten betr. Neubau Wohn- und Gewerbehäuser mit Unterniveaugarage und Aussenparkplätzen, K.\_\_\_\_\_ KTN 003, Abl vw bzw. Ausschreibung des Baugesuchs der Beschwerdeführer betr. Abbruch Wohnhaus und Neubau Wohn- und Gewerbehäuser, J.\_\_\_\_\_, KTN 002, Abl uv).

Geplant waren gemäss dem erwähnten Vorentscheid zwei Wohnhäuser mit Tiefgarage und drei Vollgeschossen, ohne Gewerbegeschoss, weshalb die Anfrage auf Ausnahmegewilligung die Gewerbeanteilpflicht betraf. Der Gemeinderat hielt hierzu fest, dass die Befreiung von der Gewerbeanteilpflicht dem Ziel einer Zentrumsbildung in diesem Gebiet widersprechen würde, wodurch dem Gesuch um Ausnahmegewilligung erhebliche öffentliche Interessen entgegenstehen würden. In den Erwägungen wurde zudem u.a. festgehalten, dass der Mindestgewerbeanteil auch bei einer reduzierten Geschosshöhe realisiert werden könne. Eine Ausnahmegewilligung konnte der anfragenden Bauherrschaft somit nicht in Aussicht gestellt werden.

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, dass der Gemeinderat mit GRB Nr. 639 vom 10. November 2011 die viergeschossige Bauweise ausdrücklich gewünscht hat, ist dazu festzuhalten, dass der erwähnte GRB lediglich die Grundstücke KTN 003 und KTN 002 (vor der Aufhebung der Grenze KTN 002 und KTN 001) betraf. Allerdings lässt sich dem GRB entnehmen - wie der Beschwerdeführer zutreffend darlegt -, dass eine Angleichung von Neubauten an die kleineren (älteren) zwei- bis dreigeschossigen Bauten nicht zielführend (haushälterisch) und in Bezug auf die zu erwartende Siedlungserneuerung auch realitätsfern sei (S. 5). Daraus resultiert sinngemäss, dass der Gemeinderat in der Zentrumszone viergeschossige Bauten vorzieht.

**5.2.2** Im GRB Nr. 639 vom 10. November 2011 hat der Gemeinderat in Bezug auf die Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 57 BauR insbesondere festgehalten, dass in Art. 57 BauR eine bessere Lösung nach ortsbaulichen Anforderungen gefordert werde. Diese ortsbaulichen Anforderungen würden im Zonenzweck definiert (u.a. zentrumsbildende Funktion). Die Einpassung in die bauliche

Umgebung, das Strassen-, Orts- und Landschaftsbild werde hingegen in Art. 11 BauR gefordert und gelte für alle Bauten in der Gemeinde. Die Einfügung in die bauliche Umgebung vermöge daher keine Ausnahmegewilligung zu begründen.

Diese Ausführungen können analog auch auf Art. 35 Abs. 6 BauR in Bezug auf eine bessere gestalterische Lösung angewendet werden, zumal Art. 35 Abs. 3 BauR für Zentrumszonen, wie erwähnt, eine spezifische Einordnungsklausel kennt (vgl. vorstehend Erw. 4.3.2). Somit vermag einzig eine Einpassung in die bauliche Umgebung, wie sie ohnehin Bewilligungsvoraussetzung ist, keine bessere gestalterische Lösung im Sinne von Art. 35 Abs. 6 BauR zu begründen.

**5.2.3** Unbestritten ist sodann, dass für die erwähnten (und geplanten) Mehrfamilienhäuser bzw. KTN 003 und KTN 002 kein Gestaltungsplan vorliegt. Zudem lässt sich den Plänen (insbesondere Plan Nr. 04.17 - 04 Kataster vom 16.10.2018, Plan Nr. 04.17 - 06 Umgebungsplan vom 16.10.2018, Plan Nr. 04.17 - 01 Unter- und Erdgeschoss vom 16.10.2018, Plan Nr. 04.17 - 03 Fassaden und Querschnitte vom 16.10.2018) entnehmen, dass ein Zusammenbau zwischen dem (neu) bestehenden Haus, J.\_\_\_\_\_, und dem Bauvorhaben, I\_\_\_\_\_, weder vorgesehen noch aktuell tatsächlich realisierbar wäre (insbesondere aufgrund der sich jeweils gegenüberliegenden Hauseingänge, Fenster und Balkone). Im von den Beschwerdeführern erwähnten VGE III 2019 26 vom 29. August 2019 (Erw. 7.2.3) war ein Zusammenbau vorgesehen und realisierbar bzw. geeignet, weil die Fassaden dementsprechend geplant wurden, damit ein späterer Zusammenbau möglich ist (keine Fenster und Türen wie beim vorliegenden Bauvorhaben). Zudem äusserte sich der erwähnte VGE insbesondere zur Zulässigkeit einer gestaffelten geschlossenen Bauweise, welche jedoch vorliegend, mangels Geeignetheit, selbst bei einer erneuten Grenzziehung nicht in Betracht kommt.

Ob ein Zusammenbau bzw. eine geschlossene Bauweise der (bestehenden und geplanten) Gebäude auf KTN 002 (und bisher KTN 001) einmal vorgesehen war, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Jedoch ist unter Berücksichtigung des Verlaufs der verschiedenen Baugesuche (vgl. vorstehend in Erw. 5.3.1 zitierte Ausschreibungen) nicht davon auszugehen (zunächst wurde ein gemeinsames Projekt der Mehrfamilienhäuser auf KTN 003 und dem bisherigen Grundstück KTN 002 geplant und anschliessend wurde das Mehrfamilienhaus auf KTN 002 allein gemäss der Publikation vom 10.6.2016 [ohne Änderungs publikation] erstellt). Die Beschwerdeführer machen auch nicht geltend, dass ein geplanter Zusammenbau von der Gemeinde abgelehnt wurde.

Die Möglichkeit einer geschlossenen Bauweise bzw. eines Zusammenbaus besteht vorliegend nicht (mehr) und kann somit beim konkreten Sachverhalt auch

nicht (nachträglich) als Argument für eine bessere gestalterische Lösung dienen. Ebenso wenig steht ein Gestaltungsplan zur Diskussion. Es ist ausschliesslich die konkrete Sachlage zu berücksichtigen unter Einbezug der bereits bestehenden Mehrfamilienhäuser. Dabei erscheint es als paradox, wenn die Gebäudeabstandsunterschreitung einerseits damit begründet wird, dass die geschlossene Bauweise zulässig wäre, womit offensichtlich die als positiv gewertete Durchlässigkeit zum südlichen Nichtbaugebiet verbaut würde, andererseits gerade die Durchlässigkeit gestalterisch positiv bewertet wird; hinzu kommt, dass diese Durchlässigkeit mit einem kleineren Gebäudeabstand vielmehr geschmälert wird (vgl. angefochtener RRB Erw. 4.2.4). Sodann hat der Regierungsrat auch zutreffend ausgeführt, dass in der Zentrumszone die geschlossene Bauweise grundsätzlich immer zulässig ist, weshalb dieses Argument nicht zur Begründung einer Bewilligung zur Unterschreitung der Gebäudeabstände dienen kann. Eine solche Begründung könnte nämlich bei offener Bauweise unabhängig vom Bauprojekt immer vorgebracht werden.

**5.2.4** Unbehelflich ist der Hinweis auf die Grundstücksfläche (562 m<sup>2</sup>), womit sich das Baugrundstück nicht von einer Vielzahl anderer Grundstücke in der Zentrumszone unterscheidet (z.B. die [Nachbar-]Parzelle KTN 004: 509 m<sup>2</sup>, KTN 005: 512 m<sup>2</sup>, KTN 006: 430m<sup>2</sup>, KTN 007: 299 m<sup>2</sup>, KTN 008: 628m<sup>2</sup>, KTN 009: 556m<sup>2</sup> und weitere [Daten gemäss webGIS-SZ]). Die Grundstücksfläche allein kann jedenfalls per se keine Reduktion der Grenz- und Gebäudeabstände rechtfertigen.

**5.3** Es geht aus den Akten nicht hervor, ob und/oder welche Projektvarianten geprüft wurden, welche den Gebäudeabstand wahren könn(t)en und ob das strittige Bauvorhaben aufgrund eines solchen Vergleichs effektiv eine bessere gestalterische Lösung darstellt. Soweit ersichtlich wurde diese Frage bis anhin nicht geprüft.

Die Beschwerdeführer haben erst mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 5. Juli 2019 unter Einreichung eines Beispiels vorgebracht, dass auf der Restfläche von KTN 002 unter Einhaltung des Gebäudeabstandes nur noch ein "Hüttli" und keine Baute mit zentrumsbildender Funktion erstellt werden könne. Der Gemeinderat spricht in der Vernehmlassung vom 5. September 2019 von einem "Minihaus" ohne näher auf das von den Beschwerdeführern eingereichte Beispiel oder den Vorschlag der Beschwerdegegner einzugehen oder allenfalls eine geringere Abstandsunterschreitung in Betracht zu ziehen. Die alternative Projektskizze der Beschwerdeführer weist indessen unter Wahrung des Gebäudeabstandes immerhin eine Grundfläche von rund 18 m x 17 m, eine Gewerbefläche von rund 240 m<sup>2</sup> und eine Wohnfläche von rund 390 m<sup>2</sup> (1.-3.OG à 114 m<sup>2</sup> plus

Attikageschoss à 50 m<sup>2</sup>) auf. Es ist davon auszugehen, dass noch andere Möglichkeiten in Betracht gezogen werden können (vgl. Stellungnahme der Beschwerdegegner vom 9.8.2019, S. 6f. Ziff. 9). Was die konkrete Alternative anbelangt, ist auf Anhieb nicht ersichtlich, weshalb einem solchen Gebäude ohne weiteres die zentrumsbildende Funktion abgesprochen werden müsste. Abgesehen davon findet sich (auch) in der Zentrumszone, wie erwähnt (vorstehend Erw. 5.2.4) eine erhebliche Zahl kleinerer Parzellen, deren Eigentümer bei Überbauungsplänen mit vergleichbaren Problemen konfrontiert sein dürften. Die zentrumsbildende Funktion dürfte nicht alleine von der Grösse einer Baute abhängen. Allein die Erheblichkeit der Unterschreitung des Gebäudeabstandes beim aktuellen Bauvorhaben um über 50% spricht dafür, dass Alternativen, die dem Zonenzweck entsprechen, bestehen dürften. Im Übrigen ist zu bedenken, dass die Zonenordnung und die entsprechende baureglementarische Bestimmung in Kenntnis der bestehenden Siedlungsstruktur und Parzellengrössen erlassen wurden.

Zwar ist den Beschwerdeführern beizupflichten, dass ein öffentliches Interesse an verdichtetem Bauen besteht. Dies alleine kann eine Gebäudeabstandsunterschreitung gemäss Art. 35 Abs. 6 BauR - zumal im vorliegenden Umfang - jedoch auch nicht rechtfertigen. Einerseits bedeutet eine verdichtete Bebauung nicht zwangsläufig eine bessere gestalterische Lösung. Zum andern misst Art. 35 Abs. 5 BauR gerade auch der Umgebungsgestaltung besondere Bedeutung zu; die Anlage von Fussgängerbereichen, Bepflanzungen und die Platzgestaltung bedingen indessen auch in der Zentrumszone entsprechende Freiräume. Der von den Beschwerdeführern angesprochene VGE III 2016 26 (vom 29.8.2019 Erw. 5.6.2 [betr. die Beurteilung der Abgeltung von Parkplätzen]) ist vorliegend nicht einschlägig.

**5.4** Zusammenfassend erweist sich, dass der Gemeinderat im angefochtenen GRB die bessere gestalterische Lösung des Bauvorhabens im Sinne von Art. 35 Abs. 6 BauR nicht rechtsgenügend zu begründen vermochte. Es ist dem Regierungsrat beizupflichten, dass der Gemeinderat mit seiner Begründung den ihm zustehenden Ermessensspielraum verlassen hat (angefochtener Entscheid Erw. 4.2 i.f). Der Regierungsrat hat somit die Verwaltungsbeschwerde zu Recht und ohne Verletzung der Gemeindeautonomie gutgeheissen und den GRB Nr. 25 vom 31. Januar 2019 sowie den Gesamtentscheid des ARE vom 7. Januar 2019 aufgehoben.

**6.** Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.

**7.1** Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von insgesamt Fr. 2'500.-- werden dem Verfahrensausgang entsprechend zu 4/5 (Fr. 2'000.--) den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit und zu 1/5 (Fr. 500.--) der Gemeinde Freienbach aufgelegt (§ 72 Abs. 2 VRP). Diese Aufteilung rechtfertigt sich, weil der Gemeinderat einerseits die Gutheissung der Beschwerde beantragt, andererseits aber auf eine Beschwerdeführung verzichtete (vgl. VGE III 2017 125 vom 20.12.2017 Erw. 6.2).

**7.2** Ebenfalls dem Verfahrensausgang entsprechend haben die Beschwerdeführer unter solidarischer Haftbarkeit (zu 4/5) sowie die Gemeinde Freienbach (zu 1/5) den bewalteten Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung auszurichten. Diese wird in Beachtung des kantonalen Gebührentarifs für Rechtsanwälte (GebT; SRSZ 280.411) vom 27. Januar 1975, der ordentlicherweise für das Honorar in Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in § 14 einen Rahmen von Fr. 300.-- bis Fr. 8'400.-- vorsieht und in § 2 die Bemessungskriterien erwähnt, unter Ausübung des pflichtgemässen Ermessens auf Fr. 1'600.-- (zulasten der Beschwerdeführer) und Fr. 400.-- (zulasten der Gemeinde) bzw. insgesamt Fr. 2'000.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) festgelegt.

## **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von insgesamt Fr. 2'500.-- werden zu 4/5 (Fr. 2'000.--) den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit und zu 1/5 (Fr. 500.--) der Gemeinde Freienbach auferlegt. Die Beschwerdeführer haben am 9. Juli 2019 einen Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- bezahlt, so dass ihnen Fr. 500.-- aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten sind (Auszahlung an den Rechtsvertreter).

Die Gemeinde Freienbach hat ihren Kostenanteil von Fr. 500.-- innert 30 Tagen nach Erhalt dieses Entscheids auf das Postkonto 60-22238-6 des Verwaltungsgerichts einzuzahlen.

3. Die Beschwerdeführer haben den bewohnten Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung von Fr. 1'600.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) unter solidarischer Haftbarkeit zu entrichten.

Die Gemeinde Freienbach hat den bewohnten Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung von Fr. 400.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) zu entrichten.

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 Rechtsschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde\* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).

5. Zustellung an:
  - den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (3/R)
  - den Rechtsvertreter der Beschwerdegegner (4/R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 24.10.2019)
  - den Rechtsvertreter des Gemeinderats Freienbach (2/R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 24.10.2019)
  - den Regierungsrat

- das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst (unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 24.10.2019)
- das kantonale Amt für Raumentwicklung (unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 24.10.2019).

Schwyz, 23. Januar 2020

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: 4. Februar 2020