

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



---

III 2019 31

## Entscheid vom 25. Juli 2019

---

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident  
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin  
Monica Huber-Landolt, Richterin  
MLaw Manuel Gamma, Gerichtsschreiber

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

**gegen**

1. **Bau- und Umweltbehörde Einsiedeln**, Hauptstrasse 78,  
Postfach 161, 8840 Einsiedeln,
2. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,  
Postfach 1260, 6431 Schwyz,  
Vorinstanzen,

---

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Quartiergestaltungsplan B. \_\_\_\_\_;  
Ausnutzungsziffer / Überbauungsziffer)

## **Sachverhalt:**

**A.** A.\_\_\_\_\_ ist Eigentümer des Grundstückes KTN C.\_\_\_\_\_ (909 m<sup>2</sup>) Einsiedeln (D.\_\_\_\_\_). Das Grundstück liegt in der Wohnzone W3 und im Perimeter des Quartiergestaltungsplanes B.\_\_\_\_\_, vom Bezirksrat Einsiedeln erlassen mit Beschlüssen (BRB) Nr. 823/824 vom 16. September 1982, Nr. 160 vom 10. März 1983 und vom Regierungsrat genehmigt mit Beschluss (RRB) Nr. 1147 vom 5. Juli 1983. Das Gestaltungsplanareal befand sich gemäss dem damals geltenden Zonenplan in der Wohnzone W0.4 und umfasste 30 Parzellen und einen Kinderspielplatz.

**B.1** A.\_\_\_\_\_ möchte das auf dem Grundstück stehende Einfamilienhaus (Assek.-Nr. E.\_\_\_\_\_) in ein Zweifamilienhaus umbauen. Mit Schreiben vom 2. April 2018 unterbreitete er dem Bezirksrat Einsiedeln folgende Anträge:

1. Es sei durch den Bezirksrat Einsiedeln festzustellen, dass im Gestaltungsplangebiet der W3-Zone B.\_\_\_\_\_, mit Ausnahme der seinerzeit festgelegten, von der Normalbauweise abweichenden Sonderbestimmungen, die aktuell gültigen Bauvorschriften anzuwenden seien.
2. Diese Feststellung sei in einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen, mit entsprechender Rechtsmittelbelehrung.
3. Alles unter Kostenfolge zulasten des Bezirkes Einsiedeln.

Mit BRB Nr. 088 vom 20. Juni 2018 verfügte die Bau- und Umweltbehörde was folgt:

1. Für ein künftiges Baubewilligungsverfahren auf GB Nr. C.\_\_\_\_\_ innerhalb des Quartiergestaltungsplans B.\_\_\_\_\_ ist entsprechend den Bestimmungen der Sonder-Bauvorschriften die Ausnützungsziffer w 0.4 anzuwenden.

(2.-5. Kosten; Rechtsmittelbelehrung; Zufertigung; Beilage).

**B.2** Gegen diese Verfügung erhob A.\_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 6. Juli 2018 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen (Verfahren I [VB 130/2018]):

1. Die Verfügung der Bau- und Umweltbehörde sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Es sei festzustellen, dass für das Gestaltungsplangebiet B.\_\_\_\_\_ mit Ausnahme der seinerzeit festgelegten, von der Normalbauweise abweichenden Sonderbestimmungen, die aktuell gültigen Bauvorschriften, insbesondere die Überbauungsziffer W3, anzuwenden seien.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz.

**C.1** Zwischenzeitlich hatte A.\_\_\_\_\_ (sowie als Mitunterzeichner eine Mehrheit der Eigentümer der Parzellen im Quartiergestaltungsplanperimeter) mit Ein-

gabe vom 21. Mai 2018 beim Bezirksrat die Aufhebung des Quartiergestaltungsplanes beantragt.

Mit BRB Nr. 144 vom 29. August 2018 wies der Bezirksrat dieses Gesuch ab.

**C.2** Mit E-Mail vom 19. September 2018 lehnte der Landschreiber des Bezirks ein mit E-Mail vom 7. September 2018 gestelltes Gesuch, den BRB Nr. 144 vom 29. August 2018 in Wiedererwägung zu ziehen, ab.

**C.3** Gegen den BRB Nr. 144 vom 29. August 2018 erhob A. \_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 25. September 2018 Beschwerde beim Regierungsrat mit den folgenden Anträgen (Verfahren II [VB 192/2018]):

1. Die Verfügung des Bezirkesrates Einsiedeln (Vorinstanz, Beilage 1) sei vollumfänglich aufzuheben und dieser sei anzuweisen, das Verfahren zur Aufhebung des Gestaltungsplanes B. \_\_\_\_\_ entsprechend meinem Gesuch vom 21. Mai 2018 (Beilage 2) unverzüglich in die Wege zu leiten.
2. Überdies sei die Vorinstanz aufzufordern, alle für die Ablehnung meines Gesuches geltend gemachten Ablehnungsgründe umfassend, detailliert und stichhaltig, inklusive der entsprechenden Berechnungen aufzulisten.
3. Alsdann sei mir als Beschwerdeführer die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme einzuräumen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz.

**D.** Mit RRB Nr. 24/2019 vom 22. Januar 2019 entschied der Regierungsrat (unter Ausstand von Regierungsrat Andreas Barraud als Bewohner einer Liegenschaft im Quartiergestaltungsplanperimeter) wie folgt:

1. Die Beschwerde I (VB 130/2018) wird abgewiesen.
2. Die Beschwerde II (VB 192/2018) wird abgewiesen.
3. Die Verfahrenskosten (inklusive Kanzleikosten) im Verfahren I (VB 130/2018) im Betrag von Fr. 1500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt (...).
4. Die Verfahrenskosten (inklusive Kanzleikosten) im Verfahren II (VB 192/2018) im Betrag von Fr. 1500.-- werden je zur Hälfte (je Fr. 750.--) dem Bezirk Einsiedeln und dem Beschwerdeführer auferlegt (...).
5. Parteientschädigungen werden keine zugesprochen.  
(6.-8. Rechtsmittelbelehrung; Zustellung).

**E.** Gegen diesen RRB (Versand am 22.1.2019) erhebt A. \_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 11. Februar 2019 (Postaufgabe am gleichen Tag) fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen:

1. Ziff. 1 und 3 des Beschwerdeentscheides (RRB Nr. 24/2019) seien aufzuheben.

2. Es sei festzustellen, dass für das Gestaltungsplangebiet B.\_\_\_\_\_ mit Ausnahme der seinerzeit festgelegten, von der Normalbauweise abweichenden Sonderbestimmungen, die aktuell gültigen Bauvorschriften, insbesondere die Überbauungsziffer W3, anzuwenden seien.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanzen.

**F.** Die Abteilung Planen Bauen Umwelt Energie des Bezirks beantragt mit Schreiben vom 28. Februar 2019 unter Verzicht auf eine Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde. Das Sicherheitsdepartement beantragt vernehmlassend am 12. März 2019, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers abzuweisen.

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

1. Der Regierungsrat hat die beiden Verfahren VB 130/2018 und VB 192/2018 vereinigt, bei der Beurteilung wie auch im Dispositiv indes klarerweise zwischen den beiden Beschwerden differenziert (S. 4 ff. lit. A Erw. 5 bis 8; S. 6 ff. lit. B Erw. 9 bis 13; Disp.-Ziff. 1 und 3 sowie Disp.-Ziff. 2 und 4).

Der Beschwerdeführer beantragt nur die Aufhebung von Disp.-Ziff. 1 und 3, nicht aber von Disp.-Ziff. 2 und 4. Am im Verfahren VB 192/2018 gestellten Antrag auf vollumfängliche Aufhebung des BRB Nr. 144 vom 29. August 2018 und unverzügliche Inangriffnahme des Verfahrens zur Aufhebung des Gestaltungsplanes wird also nicht mehr festgehalten bzw. der angefochtene Beschluss wird insofern akzeptiert und ist insofern in (Teil-)Rechtskraft erwachsen.

Zu prüfen ist mithin im Sinne des dem Bezirksrat am 2. April 2018 unterbreiteten Antrages, ob im Gestaltungsplangebiet der W3-Zone B.\_\_\_\_\_ mit Ausnahme der seinerzeit festgelegten, von der Normalbauweise abweichenden Sonderbestimmungen, die aktuell gültigen Bauvorschriften, insbesondere die Überbauungsziffer der W3, anzuwenden seien.

**2.1** Der vom Regierungsrat mit RRB Nr. 1147 vom 5. Juli 1983 genehmigte Quartiergestaltungsplan (QGP) B.\_\_\_\_\_ kennt folgende Sonderbauvorschriften (SBV):

1. (Bestimmung betreffend zulässige Schrägdächer).
2. Die Parzellen-Einteilung ist nicht verbindlich.
3. (Verbot der Absperrung der als allgemeine Kehrplätze nutzbaren Garagen-Vorplätze).
4. Zone + Ausnützungsziffer : W 0.4  
Umgang des Quartiergestaltungsplanes:  
Zu diesem QGP gehören folgende Zusatzpläne:

- Kanalisationsplan: Plan Nr. 391-1
- Längenprofile: Plan Nrn. 374-2A, 374-3A, 374-6A und 374-8
- Normalprofil: Plan Nr. 374-5

5. (Nicht Bestandteil des QGP bildende provisorische Einfahrten).
- 6.-7. (Auf- und Abtragsflächen; gewachsenes Terrain).
8. (max. Firsthöhe von 8.50 m).

Art. 6 bis 8 SBV waren Folge einer vergleichsweise erledigten Einsprache einer Drittperson (vgl. BRB Nr. 160 vom 10.3.1983 S. 2 lit. E; RRB Nr. 1147 vom 5.7.1983 Ingress lit. A). In seiner Beurteilung hielt der Regierungsrat unter anderem fest, massgebend seien die Weisungen des Regierungsrates vom 7. März 1977 sowie die Bestimmungen des Baureglements. Im vorliegenden Fall sei zu beachten, dass keine wesentlichen Ausnahmen von den Zonenvorschriften vorgesehen seien und der Quartiergestaltungsplan an sich nur die Erschliessung regle. Im Grunde genommen handle es sich um einen Quartierserschliessungsplan (S. 2 Ziff. 2). Gegen die erschliessungstechnischen Belange sei nichts einzuwenden. Dies treffe auch auf die gegenüber den Zonenvorschriften abweichende Festlegung der First- und Terrainhöhe zu. Da keine weiteren Ausnahmen vorlägen, stehe einer Genehmigung des Quartiergestaltungsplanes nichts entgegen (S. 3 f. Erw. 2).

**2.2** Die Bau- und Umweltbehörde führte in ihrer Verfügung vom 20. Juni 2018 unter anderem aus, der QGP entspreche dem im heute geltenden BauR vom 9. Februar 2014 und im Planungs- und Baugesetz (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 geregelten "Gestaltungsplan". Die Bezeichnung "Quartiergestaltungsplan" gehe auf die frühere Bezeichnung im Baureglement des Bezirks zurück, welches im Zeitpunkt des Erlasses des QGP B.\_\_\_\_\_ im Jahr 1983 Gültigkeit gehabt habe (S. 2 Ziff. 3). Mit der Totalrevision des BauR vom 4. Februar 1993 sei im Bezirk der Wechsel von der Ausnützungsziffer (AZ) zur Überbauungsziffer (ÜZ) vollzogen worden. Heute lägen die Grundstücke des QGP in der W3 (S. 3 Ziff. 6). Die Änderung der nutzungsrechtlichen Grundordnung habe nicht automatisch die entsprechende Änderung in einem bestehenden Gestaltungsplan sowie von dessen SBV zur Folge, da dadurch die Gesamtkonzeption in Frage gestellt werden könnte (S. 3 Ziff. 7). In seinem Genehmigungsbeschluss vom 9. Juli 1983 habe der Regierungsrat Ziff. 1, 3, 7 und 8 explizit als Abweichungen von der Normalbauweise bezeichnet, nicht aber Ziff. 4 betr. die AZ. Genauere Hinweise, ob die AZ von 0.4 zum verbindlichen Gestaltungsplaninhalt gehörten, fänden sich weder im Beschluss des Bezirksrates noch des regierungsrätlichen Genehmigungsbeschlusses (S. 3 Ziff. 8). Die Prüfung der Bauvorhaben im GP-Gebiet habe gezeigt, dass bei den Bewilligungen stets von einer AZ von 0.4 ausgegangen worden sei. Hieraus sei der Schluss zu ziehen, dass

Ziff. 4 SBV sehr wohl Bestandteil der im Rahmen des GP vorgesehenen Korrelation zwischen Vorteilen und Abweichen gewesen sei. Es stehe dem Beschwerdeführer frei, im gesetzlich vorgesehenen Verfahren ein Gesuch um Anpassung des GP einzureichen (S. 3 f. Ziff. 9).

**2.3** Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Beschluss unter anderem, die kommunalen Baubewilligungsbehörden verfügten bei der Anwendung und Auslegung von kommunalen Gestaltungsplan- und Bauvorschriften über einen Ermessensspielraum (Erw. 6.3). Aus Art. 4 SBV gehe offenkundig hervor, dass sich der QGP gemäss dem damals geltenden Baureglement des Bezirks vom 31. Oktober 1974 bzw. 28. Mai 1978 in der Wohnzone W 0.4 befinde, in welcher die AZ von 0.4 gelte (Art. 39 aBauR). Diese Bestimmung sei entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers so zu interpretieren, dass das im Zeitpunkt des GP-Erlasses gültige BauR anwendbar sei, soweit die SBV keine abweichende Regelung enthielten. Gemäss ständiger Praxis im Kanton Schwyz habe eine Änderung der Grundordnung bzw. des Baureglements nicht automatisch die entsprechende Änderung eines bestehenden GP sowie von dessen SBV zur Folge. Es sei daher nicht zu beanstanden, wenn Art. 4 SBV als statischer Verweis betrachtet werde (Erw. 7.2). Art. 107 Abs. 2 des alten Baureglements vom 26. September 1993 habe explizit festgehalten, dass die rechtskräftigen Überbauungs- und QG-Pläne unverändert in Kraft blieben. Auch das mittlerweile geltende BauR vom 9. Februar 2014 führe in Art. 65 Abs. 2 aus, dass die rechtskräftigen GP unverändert in Kraft blieben. Das gelte auch für den QGP B. \_\_\_\_\_ (Erw. 7.3). Zwar treffe es zu, dass der QGP keine nennenswerten Vorteile im Vergleich zur damals geltenden Regelbauweise vorweise. Dennoch handle es sich um eine Gesamtkonzeption, mit welcher eine planerisch bessere Gesamtlösung erzielt worden sei. Diese Gesamtkonzeption basiere unter anderem auf der damals geltenden AZ von 0.4, weshalb es sachgerecht sei, dass diese AZ immer noch Gültigkeit habe. Im Übrigen sei davon auszugehen, dass es den damaligen Initianten des QGP nicht nur um die Erschliessung allein gegangen sei, da sie sich in diesem Fall des damaligen Planungsinstrumentes des "Überbauungsplanes" (Art. 41 aBauR; § 34 des kantonalen Baugesetzes vom 30.4.1970) bedient hätten (Erw. 7.4).

**2.4** Der Beschwerdeführer äussert sich in seiner Beschwerde unter anderem zunächst zur Entstehungsgeschichte des QGP und gibt den Inhalt des QGP wieder (S. 2 f. Ziff. 3 ff.). Er habe darauf hingewiesen, dass möglicherweise ein Unterschied zwischen Gestaltungsplan und QGP bestehen könnte. Ganz offensichtlich habe man es damals in Bezug auf die Formulierung oder Erläuterung der planerischen Abweichungen gegenüber der Normalbauweise nicht so genau genommen. Aus dem Genehmigungsbeschluss des Bezirksrates (BRB Nr. 160 vom

10.3.1983) lasse sich in Bezug auf die Qualität des QGP nichts entnehmen (S. 3 Ziff. 7 bis 9). Zu Art. 4 SBV betreffend die AZ werde weder im BRB noch im RRB etwas ausgeführt. Offensichtlich sei dieser Verweis als eine rein deklaratorische Feststellung interpretiert worden. Es mache keinen Sinn, hierin eine normative Regelung zu sehen. Kein Mensch habe erahnen können, dass die Zonenordnung später einmal geändert werde und die AZ auf ewige Zeiten gelte. Dies widerspreche dem Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens (S. 4 Ziff. 10). Der Regierungsrat habe im Genehmigungsbeschluss wiederholt erwähnt, dass es beim QGP nur um die Erschliessung gehe. Nebst den Erschliessungsanlagen sei eigentlich gar nichts geplant worden. Es sei nicht nachvollziehbar, wenn der Regierungsrat dreissig Jahre später etwas völlig anderes erkennen wolle (S. 4 f. Ziff. 11).

**3.1.1** § 32 des alten kantonalen Baugesetzes (aBauG) vom 30. April 1970 befugte die Gemeinden, Bauvorschriften zu erlassen (Abs. 1). Diese konnten neben Baureglements, Überbauungsplänen und Zonenplänen auch QGP umfassen (Abs. 2 lit. a bis d).

Die Überbauungspläne konnten bestehende und zukünftige Verkehrsanlagen und andere öffentliche Anlagen, Baulinien, Niveaulinien und Quartierstrassen und Versorgungsleitungen enthalten (§ 34 lit. a bis d aBauG).

Der Gemeinderat konnte auf Antrag sämtlicher Grundeigentümer eines zusammenhängenden Gebietes von mindestens 5'000 m<sup>2</sup>, sofern dadurch eine zweckmässigere Nutzung ermöglicht wird und keine öffentlichen Interessen betroffen werden, besondere Gestaltungsplanvorschriften für das betreffende Quartier oder Teile desselben erlassen. Diese Sonderbauvorschriften durften von den allgemeinen Zonenplänen abweichen. Sie konnten die im Interesse einer zweckmässigen Überbauung des Quartiers erforderlichen Bestimmungen über die Landumlegung oder Grenzregulierung enthalten (§ 41 Abs. 1 aBauG). Der Regierungsrat prüfte im Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren die Bauvorschriften auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit (§ 42 aBauG).

**3.1.2** Das gestützt auf § 32 aBauG vom Bezirksrat Einsiedeln erlassene alte Baureglement des Bezirks Einsiedeln vom 31. Oktober 1974 (BauR 1974; rev. am 19.6.1978) regelte die Überbauungspläne in Art. 41 und die QGP in Art. 42.

Die Erschliessung und Gestaltung eines Gebietes gemäss Richtplan bzw. Zonenplan und die Ausscheidung des für öffentliche Bauten und Anlagen erforderlichen Landes war durch Überbauungspläne zu ordnen (Art. 41 Abs. 1 BauR 1974).

Gemäss Art. 42 Abs. 1 Satz 1 BauR 1974 (Ausgabe 1978) konnten die Grundeigentümer eines hierzu geeigneten Gebietes dem Bezirksrat den Erlass eines QGP gemäss § 41 aBauG vorschlagen. Bei Erfüllung der Voraussetzungen gemäss Art. 42 Abs. 4 bis 11 BauR 1974 konnte von den zonengemässen Vorschriften abgewichen werden. Die Ausnützung durfte in den Wohnzonen W 0.5, W 0.4, W 0.25 um max. 10% erhöht werden (Abs. 3). In Wohnzonen hatte ein QGP ein Areal von mindestens 6'000 m<sup>2</sup> zu umfassen (Abs. 4). QGP hatten in der Regel zu enthalten (Abs. 5) Baulinien, Niveaulinien (lit. a), Fusswege, Zufahrten (lit. b), Angaben über die Erschliessung mit Werkleitungen und Kanalisation (lit. c), öffentliche Plätze und Grünanlagen (lit. d), öffentliche Bauten und Anlagen (lit. e), Parzelleneinteilung (lit. f), Vorschriften über Abstände, Höhenbegrenzungen und Geschosshöhe der Bauten (lit. g), allgemeine Bestimmungen, durch welche eine einheitliche, den erhöhten Ansprüchen entsprechende Gestaltung der Überbauung erreicht werden kann (lit. h), Angaben über den kubischen Aufbau und die zulässigen Bruttogeschossflächen (lit. i), Angaben über die Umgebungsgestaltung (lit. k) sowie generelle Angaben über die Grundrisse (lit. l). Die Gebäude im Einzelnen und die Umgebung als Ganzes mussten in ihrer Gestaltung und Ausstattung sowie in ihrem Bezug zur Umgebung gute Qualität besitzen. Die Ein- und Abstellplätze für Motorfahrzeuge sind vorzugsweise zusammenzufassen, unterirdisch zu erstellen und die Überdeckung zugänglich zu machen (Abs. 6). Abs. 7 und Abs. 8 enthielten Bestimmungen zur Anzahl Parkplätze und Einstellräume sowie zu den Gebäudeabständen und -höhen. Abs. 9 ermöglichte die Änderung des QGP und Abs. 10 verlangte den frühzeitigen Beizug eines qualifizierten Fachmannes als Berater.

**3.2.1** Das PBG normiert den Gestaltungsplan in § 24. Sofern die Sonderbestimmungen mindestens die Einhaltung des Minergiestandards für Wohnbauten vorschreiben und der Gestaltungsplan mehrere, wesentliche Vorteile gegenüber der Normalbauweise beinhaltet, können darin Ausnahmen von den kantonalen und kommunalen Vorschriften festgelegt werden. Ferner kann die Durchmischung der Nutzung zugelassen werden, sofern Zweck und Charakter der betreffenden Zone grundsätzlich gewahrt bleiben (Abs. 2, in der Fassung vom 16.9.2009, in Kraft seit 1.4.2010). Vorteile (im Sinne von Abs. 2) liegen namentlich vor, wenn eine besonders grosszügige und zweckmässige Anlage der Frei-, Spiel- und Abstellflächen vorgesehen ist, preisgünstiger Wohnraum für Familien geschaffen wird, die Bauten sich gut in die Umgebung einfügen, ein gutes Gesamtbild ergeben, dank verdichtetem Bauen wenig Land verbrauchen und sich architektonisch besonders auszeichnen oder andere im öffentlichen Interesse liegende Mehrleistungen ausgewiesen werden (Abs. 3, in der Fassung vom 16.9.2009, in Kraft seit

1.4.2010). Die Begriffe des "Überbauungsplans" und des "Quartiergestaltungsplans" kennt das PBG nicht mehr.

§ 30 f. PBG regeln den Erlass und die Aufhebung des Gestaltungsplanes. Zulässig ist auch die Änderung von Gestaltungsplänen (vgl. VGE 1032/01 vom 14.3.2002 Erw. 2.b ff. mit Verweis auf EGV-SZ 1985 Nr. 10 und EGV-SZ 1999 Nr. 9; vgl. auch VGE III 2010 116 vom 21.12.2010 Erw. 5.1 ff.; VGE 1022/05 vom 30.6.2005 Erw. 1.1 ff.). Gestaltungspläne bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung des Regierungsrates nach § 28 Abs. 2 PBG. Mit der Genehmigung wird der Gestaltungsplan für alle Grundeigentümer des Einzugsgebietes verbindlich (§ 30 Abs. 5 PBG). Gemäss § 28 Abs. 2 PBG prüft der Regierungsrat Pläne und Vorschriften auf ihre Rechtmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit kantonalen Plänen. Aus der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung hat das Verwaltungsgericht abgeleitet, dass der Regierungsrat nach dem Willen des kantonalen Gesetzgebers seit dem Inkrafttreten des PBG vom 14. Mai 1987 per 1. September 1988 nicht mehr befugt ist, für die Genehmigung nach § 28 PBG bei der Prüfung von Plänen und Vorschriften auf ihre Rechtmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit kantonalen Plänen zusätzlich noch eine Zweckmässigkeitsprüfung durchzuführen (vgl. VGE III 2009 127 vom 22.12.2009 Erw. 3.2.3; VGE III 2011 152 vom 18.1.2012 Erw. 1.2.4). Gemäss der Übergangsbestimmung von § 94 Abs. 3 PBG bleiben Richt- und Nutzungspläne des Kantons und der Gemeinden sowie generelle Kanalisationsprojekte, die beim Inkrafttreten des PBG gültig sind, in Rechtskraft. Ihre Änderung oder Anpassung richtet sich nach den Bestimmungen des PBG.

**3.2.2** Das alte Baureglement des Bezirks vom 26. September 1993 (BauR 1993; rev. 7.6.1998 und 10.6.2001) kennt als Nutzungspläne unter anderem den Erschliessungsplan (Art. 11) und den Gestaltungsplan (Art. 13). Der Erschliessungsplan legt die Groberschliessung der Bauzonen gesamthaft oder für Teile davon fest (Art. 11 Abs. 1 Satz 1 BauR 1993). Der Gestaltungsplan enthält neben einem Plan Sonderbauvorschriften, die von den Bau- und Zonenvorschriften des Kantons und des Bezirks abweichen können, sofern dadurch eine wesentliche Verbesserung gegenüber der Normalbauweise erreicht wird (Art. 12 Abs. 2 BauR 1993; vgl. Art. 84 Satz 1 BauR 1993). Ferner kann die Durchmischung der Nutzung zugelassen werden, sofern Zweck und Charakter der betreffenden Zone grundsätzlich gewahrt bleiben (Art. 84 Satz 2 BauR 1993). Der Inhalt des Gestaltungsplans gemäss Art. 85 Abs. 1 in lit. a bis m BauR 1993 entspricht demjenigen von Art. 42 Abs. 5 lit. a bis m BauR 1974; ergänzend nennt lit. n ein Reglement mit den Sonderbauvorschriften und einen Kurzbeschrieb, worin die beson-

deren Vorteile gegenüber der Normalbauweise nachgewiesen und die für die Abweichung von der Grundordnung notwendigen Ausnahmen aufgeführt werden.

Art. 107 Abs. 2 BauR 1993 bestimmt, dass die rechtskräftigen Überbauungs- und Quartiergestaltungspläne unverändert in Kraft bleiben. Ebenso bestimmt Art. 65 Abs. 2 des aktuellen Baureglements (BauR 2014) vom 9. Februar 2014, dass die rechtskräftigen Gestaltungspläne unverändert in Kraft bleiben. Mit Art. 65 Abs. 3 BauR 2014 werden vier Überbauungspläne (erlassen zwischen 1975 und 1986) aufgehoben, jedoch nicht der QGP B.\_\_\_\_\_. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BauR 2014 bereits erstellte Bauten und Anlagen, welche den Bestimmungen der (aufgehobenen) Überbauungspläne entsprechen, werden in ihrem Bestand garantiert.

**3.2.3** Im Rechtsanwendungsfall ist die Gemeinde (bzw. der Bezirk) an ihr (bzw. sein) vom Regierungsrat genehmigtes Recht gebunden. Indes ist die Gemeindeautonomie bei der Auslegung kommunalen Rechts dennoch insoweit zu beachten, als Zurückhaltung bei der Überprüfung unbestimmter kommunaler Rechtsbegriffe zu üben ist. Die Gemeinde ist in diesem Fall kraft ihrer Doppelstellung als Gesetzgeberin und Rechtsanwenderin in besonderem Masse dazu berufen, den Sinngehalt eines 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 vorauszusehen (vgl. VGE 955+956/02 vom 21.5.2003 Erw. 7b/bb mit Hinweisen; VGE 961+962 vom 21.5.2003 Erw. 6.d; VGE III 2016 151+152 vom 25.4.2017 Erw. 2.2.2 ff.; VGE III 2018 180 vom 25.3.2019 Erw. 6.1.2; EGV-SZ 1989 Nr. 2).

**3.3** Es entspricht konstanter Rechtsprechung, dass Gestaltungspläne als Sondernutzungspläne bzw. Sondernutzungspläne nicht unabänderlich sind, sondern wie alle Nutzungspläne von Bundesrechts wegen anzupassen sind, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700] vom 22.6.1979; vgl. § 15 Abs. 2 PBG; vgl. vorstehend Erw. 3.2.1). Wird die Grundordnung indes geändert, hat dies grundsätzlich nicht automatisch auch eine Änderung der Sondervorschriften zur Folge (EGV-SZ 1989 Nr. 45 Erw. 4.a; EGV-SZ 2012 B 8.3 Erw. 3.2 mit Hinweisen; VGE III 2017 233 vom 27.7.2018 Erw. 4.4.3; VGE III 2010 12 vom 24.3.2010 Erw. 2.2).

**4.1** Dem Beschwerdeführer ist insoweit beizupflichten, dass der Quartiergestaltungsplan nicht ohne weiteres einem Gestaltungsplan im Sinne des geltenden Rechts gleichgesetzt werden kann. Aus den aktenkundigen Grundlagen des

QGP lässt sich namentlich keine eigentliche Auseinandersetzung und kein Abwägen der mit dem QGP allenfalls verbundenen Vorteile (vgl. vorstehend Erw. 3.1.2) und beanspruchten Ausnahmen entnehmen. Mit dem Regierungsrat (vgl. angefochtener Beschluss Erw. 7.4) kann grundsätzlich auch festgehalten werden, dass der QGP keine nennenswerten Vorteile im Vergleich zur Regelbauweise gemäss dem BauR 1974 aufweist. Wenn die maximale Firsthöhe von 8.50 m gemäss Art. 8 SBV unter der baureglementarisch zulässigen Höhe von 11 m (vgl. Art. 39 Abs. 2 BauR 1974) liegt, kann hierin indessen durchaus ein vorteilhaftes Element erblickt werden. Das Gleiche gilt für die Vorschrift zur Dachgestaltung.

Auch lässt sich der QGP nicht eindeutig einem Überbauungsplan oder Quartiergestaltungsplan im Sinne des damals geltenden BauR 1974 zuordnen. Dies stellte der Regierungsrat bereits mit seinem Genehmigungsbeschluss fest, wenn er den QGP als "Quartierschliessungsplan", d.h. mit einem einen im Gesetz nicht vorgesehenen Begriff, bezeichnete. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der QGP als Sondernutzungsplan zu qualifizieren ist. Dies hat die vorstehend (Erw. 3.3) erwähnte Konsequenz, dass die Sonderbauvorschriften des QGP nicht automatisch die Änderungen der Grundordnung übernehmen.

**4.2.1** Die konkreten Sonderbauvorschriften sind - insbesondere im Vergleich zu heutzutage üblichen SBV - sehr knapp gehalten. Sie konnten entsprechend mit dem Situationsplan zum QGP in einem einzigen (Plan-)Dokument festgehalten werden. Allein aufgrund dieser Begrenzung der SBV auf wenige Bestimmungen ist zu schliessen, dass diesen eine Verbindlichkeit und - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - nicht bloss eine deklaratorische Bedeutung beigemessen wurde.

**4.2.2** Mit den Art. 1 (betreffend die ausschliessliche Zulässigkeit von Schrägdächern und Vorgabe der minimalen Dachneigung) sowie Art. 8 (maximale Firsthöhe von 8.50 m) in Verbindung mit Art. 7 (betreffend planerische Erfassung des gewachsenen Terrains) wurden Vorgaben gemacht, welche für das Erscheinungsbild des Quartiers und somit die Qualität der Quartiergestaltung im Sinne einer gegenüber der Regelbauweise besseren Gesamtlösung durchaus prägend sind (Gebäudehöhe und Dachlandschaft).

In diesem Zusammenhang des Erscheinungsbildes des Gestaltungsplangebietes ist auch die Fixierung der Ausnutzungsziffer in Art. 4 SBV zu sehen und erhält diese Bestimmung auch ihre Bedeutung. Diese quartierprägende Funktion des QGP und der SBV droht verloren zu gehen, wenn die AZ einer Änderung (Erhöhung der AZ bzw. ÜZ) in der Grundordnung automatisch folgen würde. Es ist

zudem kein überzeugender Grund erkennbar, eine sich an und für sich aus den regulären Bauvorschriften ergebende Bestimmung in die SBV aufzunehmen, wenn dieser nicht - wie auch den anderen Bestimmungen der SBV - eine Verbindlichkeit zugeordnet wird. Dem Beschwerdeführer kann daher nicht gefolgt werden, wenn er in der Erwähnung der damals gültigen Bauzone und der für das fragliche Gebiet anwendbaren AZ als normative Regelung in den SBV keinen Sinn erkennen will. Mag es allenfalls auch zutreffen, dass im Zeitpunkt des Erlasses eines Gestaltungsplanes bzw. QGP nicht an eine mögliche Änderung der Grundordnung gedacht wird, so muss mit einer solchen angesichts von Art. 21 Abs. 2 RPG, welche die Anpassung von Nutzungsplänen vorsieht, sowie der Abänderbarkeit von Gestaltungsplänen (vgl. vorstehend Erw. 3.3), dennoch gerechnet werden.

Mit der Fixierung der AZ in den SBV kann/konnte klargestellt werden, dass die in Art. 42 Abs. 3 BauR 1974 vorgesehene Erhöhung der AZ um maximal 10% bei einem QGP (bewusst) nicht beansprucht wird. Im Weiteren wird in den SBV grundsätzlich und unter Vorbehalt einer allfälligen expliziten entsprechenden Kennzeichnung auch nicht unterschieden zwischen "deklaratorischen" (d.h. von bloss orientierenden Bestimmungen, welche Änderungen der Grundordnung automatisch folgten) und "konstitutiven" Bestimmungen (welche Änderungen der Grundordnung nicht automatisch folgten). Dies stünde im Widerspruch zu einer (Sonder-)Nutzungsplanung und wäre überdies auch mit nicht übersehbaren schwierigen Abgrenzungs- und Auslegungsfragen verbunden.

**4.2.3** Mit dem BRB Nr. 088 vom 20. Juni 2018 hat der Bezirksrat dargelegt, dass auch nach Einführung der Überbauungsziffer im Gestaltungsplangebiet konsequent eine AZ von (maximal) 0.4 beachtet wurde (S. 3 f. Ziff. 9). Dieser Umstand sowie die Tatsache, dass offensichtlich kein Baugesuchsteller bis anhin von einer höheren AZ bzw. der Anwendbarkeit der Überbauungsziffer der W3 ausgegangen ist, sind ebenfalls als gewichtige Hinweise dafür zu werten, dass Art. 4 SBV unbesehen der Änderung der Grundordnung Gültigkeit haben soll. Dem Bezirksrat ist auch beizupflichten, wenn er in einer plötzlichen Andersbeurteilung einen (möglichen) nicht wiedergutzumachenden Nachteil für Nachbarn bzw. damit (sinngemäss) jedenfalls eine Ungleichbehandlung erkennen will.

**4.3** Vor dem Hintergrund der dargelegten Rechts- und Sachlage erweist sich die Beschwerde als unbegründet und sind der angefochtene RRB Nr. 24/2019 vom 15. Januar 2019 wie auch der mitangefochtene BRB Nr. 088 vom 20. Juni 2018 zu bestätigen.

**4.4** Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind die Fragen der allfälligen Realisierbarkeit des Bauvorhabens des Beschwerdeführers mittels eines AZ-Transfers oder über eine allfällige Änderung/Aufhebung des QGP (u.U. im Verbund mit einem AZ- bzw. ÜZ-Transfer; vgl. angefochtener RRB Erw. 12.8; vorstehend Erw. 1).

**5.** Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 1'500.-- dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 1'500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Er hat am 18. Februar 2019 einen Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- bezahlt, so dass ihm Fr. 1'000.-- aus der Gerichtskasse zurückzubezahlen sind.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde\* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).  
  
Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde\* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
4. Zustellung an:
  - den Beschwerdeführer (R)
  - den Regierungsrat
  - das Sicherheitsdepartement
  - den Bezirksrat Einsiedeln (R)
  - die Bau- und Umweltbehörde Einsiedeln (R)
  - und das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE).

Schwyz, 25. Juli 2019

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

### **\*Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Romansch 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: 20. August 2019

