

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



---

III 2021 119

## Entscheid vom 30. November 2021

---

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident  
lic.iur. Karl Gasser, Richter  
Dr.oec. Andreas Risi, Richter  
lic.iur. Josef Mathis, Gerichtsschreiber

---

Parteien

1. A. \_\_\_\_\_,
2. B. \_\_\_\_\_,
3. C. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. D. \_\_\_\_\_,

### gegen

1. **Gemeinderat Altendorf**, Dorfplatz 3, Postfach 155, 8852 Altendorf,  
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. E. \_\_\_\_\_,
2. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,  
Postfach 1260, 6431 Schwyz,  
Vorinstanzen,

---

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Teilrevision Nutzungsplanung: Einzonung)

## **Sachverhalt:**

**A.** A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_ (nachstehend: Miteigentümer) sind Miteigentümer des Grundstückes KTN F.\_\_\_\_\_ Altendorf im Halte von 3'873 m<sup>2</sup>. Der nördliche Bereich des Grundstückes (2'059 m<sup>2</sup>) ist der Wohn- und Gewerbezone 4 Geschosse (WG 4) zugeordnet, der südliche Teil (1'091 m<sup>2</sup>) dem Übrigen Gemeindegebiet (ÜG). Der Rest (722 m<sup>2</sup>; vgl. im WebGis publizierter Grundstücksbeschreibung) im Südostbereich ist Wald. Auf dem Grundstück steht das Mehrfamilienhaus Zürcherstrasse XY, Altendorf, mit einem Garagenanbau. Die östlich an KTN F.\_\_\_\_\_ anschliessenden Grundstücke liegen in der WG 3.

**B.** Der Gemeinderat Altendorf hat die "Teilrevision Nutzungsplanung" vom 10. April 2019 (bestehend aus den Zonenplänen "Siedlung" und "Landschaft", dem Baureglement, der Schutzverordnung, dem Erschliessungsplan sowie dem Reglement zum Erschliessungsplan) im Amtsblatt Nr. 22 vom 31. Mai 2019 publiziert und vom 31. Mai 2019 bis 1. Juli 2019 öffentlich aufgelegt. Unter anderem ist vorgesehen, beim Grundstück KTN F.\_\_\_\_\_ eine Fläche von 244 m<sup>2</sup> aus dem ÜG in die WG 4 und 22 m<sup>2</sup> aus dem ÜG in die WG 3 umzuzonen.

**C.** Gegen diese Teilrevision der Nutzungsplanung liessen die Miteigentümer mit Eingabe vom 1. Juli 2019 beim Gemeinderat Altendorf Einsprache erheben mit den folgenden Anträgen:

1. Das Grundstück KTN F.\_\_\_\_\_ Altendorf sei mit Ausnahme der als Wald festgestellten Fläche vollumfänglich der Wohn- und Gewerbezone WG4 zuzuweisen.
2. Das Grundstück KTN G.\_\_\_\_\_ Altendorf sei aus der gelben Gefahrenzone zu entlassen.
3. Unter Kostenfolge zu Lasten der Gemeinde Altendorf.

Mit Beschluss (GRB) Nr. 385 vom 6. Juli 2020 entschied der Gemeinderat wie folgt:

1. (Gutheissung des Antrages betreffend das Grundstück KTN G.\_\_\_\_\_)
2. Im Übrigen wird die Einsprache im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
3. (Nochmalige Auflage der Änderung betreffend das Grundstück KTN G.\_\_\_\_\_)
4. Es werden keine Kosten erhoben.
- 5.-7. (Rechtsmittelbelehrung; Mitteilung).

**D.** Gegen diesen GRB Nr. 385 vom 6. Juli 2020 erhoben die Miteigentümer mit Eingabe vom 28. Juli 2020 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen:

1. Der Beschluss Nr. 385 des Gemeinderates Altendorf vom 06.07.2020 sei aufzuheben, soweit darin die Einsprache der Beschwerdeführer vom 01.07.2019 abgewiesen wurde.
2. Das Grundstück KTN F.\_\_\_\_\_ Altendorf sei mit Ausnahme der als Wald festgestellten Fläche vollumfänglich der Wohn- und Gewerbezone WG4 zuzuweisen.
3. Eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung und neuen Beschlussfassung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
6. Es sei ein Augenschein vor Ort durchzuführen.
7. Alles unter Kostenfolgen zu Lasten der Gemeinde Altendorf.

**E.** Nach Durchführung des Schriftenwechsels und einem Augenschein des Vorstehers des Sicherheitsdepartements und der Verfahrensbeteiligten am 12. März 2021 entschied der Regierungsrat mit Beschluss (RRB) Nr. 408/2021 vom 15. Juni 2021 wie folgt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten (inklusive Kanzleikosten) im Betrag von Fr. 2000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt (...), dies unter solidarischer Haftbarkeit.
3. Die Beschwerdeführer haben der Gemeinde Altendorf eine Parteientschädigung von Fr. 1200.-- zu bezahlen, dies ebenfalls unter solidarischer Haftbarkeit.
- 4.-6. (Rechtsmittelbelehrung; Zustellung).

**F.** Gegen diesen RRB Nr. 408/2021 (Versand am 22.6.2021) lassen die Miteigentümer mit Eingabe vom 12. Juli 2021 (Postaufgabe am gleichen Tag) fristgerecht beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Beschwerde erheben mit den folgenden Anträgen:

1. Der Beschluss Nr. 408/2021 des Regierungsrates vom 15.06.2021 und der Beschluss Nr. 385 des Gemeinderates Altendorf vom 06.07.2020, dieser soweit darin die Einsprache der Beschwerdeführer abgewiesen wurde, seien aufzuheben.
2. Das Grundstück KTN F.\_\_\_\_\_ Altendorf sei mit Ausnahme der als Wald festgestellten Fläche vollumfänglich der Wohn- und Gewerbezone WG4 zuzuweisen.
3. Eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung und neuen Beschlussfassung an die Vorinstanzen zurückzuweisen.

4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons Schwyz und/oder der Gemeinde Altendorf bei solidarischer Haftbarkeit für alle Beschwerdeverfahren.

Zudem wird ein Augenschein vor Ort beantragt (Beschwerde S. 3 Ziff. 6).

**G.** Das Sicherheitsdepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 2. August 2021, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer abzuweisen. Der Gemeinderat beantragt vernehmlassend am 31. August 2021 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich gesetzliche Mehrwertsteuer) zulasten der Beschwerdeführer.

**H.** Mit Replik vom 11. Oktober 2021 halten die Beschwerdeführer an den Anträgen gemäss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 12. Juli 2021 fest. Der Gemeinderat dupliziert am 19. November 2021. Die Beschwerdeführer teilen mit Eingabe vom 25. November 2021 ihren Verzicht auf eine weitere Stellungnahme mit.

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

1. § 27 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRP; SRSZ 234.110) vom 6. Juni 1974 benennt die Entscheidungsvoraussetzungen.

Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegen den RRB Nr. 408/2021 zuständig (vgl. § 51 lit. a VRP), die Beschwerdeführer sind partei- und verfahrensfähig (vgl. § 11 f. VRP), ihr Rechtsvertreter ist rechtsgenügend bevollmächtigt (vgl. § 15 Abs. 2 VRP und § 16 Abs. 1 VRP; Beilage 1 zur Verwaltungsbeschwerde vom 28.7.2020 [= RR-act. I/01/Beilage 1]), die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer ist zu bejahen (vgl. § 37 Abs. 1 VRP), die Beschwerde ist zulässig (vgl. § 36 Abs. 1 lit. a VRP), die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht und schliesslich besteht auch kein rechtskräftiger Entscheid betreffend die vorliegende strittige Einzonung noch ist diesbezüglich ein Verfahren rechtsanhängig. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten. Der gemeinderätliche Vorbehalt des Eintretens auf die Beschwerde erweist sich als unbegründet.

**2.1** Die Gemeinde Altendorf hat ihre Nutzungsplanung letztmals 1996 (RRB Nr. 1509 vom 3.9.1996) gesamthaft revidiert. Seither erfolgten verschiedene kleinere Anpassungen und Teilrevisionen des Zonenplanes sowie des Baureglements. Der gültige Erschliessungsplan und das zugehörige Reglement wurden vom Regierungsrat mit RRB Nr. 313 am 29. Februar 2000 genehmigt.

Laut dem Erläuterungsbericht vom 10. April 2019 zur Teilrevision der Nutzungsplanung strebt der Gemeinderat eine Teilrevision der Nutzungsplanung nur mit den wichtigsten und dringlichsten Änderungen an. Ziel der Teilrevision ist die Anpassung und Bereinigung von dringlichen Änderungen der Nutzungsplanung. Aufgrund geänderter gesetzlicher Rahmenbedingungen sind zudem die kantonalen Naturgefahren und die Gewässerräume auszuscheiden und festzulegen. Auf Neueinzonungen wird vollständig verzichtet. Eine Gesamtrevision der Nutzungsplanung soll zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. Inhalte und Vorgaben des kantonalen Richtplans 2017 sollen dann eingearbeitet werden (S. 5 Ziff. 1.2). Die Teilrevision umfasst als verbindlichen Bestandteil unter anderem den Zonenplan Siedlung (S. 6 Ziff. 1.3).

Der Zonenplanentwurf zeichnet sich durch 43 Anpassungen aus (S. 10 Ziff. 3.2). Diese Änderungen betreffen unter anderem Umzonungen grösserer Flächen aus

- dem Reservegebiet in die Landwirtschaftszone (Änderungen 03, 06, 14, 38: >14'000 m<sup>2</sup>),
- aus dem Gewässer in die WG 3 und umgekehrt (Änderung 18: 123 m<sup>2</sup> bzw. 168 m<sup>2</sup>),
- aus der Hafenzzone 1 in die Wohnzone 1 (Änderung 42: 691 m<sup>2</sup>),
- aus dem ÜG - neben dem streitbetroffenen Grundstück (Änderung 20):
  - in die Zone für öffentliche Bauten (Änderung 09: 1'050 m<sup>2</sup>),
  - in die Wohnzone 3 (Änderung 15: 168 m<sup>2</sup>),
  - in die WG 4 (Änderung 19: 826 m<sup>2</sup>),
  - in die Wohnzone 2a (Änderung 22: 369 m<sup>2</sup>),
  - in die Wohnzone 2b (Änderung 23: 255 m<sup>2</sup>, zusätzlich Umzonung von 174 m<sup>2</sup> aus der Wohnzone 2a in die Wohnzone 2b),
  - in die Industriezone (Änderung 40: 681 m<sup>2</sup>)
- von der Wohnzone 2a in die WG 4 (Änderung 21: 633 m<sup>2</sup>).

**2.2.1** Der Gemeinderat begründete die Nichteinzonung der im ÜG verbleibenden Fläche von rund 850 m<sup>2</sup> in die WG 4 wie folgt:

3. Im Rahmen der laufenden Teilrevision wird auf Einzonungen und wesentliche Umzonungen verzichtet. Mit einer Fläche von rund 850 m<sup>2</sup> könnte die Einzonung nicht als kleine Änderung bezeichnet werden, weshalb diese nicht im Rahmen dieser Teilrevision erfolgt. Eine Einzonung einer Fläche in dieser Grössenordnung würde zu einem Präjudiz führen, wodurch zahlreiche weitere Einzonungsgesuche nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung zu behandeln wären. Aus diesem Grund ist der Antrag 1 der Einsprache abzuweisen. Der Gemeinderat hält aber an der schriftlichen Bestätigung vom 18. Mai 2011 fest.

Mit der Vernehmlassung vom 30. Oktober 2020 im Verwaltungsbeschwerdeverfahren (RR-act. II/04/S. 3 Ziff. III.2) bringt der Gemeinderat ergänzend vor, es

seien nur kleinere Flächen von unter 400 m<sup>2</sup> von der Zone ÜG in Wohnzonen eingezont worden; diese Grenze sei festgelegt worden, da eine durchschnittliche Einfamilienhausparzelle grösser als 400 m<sup>2</sup> sei.

**2.2.2** Der Regierungsrat hat in Bestätigung des gemeinderätlichen Beschlusses die Verwaltungsbeschwerde im Wesentlichen mit folgender Begründung abgewiesen:

- Die Beschwerdeführer begründeten ihren Einzonungsantrag damit, dass die fragliche Fläche von Bauzonen umgeben, eine Einzonung aus planerischer Sicht sinnvoll, die Fläche hinreichend erschlossen sei und sich gut zur Überbauung eigne (Erw. 2).
- Die einzuzonende Fläche grenze im Osten an ein Waldareal; Bauten und Anlagen müssten einen Mindestabstand von 15 m ab Waldgrenze einhalten (§ 67 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetz [PBG; SRSZ 400.100] vom 14.5.1987). Die betreffende Fläche könne bei einer Ausdehnung von Osten nach Westen von zwischen 30 m und 35 m nur rund zur Hälfte mit Bauten und Anlagen überbaut werden und eigne sich somit in rechtlicher Hinsicht nur teilweise zur Überbauung. Eine vollständige Einzonung dieser Fläche wäre also vermutlich ohnehin nicht zulässig, zumal die Richtlinie "Waldabstandsvorschriften" [des Umweltdepartements, Revision 2018, S. 7 Ziff. 8.1] die Zuweisung des Waldabstandsbereiches zur Bauzone nicht empfehle (Erw. 4.1).
- Soweit die Fläche von rund 850 m<sup>2</sup> in rein quantitativer Hinsicht als Baulücke zu qualifizieren sei, sei beachtlich, dass sie nicht vollständig an das Siedlungsgebiet grenze. Zusammen mit dem Waldareal betrage die Fläche rund 1'600 m<sup>2</sup>. Dieser nicht eingezonten Fläche komme eine gewisse eigenständige Bedeutung zu. Daher sei es vertretbar, dass die Gemeinde auf eine Einzonung des ÜG verzichte. Die Querung eines Grundstückes durch die Zonengrenze sei bei relativ kleinen Grundstücken nicht zweckmässig. Vorliegend seien der eingezonte wie der nicht eingezonte Teil hinreichend gross, dass sie eine eigenständige Bedeutung hätten. Somit liege die fragliche Fläche nicht im weitgehend überbauten Gebiet, zumal dies nur zurückhaltend zu bejahen sei (Erw. 4.2).
- Das Gebot der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot seien nicht verletzt, da die gleiche Eignung zweier Parzellen nicht die gleiche Zonenzugehörigkeit zur Folge haben müsse (Erw. 5.1).
- Die Flächenlimite von 400 m<sup>2</sup>, ab welcher keine Einzonungen vorgenommen würden, sei nachvollziehbar und sachlich begründet (Erw. 5.2).

- Der vorliegende Sachverhalt sei mit den Änderungen Nrn. 09, 19 und 40 nicht vergleichbar; die Änderungen Nr. 15, 20, 22 und 23 beträfen Flächen von weniger als 400 m<sup>2</sup> (Erw. 5.3.3).

**2.3** Die Beschwerdeführer machen geltend, die Nichteinzonung der Fläche von rund 850 m<sup>2</sup> sei raumplanerisch nicht nachvollziehbar. Diese Fläche sei auf mindestens drei Seiten von Bauland umgeben und stelle ohne Einzonung eine nicht überbaubare Insel mitten im Baugebiet dar. Die Nichteinzonung sei auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil in der näheren und weiteren Umgebung Einzonungen vom ÜG in Wohnzonen sowie in Wohn- und Gewerbebezonen vorgesehen seien. Das - vom Gemeinderat im Verwaltungsbeschwerdeverfahren nachgeschobene - quantitative Kriterium von 400 m<sup>2</sup> überzeuge angesichts der Änderung Nr. 19 (S.) nicht. Der Gemeinderatsbeschluss sei daher und auch in Beachtung des Schreibens des Gemeinderates vom 18. Mai 2011 in sich widersprüchlich, willkürlich und rechtsfehlerhaft, ebenso der angefochtene RRB (Beschwerde S. 4 f. Ziff. III.1; vgl. S. 6 Ziff. 3).

Die regierungsrätliche Argumentation mit dem Waldabstand greife nicht. Die Waldgrenze sei im Nutzungsplan eingetragen. Auch die Landfläche im Waldabstand sei bei der Ausnützung anrechenbar. Eine Einzonung könne nicht durch eine Richtlinie des Departements verhindert werden. Konsequenterweise hätte von der Einzonung eines Landstreifens auf dem Grundstück KTN F. \_\_\_\_\_ östlich und nördlich entlang der Waldgrenze abgesehen werden müssen. Wenn der Regierungsrat die überbaubare Fläche auf die Hälfte schätze, werde die vom Gemeinderat festgelegte Obergrenze von 400 m<sup>2</sup> für Neueinzonungen nur noch unwesentlich überschritten (Beschwerde S. 6 f. Ziff. 3.1; vgl. Replik S. 4 Ziff. 3). Es werde daran festgehalten, dass dieses Flächenmass unbegründet und willkürlich festgesetzt worden sei. Weder in den Auflageakten noch im GRB komme dieses Mass vor. Beim Abstellen für diese Begrenzung auf die Grösse einer Einfamilienhausparzelle übersähen die Vorinstanzen, dass Einfamilienhausparzellen dem Postulat der haushälterischen Bodennutzung widersprächen (Beschwerde S. 8 Ziff. 3.3).

Der Regierungsrat qualifiziere die fragliche Landfläche richtigerweise als Baulücke. Es gehe aber nicht an, diese Landfläche mit der Waldfläche zusammenzurechnen (Beschwerde S. 7 Ziff. 2.2; vgl. Replik S. 4 Ziff. 3).

Auch wenn der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung bei der Nutzungsplanung zu relativieren sei, dürfe die Behandlung nicht willkürlich sein. Namentlich betreffe die Änderung Nr. 19 die Einzonung von 826 m<sup>2</sup> aus dem ÜG in die WG 4 auf dem Grundstück KTN H. \_\_\_\_\_ (S.). Es leuchte nicht ein, warum der Regierungsrat hier keine eigenständige Bedeutung der Parkplätze (welche sich auf

dem einzuzonenden Streifen befinden) erkennen wolle. Offen sei auch, um was für Parzellenumlagerungen es sich handle, die gemäss dem Erläuterungsbericht (S. 12) beim S., der vor Jahren wegen offener Ausnutzungsfragen Schlagzeilen gemacht habe, zur vorgesehenen Einzonung geführt haben sollen (Beschwerde S. 8 f. Ziff. 3.4).

Weder dem GRB noch dem RRB sei die verlangte umfassende Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV vorangegangen (Beschwerde S. 9 Ziff. 3.5; vgl. Replik S. 3 Ziff. III.A.2).

Auf das Schreiben des Gemeinderates vom 18. Mai 2011 an den Beschwerdeführer sei mit keinem Wort eingegangen worden. Damit sei nicht nur das rechtliche Gehör, sondern auch der Vertrauensschutz verletzt worden (Beschwerde S. 10 Ziff. 3.6; vgl. Replik S. 5 Ziff. 6).

Da sich die Änderungen über das ganze Gemeindegebiet erstreckten mit Revision der Zonenpläne Siedlung und Landschaft, des Baureglements, der Schutzverordnung, des Erschliessungsplans samt zugehörigem Reglement sprengten diese Änderungen ohnehin den Rahmen einer Teilrevision (Beschwerde S. 10 Ziff. 3.7).

Die Vertröstung der Beschwerdeführer auf die nächste, nicht absehbare Totalrevision der Nutzungsplanung sei nicht haltbar (Replik S. 3 Ziff. III.A.2)

Schliesslich habe der Regierungsrat auch Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verletzt, der eine volle Überprüfung der angefochtenen Verfügungen und Nutzungspläne durch wenigstens eine Beschwerdebehörde verlange (Beschwerde S. 10 f. Ziff. 4).

**3.1** Art. 75 Abs. 1 Satz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) vom 18. April 1999 postuliert die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Bund, Kantone und Gemeinden stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft (Art. 1 Abs. 1 RPG). Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung unter anderem insbesondere die Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität, und kompakte Siedlungen zu schaffen

(Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und lit. b RPG). Bei diesen beiden Planungszielen handelt es sich um blossе Konkretisierungen des Konzentrationsprinzips (Tschannen, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, Art. 1 N 31). Die Siedlungsentwicklung steht für die Devise, wonach Siedlungen prioritär im bebauten Bestand wachsen sollen. Entsprechend sind zuerst die inneren Nutzungsreserven (unternutzte Bauzonen, Baulücken, Industriebrachen) zu beanspruchen, bevor neues Bauland geschaffen wird. Verdichtung meint die effizientere Nutzung bereits bebauter Areale durch Aufzonungen, Schliessung von Baulücken, Umnutzungen u.ä. (Tschannen, a.a.O., Art. 1 N 32).

**3.2** Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Sie haben die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG zu beachten. Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen; unter anderem sollen insbesondere Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG).

**3.3** Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie die betroffenen Interessen ermitteln (Art. 3 Abs. 1 lit. a der Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1] vom 28.6.2000), diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen (lit. b), und diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen (lit. c). Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar (Abs. 2). Präzisiert wird die Entscheidungsbegründung für die Nutzungsplanung in Art. 47 RPV. Dieser verlangt, dass der Nutzungsplan stets von einem Bericht begleitet sein muss, der im Einzelnen darlegt, inwiefern dem Richtplan sowie den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung Rechnung getragen wurde (vgl. Aemisegger/Kissling, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Vorbemerkungen N 20; Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 3 N 22 ff.).

**3.4.1** Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Art. 15 Abs. 1 RPG; vgl. § 18 Abs. 1 PBG). Land kann gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn:

- a. es sich für die Überbauung eignet;
- b. es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird;
- c. Kulturland damit nicht zerstückelt wird;
- d. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und
- e. damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

**3.4.2** In der bis 30. April 2014 geltenden Fassung des Art. 15 RPG umfassten die Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und a) weitgehend überbaut ist oder b) voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Diese ursprüngliche Fassung war darauf angelegt, Kantonen und Gemeinden bei der erstmaligen Ausscheidung von Bauzonen die notwendigen Vorgaben zu machen (vgl. Art. 36 Abs. 3 RPG, wonach das "weitgehend überbaute Gebiet" nach wie vor als vorläufige Bauzone gilt, solange keine Bauzonen bestehen und das kantonale Recht nichts anderes vorsieht). Auch wenn der Grundsatz, das weitgehend überbaute Gebiet als Bauzone zu qualifizieren, nicht mehr explizit im Gesetz steht, behält er auch nach der Teilrevision 2012 des RPG seine Gültigkeit. Er lebt gewissermassen in den Planungszielen weiter. Für weitgehend überbautes Gebiet besteht grundsätzlich eine ausgeprägte Erwartung auf Einbezug in die Bauzone (Aemisegger/Kissling, a.a.O., Art. 15 N 95 f.); ein Einzonungsgebot kann gegebenenfalls zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet im Sinne von Art. 15 lit. a altRPG befindet (Urteil BGer 1A.21/2004 vom 24.8.2004 Erw. 3.3).

**3.4.3** Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets wurde von der Rechtsprechung - namentlich im Zusammenhang mit der Beurteilung der Frage, ob eine Nichteinzonung eine materielle Enteignung darstellt und somit einen Entschädigungsanspruch begründet - eng verstanden. Er umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken. Ob ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt, beurteilt sich gebietsbezogen, Parzellen übergreifend, anhand der gesamten bestehenden Siedlungsstruktur und nicht allein in Bezug auf einen Ortskern (BGE 132 II 218 Erw. 4.1 mit Hinweis auf BGE 122 II 455 Erw. 6a; BGE 121 II 417 Erw. 5a). Baulücken sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; das unüberbaute Land muss also zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur die Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt. Dabei wird unterschieden zwischen dem Begriff der Baulücke

und demjenigen der grösseren unüberbauten Fläche im Siedlungsgebiet. Letztere können der Auflockerung der Siedlungsstrukturen, der Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen sowie der Schaffung von Freizeitbereichen dienen. Eine derartige freie Fläche wird nicht von der sie umgebenden Überbauung geprägt, sondern weist eine eigenständige Funktion auf; sie ist nicht dem weitgehend überbauten Gebiet zuzurechnen (BGE 132 II 218 Erw. 4.2.1 f.).

**3.4.4** Des Weiteren kann nach der Rechtsprechung der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung ein solches Gewicht zukommen, dass sich daraus die begründete Erwartung einer Einweisung von Land in eine Bauzone ergibt (BGE 125 II 431 Erw. 6; BGE 119 Ib 397 Erw. 6e; BGE 118 Ia 151 Erw. 5a). Namentlich die Erschliessungsplanung oder durchgeführte Baulandumlegungen vermögen das Vertrauen zu wecken, davon erfasstes Land werde im neu zu erlassenden Zonenplan der Bauzone zugewiesen. Auch wenn keine konkreten Zusicherungen vorliegen, die nach dem Grundsatz von Treu und Glauben eine Pflicht zur Einzonung begründen, kann sich eine solche aus den der Nutzungsplanung vorgehenden besonderen Umständen herleiten. Gleichwohl verleiht die Vorgeschichte und der Vertrauensschutz einem Grundeigentümer - gleich wie eine vollständige Erschliessung - keinen unbedingten Anspruch auf Zuteilung seiner Parzelle zu einer RPG-konformen Bauzone (BGE 132 II 218 Erw. 6.1, mit Hinweis u.a. auf BGE 125 II 431 Erw. 6; BGE 118 Ia 151 Erw. 5a).

**3.5** Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 144 II 41 Erw. 5.1; BGE 132 II 408 Erw. 4.2). Für die Beurteilung, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung namentlich der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. BGE 132 II 408 Erw. 4.2; BGE 128 I 190 Erw. 4.2; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 21 N 16 ff.). 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 (BGE 120 Ia 227 Erw. 2c). Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 lit. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. 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 (zum Ganzen: vgl. Urteil BGer 1C\_300/2020 vom 1.12.2020 Erw. 2.1 mit weiteren Hinweisen).

**3.6** Ein Rechtsanspruch auf eine Einzonung besteht nicht und folgt weder aus der Eigentumsgarantie noch aus einem anderen bundesrechtlichen Rechtssatz. Selbst eine volle Erschliessung begründet noch keinen Anspruch auf Einzonung in das Baugebiet (vgl. BGE 107 Ia 243 Erw. 3b; BGE 108 Ib 345 Erw. 4c; Urteil BGer 1A.21/2004 vom 24.8.2004 Erw. 3.3).

**3.7.1** Im Beschwerdeverfahren kommt dem Regierungsrat als erste Beschwerdeinstanz (§ 45 Abs. 1 lit. b VRP) prinzipiell volle Überprüfungszuständigkeit zu (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Dem steht der Grundsatz, dass den nachgeordneten Planungsträgern der nötige Ermessensspielraum zu belassen ist (vgl. § 15 Abs. 3 PBG; vgl. vorstehend Erw. 1.1), nicht entgegen. Der Regierungsrat hat zu prüfen, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist, freilich im Bewusstsein seiner spezifischen Rolle als kantonale Rechtsmittelinstanz und nicht als kommunale Planungsinstanz. Die Überprüfung hat sich sachlich vor allem dort zurückzuhalten, wo es um lokale Angelegenheiten und ausgesprochene Ermessensfragen geht, dagegen so weit auszudehnen, dass die angemessene Berücksichtigung der übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen gewährleistet wird. Er hat dann einzuschreiten, wenn die vorgesehene Lösung aufgrund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erscheint oder den für die Raumplanung wegleitenden Grundsätzen und Planungszielen (auch Richtplanaussagen, welche jedoch auf die Rechtmässigkeit hin überprüfbar sind) nicht entspricht (statt Vieler vgl. VGE III 2013 198 vom 24.4.2014 Erw. 6.2.1 m.w.H.; BGE 131 II 81 Erw. 7.2.1; 127 II 238 Erw. 3b/aa; Aemissegger/Haag, Kommentar RPG, Art. 33, Rz. 52 ff.; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33 N 64 ff.).

**3.7.2** Dem Verwaltungsgericht kommt gestützt auf § 55 Abs. 1 VRP sowie in Beachtung von Art. 110 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) vom 17. Juni 2005 und Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) vom 4. November 1950 als zweite Beschwerdeinstanz nur mehr eine beschränkte Kognition zu, nämlich eine Rechtskontrolle inkl. Sachverhaltsüberprüfung, indes keine Ermessenskontrolle (statt Vieler vgl. VGE III 2008 247 vom 28.7.2009 Erw. 2.2 mit Hinweisen auf BGE 131 II 81 Erw. 6.6; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33 N 80a, 81). Als Rechtsverletzungen gelten auch qualifizierte Ermessensfehler (Überschreitung,

Unterschreitung, Missbrauch des Ermessens; vgl. Wiederkehr/Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 2659; Wiederkehr, in: Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bern 2012, § 5 Rz. 1509), ebenso eine rechtsfehlerhafte Interessenabwägung (Tschannen, in: Praxiskommentar RGP: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 2 N 81). Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG wird Genüge getan, wenn einer übergeordneten und von der planfestsetzenden Behörde unabhängigen Beschwerdeinstanz, welche nicht ein Gericht sein muss, volle Kognition zukommt (VGE III 2016 34 vom 28.9.2016 Erw. 2.4; VGE III 2009 125 vom 22.12.2009 Erw. 3.3, je mit Hinweis auf BGE 127 II 238 Erw. 3b/bb).

**4.1** Zunächst ist der bisherige Ablauf der Nutzungsplanungsrevision gemäss der Übersicht im Erläuterungsbericht vom 10. April 2019 (S. 7 Ziff. 1.5) in Erinnerung zu rufen. Dieser bisherige Ablauf gestaltet sich in drei Phasen. Eine 2011 initiierte Gesamtrevision wurde nach der zweiten Vorprüfung durch das Volkswirtschaftsdepartement (§ 25 Abs. 1 PBG) im Herbst 2013 vorläufig sistiert "bis Klarheit betreffend neuem Raumplanungsgesetz herrscht (Marschhalt)". Ab 2014 (zweite Phase) wurden die Teilzonenpläne Stoglen und Etzelwerk für eine Teilrevision der Nutzungsplanung der Gemeinde vorgezogen (den Teilnutzungsplan Stoglen hat das Bundesgericht mit Urteil 1C\_366/2019 vom 6.9.2021 [zur Publikation vorgesehen] mittlerweile aufgehoben, weil er den bundesrechtlichen Anforderungen in lärmschutzrechtlicher Hinsicht nicht genügt, soweit er die Umzonung der Parzelle KTN I. \_\_\_\_\_ in die WG 4 betrifft, und die Sache daher zur weiteren Behandlung an die Gemeinde Altendorf zurückgewiesen). Im Herbst 2016 erfolgte - als dritte (aktuelle) Phase - die "Wiederaufnahme der Teilrevision" mit dem Vorbehalt, dass "nur die dringlichen Anpassungen der Nutzungspläne angepasst und mit Gefahrenzonen sowie Gewässerraumzonen ergänzt" werden (vgl. vorstehend Erw. 2.1).

**4.2** Die fragliche Landfläche ist zwar - abgesehen von der östlich angrenzenden Waldfläche - von Bauzonen umgeben (WG 4, WG 3, W 2a). Anlässlich des regierungsrätlichen Augenscheines wurde allerdings festgestellt, dass sich auf der Landfläche "grösstenteils Bäume und Büsche befinden und dass diese von Süden nach Norden steil abfallend ist. Dieser Sachverhalt wurde auch photographisch dokumentiert (Fotos 3 und 4 zum Protokoll des Augenscheins vom 12.3.2021 = RR-act. IV/15). Dieser Sachverhalt lässt sich durch die im Internet einsehbaren Luftaufnahmen (WebGIS; auf Google Earth) verifizieren. Diese Luftaufnahmen wie auch die aktenkundigen Planunterlagen zeigen zudem, dass die umliegenden Parzellen nicht bzw. nur teils überbaut sind. Dies gilt namentlich für die ähnlich gross dimensionierten Grundstücke KTN J. \_\_\_\_\_ (östlich;

3'453 m<sup>2</sup>), KTN K.\_\_\_\_\_ (südwestlich; 3'717 m<sup>2</sup>), KTN L.\_\_\_\_\_ (westlich; 3'581 m<sup>2</sup>). Insofern lässt sich die Charakterisierung von einer Situierung in einem nicht weitgehend überbauten Gebiet nicht beanstanden. Dieser Eindruck wird von Seiten der Zürcherstrasse (vgl. Google Street View) verstärkt durch die Steillage des strittigen Grundstückes sowie des Grundstückes KTN J.\_\_\_\_\_, die beide stark begrünt sind (Wiesen, Gebüsch, Bäume, Wäldchen). Auch wenn es sich bei der strittigen ÜG-Fläche von rund 850 m<sup>2</sup> nicht um Wald im Sinne des Gesetzes handelt, kann angesichts des augenscheinlich festgestellten Bewuchses auch der Auffassung, der verbleibenden ÜG-Fläche von rund 850 m<sup>2</sup> komme im Verbund mit der Waldfläche eine eigenständige Bedeutung zu, gefolgt werden. Hieran ändert sich nichts, dass auch die Argumentation der Beschwerdeführer, die Nichteinzonung führe zu einer kleinen Insel bzw. Baulücke, durchaus ihre Berechtigung hat. Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision, welche erklärermassen nur auf die dringlichsten und wichtigsten Änderungen ausgerichtet ist (vgl. vorstehend Erw. 2.1 und Erw. 4.1), kann diesem Aspekt allerdings keine Entscheide Relevanz beigemessen werden, weil angesichts einer Waldfläche von 722 m<sup>2</sup>, welche einer Einzonung so oder anders verschlossen bleiben wird, eine kleine Insel im Baugebiet stets bestehen bleiben wird.

**4.3.1** Nachdem die Teilrevision auf die wichtigsten und dringlichsten Änderungen ausgerichtet ist, liegt es auch im Handlungs- und Ermessensspielraum der Planungsbehörde, allfällige Einzonungen (auch) von einem quantitativen Kriterium (Fläche des einzuzonenden ÜG) als Richtschnur abhängig zu machen. Vom Ermessensspielraum erfasst wird auch die Handhabung dieses quantitativen Kriteriums. Eine starre und schematische Beachtung eines quantitativen Kriteriums ohne Berücksichtigung der jeweiligen besonderen Umstände wäre auch unpraktikabel. Mit seiner Vernehmlassung vom 30. Oktober 2020 im regierungsrätlichen Verfahren (RR-act. II/04) hat der Gemeinderat die spezifischen Eigenheiten der verschiedenen eingezonten ÜG-Flächen und die Beweggründe für deren Einzonung dargelegt (S. 3 f. Ziff. III.2; vgl. auch angefochtener Beschluss Erw. 5.3.3). Das quantitative Kriterium war mithin keineswegs allein ausschlaggebend. Es kann daher auch keine Rolle spielen, ob dieses Kriterium direkt Eingang in die Entscheidebegründung oder allenfalls sogar in den Erläuterungsbericht fand. Auch kann nicht gesagt werden, dass es sich um ein "nachgeschobenes Argument" handelt.

**4.3.2** Nachdem sich die verschiedenen eingezonten ÜG-Flächen (vgl. vorstehend Erw. 2.1) nicht miteinander und insbesondere nicht mit der strittigen ÜG-Fläche vergleichen lassen, ist auch die Rüge der ungleichen und willkürlichen Behandlung der Beschwerdeführer durch die Vorinstanzen unbegründet.

Eine summarische Sichtung des "Zonenplan Siedlung mit Änderungen" vom 10. April 2019 (Massstab 1:2'500) zeigt denn auch, dass mit der Teilzonenrevision zwar verschiedene im Siedlungsgebiet liegende kleinflächige Bereiche des ÜG eliminiert bzw. in die Bauzone überführt wurden. Allerdings bleiben weiterhin ebenso verschiedene ÜG-Bereiche innerhalb des Baugebiets uneingezont, so beispielsweise auf den Parzellen KTN M. \_\_\_\_\_ (3'225 m<sup>2</sup>; davon 1'750 m<sup>2</sup> W3 und 1'475 m<sup>2</sup> ÜG) und KTN N. \_\_\_\_\_ (2'997 m<sup>2</sup>; davon 1'683 m<sup>2</sup> W3 und 1'314 m<sup>2</sup> ÜG) sowie kleine ÜG-Flächen auf den südlich an diese Parzelle anschliessenden KTN O. \_\_\_\_\_ (45 m<sup>2</sup>; ausschliesslich ÜG) und KTN P. \_\_\_\_\_ (2'747 m<sup>2</sup>; davon 98 m<sup>2</sup> ÜG).

**4.3.3** Die Einzonung von 244 m<sup>2</sup> aus dem ÜG in die WG 4 und von 22 m<sup>2</sup> aus dem ÜG in die WG 3 betreffen den schmalen Streifen ÜG nördlich und östlich entlang des Wäldchens von 722 m<sup>2</sup>. Diese Einzonung hat den Charakter einer planerisch sinnvollen Korrektur.

Betreffend diese eingezonte ÜG-Fläche von insgesamt 266 m<sup>2</sup> ist daran zu erinnern, dass nach kantonaler Praxis eine Richtgrösse von 300 m<sup>2</sup> gilt, bis zu welcher der Gemeinderat gemäss § 29 Abs. 2 PBG befugt ist, an unzweckmässig verlaufenden Zonengrenzen geringfügige Korrekturen anzubringen, wobei Flächenänderungen von Bauzonen zwecks Erlangung der Bewilligungsfähigkeit für ein Bauprojekt nicht als geringfügig/unwesentlich gelten (vgl. VGE III 2015 214 vom 18.2.2016 Erw. 1.1 mit Hinweis auf VGE III 2011 100 vom 26.10.2011 Erw. 1.2 sowie Urteil BGer 1A.139/1998 + 1P.351/1998 vom 8.4.1998 Erw. 5b [i.Sa. G. vs. Bezirksrat Einsiedeln]). Dies bedeutet indes nicht, dass der Gemeinderat im konkreten Fall befugt (gewesen) wäre, autonom und unbesehen eines Nutzungsplanverfahrens eine Ein-/Umzonung vorzunehmen.

Demgegenüber hat der restliche ÜG-Bereich von rund 850 m<sup>2</sup> eine rechteckige Fläche, was unter der Annahme der Fläche einer Bauparzelle von mindestens 400 m<sup>2</sup> Raum für - theoretisch - zwei Bauplätze bietet. Insofern unterscheidet sich die streitbetroffene Parzelle bzw. ÜG-Fläche nicht unwesentlich von den andern eingezonten ÜG-Flächen (vgl. vorstehend Erw. 2.1).

**4.4** Voraussetzung für die Neuzuweisung zu einer Bauzone ist im Weiteren auch die Umsetzung der Vorgaben des Richtplanes. Hierzu lässt sich dem Richtplan des Kantons Schwyz (Richtplantext; Stand 26.6.2020) im Wesentlichen folgendes entnehmen: Der Kanton besitzt insgesamt noch genügend Bauzonenreserven. Diese müssen allerdings verstärkt verfügbar und baureif gemacht werden (S. 14 RES [kantonale Raumentwicklungsstrategie]-1 Leitsätze). RES-2.2 (S. 22) bezeichnet die Strategie für den urbanen Raum, dem auch Altendorf zu-

geordnet ist (vgl. S. 27 [Karte Raumentwicklungsstrategie]). Neueinzonungen sind möglich, sofern die Innenentwicklungspotenziale ausgeschöpft und eine langfristige Siedlungsverdichtung geplant ist und deren beginnende Umsetzung nachgewiesen werden kann. Neueinzonungen setzen in jedem Fall eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr voraus. Für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (S. 37, B-3: Ausgangslage) gilt, dass der Kanton Schwyz momentan genügend Bauzonenreserven für seinen 15-jährigen Bedarf verfügt. Die künftige Bauzonenplanung muss im Sinne des Raumplanungsgesetzes stärker auf die Innenentwicklung ausgerichtet werden, was bedeutet, dass Kanton und Gemeinden prioritär die Potenziale in den bestehenden Bauzonen ausschöpfen müssen bevor neue Einzonungen geprüft werden können. Zudem müssen Neueinzonungen künftig besser mit dem Verkehr (insb. dem öffentlichen Verkehr) abgestimmt werden. In B-3.2 werden Voraussetzungen und Anforderungen an Neueinzonungen formuliert. Unter anderem ist für das Einzonungsgebiet (ausgenommen kleinere Zonenarrondierungen) mittels eines Dichtenachweises darzulegen, dass im urbanen Raum eine Mindestdichte von 85 Einwohnern und Beschäftigten/ha erreicht wird.

Angaben zur Dichte der Einwohner und Beschäftigten in Altendorf sind nicht aktentkundig. Der kommunalen Website (unter "Altendorf in Zahlen") lässt sich jedoch für 2020 eine Bevölkerung von 7071 (Jahr 2020) entnehmen. Die Siedlungsfläche beträgt 194 ha. Gemäss dem von der Schwyzer Kantonalbank herausgegebenen Zahlenspiegel 2021 betrug die Zahl der Beschäftigten (Jahr 2018) 4'444. Es resultiert somit aufgrund dieser rudimentären Berechnung (die exakte Berechnung für die Bauzonendimensionierung hätte mittels der vom ARE herausgegebenen Arbeitshilfe "Kommunale Bauzonendimensionierung", Januar 2020, zu erfolgen) überschlagsmässig eine Dichte von rund 60 Einwohnern und Beschäftigten/ha, die deutlich unter der Mindestdichte von 85/ha liegt. Dies spricht grundsätzlich - jedenfalls für den Moment - ebenfalls gegen weitere Einzonungen, so auch die Einzonung der strittigen ÜG-Fläche.

Zwar würde die streitbetroffene Parzelle unter Einbezug der strittigen ÜG-Fläche die für einen Gestaltungsplan erforderliche Mindestbaulandfläche von 3'000 m<sup>2</sup> erreichen (vgl. Art. 3 Abs. 4 des kommunalen Baureglements [BauR] vom 2.12.1990 i.V.m. Art. 54 ff. BauR; vgl. § 24 Abs. 1 PBG). Dies stünde durchaus im Zeichen des Planungsziels der Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. vorstehend Erw. 3.1) und der Zielsetzung, dass im Vergleich zum Ist-Zustand auf einer bestimmten Fläche mehr Personen leben und/oder arbeiten können und dabei trotz Verdichtungsmassnahmen eine angemessene Wohnqualität gewahrt werden kann (vgl. Urteil BGer 1C\_300/2020 vom 1.12.2020 Erw. 2.5). Diese auf die

strittige Parzelle fokussierte Betrachtungsweise änderte jedoch nichts daran, dass die Mindestdichte nach wie vor unterschritten bliebe.

**4.5** Den Vorinstanzen ist beizupflichten, dass das Schreiben vom 18. Mai 2011 keinen Vertrauensschutz betreffend einen unbedingten Anspruch auf eine Einzonung begründen kann.

Nach dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben kann eine unrichtige Auskunft, welche eine Behörde dem Bürger erteilt, unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten. Voraussetzung dafür ist, dass a) es sich um eine vorbehaltlose Auskunft der Behörden handelt; b) die Auskunft sich auf eine konkrete, den Bürger berührende Angelegenheit bezieht; c) die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, dafür zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; d) der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres hat erkennen können; e) der Bürger im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat; f) die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung; g) das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige am Vertrauensschutz nicht überwiegt (BGE 143 V 95 Erw. 3.6.2; BGE 141 V 530 Erw. 6.2; Urteil BGer 1C\_408/2012 vom 19.8.2013 Erw. 2.3 [i.Sa. S.-L. vs. Gemeinderat Oberiberg] mit weiteren Hinweisen),

Der Anrufung des Vertrauensschutzes steht bereits die Tatsache entgegen, dass die Berücksichtigung eines Grundstückes in einer (Gesamt- oder Teil-)Revision der Nutzungsplanung angesichts des anschliessenden Planungsverfahrens (vgl. § 25 ff. PBG), das seinen Abschluss erst mit der regierungsrätlichen Genehmigung findet (§ 28 PBG), keine Gewähr bietet, dass die Einzonung auch positiv endet; dessen müssen sich auch die Beschwerdeführer bewusst sein. Insofern fehlt es also bereits an der für die Beschwerdeführer erkennbaren Zuständigkeit des Gemeinderates für die Einzonung bzw. die diesbezügliche Zusicherung. Planungskommission wie Gemeinderat haben im Schreiben vom 18. Mai 2011 denn auch (nur) die Einzonungsfähigkeit der ÜG nach Massgabe von Art. 15 altRPG bejaht; diese als Zwischenbeurteilung bezeichnete Beurteilung haben sie zudem unter den Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat gestellt, womit die Nutzungsplanung erst gültig wird; ansonsten hat der Gemeinderat in diesem Schreiben nur noch das weitere Vorgehen der Nutzungsplanung zusammengefasst, wie es vom Gesetz vorgesehen ist.

Wenn der Gemeinderat im vorliegend mitangefochtenen GRB an der schriftlichen Bestätigung vom 18. Mai 2011 erklärermassen festhält und seine Zusage abgibt, die strittige Einzonung im Rahmen der kommenden Totalrevision vorzunehmen

(vgl. auch Vernehmlassung des Gemeinderates vom 31.8.2021 S. 4 Ziff. 6), so kann dies mithin nur so verstanden werden, dass er die Einzonungsvoraussetzungen auch gemäss dem neuen Recht (Art. 15 Abs. 4 RPG) bejaht. Weitergehende Ansprüche lassen sich hieraus nicht ablesen.

Im Übrigen ist auch nicht erkennbar, dass die Beschwerdeführer gestützt auf das Schreiben vom 18. Mai 2011 irgendwelche Dispositionen getroffen haben, welche sie zudem ohne Nachteile nicht mehr rückgängig machen können müssten.

**4.6** Die Beschwerde erweist sich im Sinne der vorstehenden Erwägungen als unbegründet. Die vorinstanzlichen Abweisungen des Gesuchs/Antrags der Beschwerdeführer auf Einzonung auch der restlichen ÜG-Fläche von rund 850 m<sup>2</sup> auf KTN F. \_\_\_\_\_ in die WG 4 sind somit zu bestätigen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

**5.1** Dem Verfahrensausgang entsprechend werden die unterliegenden Beschwerdeführer kosten- und entschädigungspflichtig (§ 72 Abs. 2 VRP; § 74 Abs. 1 VRP).

**5.2.1** Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von insgesamt Fr. 2'500.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

**5.2.2** Die Beschwerdeführer haben - unter solidarischer Haftbarkeit - der beanwalteten Gemeinde eine Parteientschädigung auszurichten. Diese wird in Beachtung des kantonalen Gebührentarifs für Rechtsanwälte (GebTRA; 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. 1'200.-- (inkl. Barauslagen und MwSt.) festgelegt.

**6.1** Das kantonal geregelte kommunale Nutzungsplanverfahren mit Rechtsmittelverfahren, kommunalem Erlass und regierungsrätlicher Genehmigung steht in einem Spannungsverhältnis zum bundesrechtlich vorgegebenen Rechtsmittelweg gemäss Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) und dem Koordinationsgebot gemäss RPG. In einem kantonsinternen Meinungsaustausch (RRB Nr. 368/2009 vom 7.4.2009) wurde daher ein Ablauf festgelegt, der einerseits den Willen des kantonalen Gesetzgebers (Durchführung des kantonalen Rechtsmittelverfahrens vor dem Planerlass) soweit als möglich respektiert und andererseits gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung die inhaltliche Koordination zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren auf kantonomer Ebene ge-

währleistet (vgl. zum Ganzen VGE III 2017 170 vom 24.4.2018 Erw. 11; EGV-SZ 2009 B 8.4).

**6.2** Damit gilt es für den weiteren Verlauf, namentlich für die Anfechtbarkeit des vorliegenden Entscheides folgenden Verfahrensablauf zu beachten:

- a) Das Rechtsmittelverfahren ist auf kantonaler Ebene wie bisher durchzuführen (§ 26 PBG). Dies gilt auch für den Fall einer Rückweisung und im Falle einer Neuauflage (§ 26 Abs. 3 PBG).
- b) Der Verwaltungsgerichtsentscheid ist zu eröffnen, jedoch ohne Rechtsmittelbelehrung. Statt einer Rechtsmittelbelehrung sind die Parteien auf den in den Erwägungen dargelegten Verfahrensablauf hinzuweisen.

Die Akten bleiben bis zur Koordination oder anderweitigen Verfahrenserledigung (siehe nachfolgend) beim Verwaltungsgericht. Im Falle einer (teilweisen) Gutheissung werden die Akten soweit erforderlich an die Vorinstanz zurück überwiesen. Bei Bedarf kann die Vorinstanz vom Verwaltungsgericht weitere Akten anfordern. Sobald das vorinstanzliche Verfahren erledigt und kein innerkantonaler Weiterzug - ausser an das Verwaltungsgericht - mehr möglich ist, sind die Akten sowie allenfalls zwischenzeitlich zusätzlich produzierte Akten wieder an das Verwaltungsgericht zuzustellen.

- c) Nach dem Erlass der Nutzungsplanung durch die Gemeindeversammlung (§ 27 PBG) hat der Regierungsrat über die Genehmigung zu befinden (§ 28 PBG). Fällt der Gemeindeversammlungsbeschluss negativ aus, worüber der Gemeinderat das Verwaltungsgericht umgehend zu informieren hat, findet das vorliegende Verfahren infolge Gegenstandslosigkeit keine Fortsetzung mehr.
- d) Der Regierungsrat stellt dem Verwaltungsgericht jene Genehmigungsbeschlüsse zu, welche die Parteien der vorangegangenen Verwaltungsgerichtsentscheide betreffen.
- e) Das Verwaltungsgericht prüft in einem neu zu eröffnenden Verfahren, ob der Genehmigungsbeschluss Anlass zu einer inhaltlichen Koordinierung mit dem Rechtsmittelverfahren bzw. dem noch nicht rechtskräftigen Verwaltungsgerichtsentscheid gibt. Dies ist dann der Fall, wenn sich der Genehmigungsbeschluss mit strittigen Fragen aus dem vorherigen Rechtsmittelverfahren befasst und insbesondere die Rechtspositionen der Parteien verändert.
- f) Trifft dies zu, gewährt das Verwaltungsgericht den Parteien und Vorinstanzen unter Zustellung des Genehmigungsbeschlusses das rechtliche Gehör. Alsdann prüft und beurteilt es, ob und wie der Verwaltungsgerichtsentscheid in Beachtung des Genehmigungsbeschlusses und des Koordinationsgebotes

abgeändert werden muss. Die Neubeurteilung beschränkt sich einzig auf diesen Aspekt. Der neue Verwaltungsgerichtsentscheid, welcher auf den vor dem Erlass ergangenen Bezug nimmt und darauf verweist, wird den Parteien und Vorinstanzen mit der Rechtsmittelbelehrung für den Weiterzug an das Bundesgericht eröffnet.

- g) Gibt der Genehmigungsbeschluss indes keinerlei Anlass zu einer inhaltlichen Koordinierung, hält dies das Verwaltungsgericht fest und eröffnet zusammen mit dem Genehmigungsbeschluss nochmals den Verwaltungsgerichtsentscheid im Dispositiv, diesmal versehen mit der Rechtsmittelbelehrung für den Weiterzug an das Bundesgericht (blosse fristauslösende Eröffnung) und unter Hinweis auf die Begründung des vor der Genehmigung zugestellten Verwaltungsgerichtsentscheides.
- h) Soweit Personen erst durch den Genehmigungsbeschluss beschwert werden, ist der Beschluss vom Regierungsrat zu eröffnen mit der Rechtsmittelbelehrung für den Weiterzug an das kantonale Verwaltungsgericht (EGV-SZ 2002, B 1.1; § 53 Abs. 2 lit. a VRP).

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

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
2. Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von insgesamt Fr. 2'500.-- werden den Beschwerdeführern (unter solidarischer Haftbarkeit) auferlegt. Sie haben am 20. Juli 2021 einen Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- geleistet, so dass die Rechnung ausgeglichen ist.
3. Die Beschwerdeführer (unter solidarischer Haftbarkeit) haben der bewalteten Gemeinde eine Parteientschädigung von Fr. 1'200.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) zu bezahlen.
4. Gegen diesen Entscheid kann bis zum Vorliegen des Gemeindeversammlungsbeschlusses und des regierungsrätlichen Genehmigungsbeschlusses sowie der anschliessenden allfälligen inhaltlichen Koordination durch das Verwaltungsgericht keine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht in Lausanne erhoben werden. Zum weiteren Verfahrensablauf wird auf die Ausführungen in Erw. 6 verwiesen.
5. Zustellung an:
  - den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (2/R)
  - den Rechtsvertreter der Gemeinde Altendorf (2/R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 25.11.2021)
  - den Regierungsrat (EB)
  - das Sicherheitsdepartement (EB; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 25.11.2021)
  - das Amt für Raumentwicklung (EB)
  - das Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern (A)
  - und das Bundesamt für Umwelt (BAFU), 3003 Bern (A).

Schwyz, 30. November 2021

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

### **\*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: 20. Dezember 2021