

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2025 72

Entscheid vom 28. Juli 2025

Besetzung

Dr.iur. Vital Zehnder, Präsident
lic.iur. Karl Gasser, Richter
Irene Thalman, Richterin
lic.iur. Josef Mathis, Gerichtsschreiber

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. B. _____,

gegen

Bezirk Einsiedeln, Hauptstrasse 78, Postfach 161, 8840 Einsiedeln,
Vorinstanz,

Gegenstand

Stimmrechtsbeschwerde (Überweisung der Vorlage "Einführung Mehrwertabgabe [GP-Gebiet]" an die Urnenabstimmung vom 18.5.2025)

Sachverhalt:

A. Im Amtsblatt Nr. 44 vom 31. Oktober 2024 (S. 2633 f.) publizierte der Bezirk Einsiedeln zwei Auflagen Nutzungsplanrevisionen. Zum zweiten Geschäft wurde in Anwendung von § 25 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 die öffentliche Auflage während 30 Tagen folgender Unterlagen publik gemacht:

- Änderung Baureglement Art. 15 und 65;
- Orientierende Beilagen:
 - a) Erläuterungsbericht gemäss Art. 74 der Raumplanungsverordnung;
 - b) Vorprüfungsbericht des Volkswirtschaftsdepartements.

Neben den Modalitäten zur Einsichtnahme wurde auf die Auflage- und Einsprachefrist vom 31. Oktober 2024 bis und mit 2. Dezember 2024 sowie auf das jedermann zustehende Einspracherecht gemäss § 25 Abs. 4 PBG hingewiesen.

Der Entwurf der öffentlich aufgelegten Änderungen des Baureglements Einsiedeln (BauR) lautete wie folgt (publiziert unter www.einsiedeln.ch; eingesehen am 16.6.2025):

Art. 15 Mehrwertabgabe

¹Betreffend Mehrwertabgabe gelten die einschlägigen Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes des Kantons (PBG).

²Planungsvorteile, welche aufgrund von Auf- und Umzonungen mit Gestaltungsplanpflicht entstehen, unterliegen einem Abgabesatz von 20 %.

Art. 65 Übergangsbestimmungen

⁴Art. 15 Abs. 2 gilt für alle Planungsvorteile, die aufgrund von Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht nach dem 1. Januar 2025 rechtskräftig entstehen.

B. Gegen die öffentlich aufgelegte Revision gingen zwei Einsprachen ein, so eine am 2. Dezember 2024 des C._____ Region Einsiedeln mit dem Antrag (Vi-act. 1):

1. Art. 15 Abs. 2 ist ersatzlos zu streichen, resp. nicht zu ergänzen.
2. Art. 65 ist demzufolge nicht mit Abs. 4 zu ergänzen.

Mit Bezirksratsbeschluss Nr. 2025.13 vom 15. Januar 2025 wies der Bezirksrat die Einsprache ab, soweit er auf diese eintrat. Auch eine zweite Einsprache wies der Bezirksrat ab; beide Beschlüsse blieben unangefochten. Die Vorlage wurde den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung unterbreitet (Vi-act. 2).

C. Der Bezirksrat lud die Stimmberechtigten des Bezirks Einsiedeln zur Bezirksgemeinde vom 15. April 2025 ein, wobei er als Traktandum 4 "Einführung Mehrwertabgabe (GP-Gebiete)" auflegte (Vi-act. 3). Im Bericht führte er aus, für die Einführung der Mehrwertabgabe seien folgende Ergänzungen im Baureglement nötig:

Art. 15 (Mehrwertabgabe)

¹Planungsvorteile, welche aufgrund von Auf- und Umzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht entstehen, unterliegen einem Abgabesatz von 20 %.

²Betreffend Entstehung, Abgabepflicht, Höhe und Bemessung, das Festlegungsverfahren, die Sicherung, Fälligkeit und Verjährung sowie die Verwendung der Mittel und die Rückerstattung bei der Mehrwertabgabe gelten die Bestimmungen im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG).

Art. 65 Abs. 4 (Ergänzung Übergangsbestimmung)

⁴Art. 15 Abs. 1 gilt für alle Planungsvorteile, die aufgrund von Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht nach dem 1. Januar 2025 rechtskräftig entstehen.

Der bisherige Artikel 15 wird zum Artikel 15a.

Die Abstimmungsfrage lautete wie folgt:

Wollen sie der Änderung des Baureglements betreffend Einführung einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht zustimmen?

D. Anlässlich der Bezirksgemeinde stellte die Statthalterin die Sachvorlage vor (Protokoll Trakt. 4, S. 16). Im Rahmen der Beratung informierte ein Vorstandsmitglied des C._____ Region Einsiedeln, der C._____ sei einer der Einsprecher gegen die geplante Mehrwertabgabe gewesen. Man habe auf ein Rechtsmittel gegen den Bezirksratsbeschluss verzichtet. Stattdessen würde sie (die Rednerin) im Namen des C._____ einen Abänderungsantrag stellen, die Mehrwertabgabe auf 10% statt der maximalen 20% festzulegen (Protokoll Trakt. 4, S. 17). Den Antrag nahm der Bezirksammann nicht entgegen und liess nicht darüber abstimmen mit der Begründung, es handle sich um ein Nutzungsplanungsgeschäft und gemäss § 27 Abs. 2 PBG könne es zu solch einem Geschäft keine Rückweisungs- oder Abänderungsanträge geben. Es folgte die Stellungnahme der RPK (Empfehlung zur Annahme des Antrages des Bezirksrates) sowie der Antrag des Bezirksrats ("Der Änderung des Baureglements betreffend Einführung einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht sei zuzustimmen"), worauf die Sachvorlage an die Urnenabstimmung vom 18. Mai 2025 überwiesen wurde (Protokoll Trakt. 4 S. 19).

E. Am 24. April 2025 lässt A._____ beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Stimmrechtsbeschwerde erheben mit den Anträgen:

1. Der Entscheid der Bezirksgemeindeversammlung Einsiedeln vom 15. April 2025 zu Traktandum 4., wonach die Vorlage "Einführung Mehrwertabgabe (GP-Gebiete)" an die Urnenabstimmung vom 18. Mai 2025 überwiesen wird, sei aufzuheben.

2. Es sei zu verfügen, dass über den Änderungsantrag zu Traktandum 4:

Art. 15 Abs. 1 des Baureglements sei wie folgt an die Urne zu überweisen:
"Planungsvorteile, welche aufgrund von Auf- und Umzonungen in Gebieten

mit Gestaltungsplanpflicht entstehen, unterliegen einem Abgabesatz von 10%."

anlässlich einer Bezirksgemeindeversammlung abzustimmen ist.

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.

F. Mit Vernehmlassung vom 1. Mai 2025 beantragt der Bezirksrat:

1. Auf die Beschwerde sei nicht einzutreten und diese im Übrigen vollständig abzuweisen.
2. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen.
3. Unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers.

G. Mit Ansetzung der Frist zur Replik merkte der verfahrensleitende Richter an, dass einer Stimmrechtsbeschwerde vor der Abstimmung keine aufschiebende Wirkung zukomme in dem Sinne, dass die Abstimmung wegen der Beschwerdeeinreichung ausgesetzt würde; vielmehr komme die Suspensivwirkung der Beschwerde erst – aber immerhin – nach der durchgeführten Abstimmung zum Tragen und bewirke, dass der Bezirksrat mindestens für solange keine Vollziehungshandlungen vornehmen dürfe, bis der materielle Entscheid des Gerichtes vorliege (VGE III 2024 172 vom 30.10.2024 E. 1). Über den Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung werde daher nicht befunden.

An der Urnenabstimmung vom 18. Mai 2025 stimmten die Stimmberechtigten des Bezirks Einsiedeln dem Antrag auf Einführung Mehrwertabgabe (GP-Gebiete) mit 1'990 Ja- zu 1'779 Nein-Stimmen zu (Beilage vorinstanzliche Eingabe vom 19.5.2025).

H. Mit Replik vom 5. Juni 2025 beantragt der Beschwerdeführer:

1. Der Entscheid der Bezirksgemeindeversammlung Einsiedeln vom 15. April 2025 zu Traktandum 4., wonach die Vorlage "Einführung Mehrwertabgabe (GP-Gebiete)" an die Urnenabstimmung vom 18. Mai 2025 überwiesen wird, sei aufzuheben.
2. Es sei zu verfügen/bestimmen, dass über den Änderungsantrag zu Traktandum 4.:

Art. 15 Abs. 1 des Baureglements sei wie folgt an die Urne zu überweisen: "Planungsvorteile, welche aufgrund von Auf- und Umzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht entstehen, unterliegen einem Abgabesatz von 10%."

anlässlich einer Bezirksgemeindeversammlung abzustimmen ist.

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.

Mit Duplik vom 10. Juni 2025 wiederholt die Vorinstanz die Anträge der Vernehmlassung (vgl. oben Ingress Bst. F).

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1 In der Begründung des Nichteintretensantrags führt die Vorinstanz aus, der Beschwerdeführer halte fest, an der Bezirksgemeinde selber verhindert und durch ein Vorstandsmitglied vertreten gewesen zu sein, welches an seiner Statt den Abänderungsantrag gestellt habe, weshalb er zur Beschwerde legitimiert sei. Dies treffe indes nicht zu. Erstens sei an der Bezirksgemeinde keine Stellvertretung möglich, zweitens sei der C._____ nicht antragsberechtigt und drittens hätte die Rüge noch anlässlich der Bezirksgemeinde vorgebracht werden müssen, da formelle Fehler in der Versammlung direkt zu rügen seien.

1.2 Dem hält der Beschwerdeführer replizierend entgegen, der C._____ sei zur Einsprache legitimiert gewesen, sei daher auch zur Antragstellung anlässlich der Bezirksgemeinde legitimiert gewesen und entsprechend auch beschwerdelegitimiert. Sodann habe das Vorstandsmitglied den Antrag zuerst persönlich und danach noch im Namen des C._____ gestellt. Dies nicht in Stellvertretung des Beschwerdeführers. Nach dem Antrag sei darüber diskutiert worden, wobei sich FDP und SVP zustimmend, SP und GLP ablehnend geäußert hätten. Der Antrag sei durch den Bezirksammann nicht sofort als unzulässig abgelehnt worden, sondern erst am Schluss der Diskussion. Dabei habe er weder die Legitimation des Vorstandsmitglieds noch des C._____ in Frage gestellt, andernfalls der Antrag umgehend nochmals klar als persönlicher Antrag gestellt worden wäre. Eine sofortige Rügepflicht habe nicht bestanden, da es sich beim Entscheid des Bezirksammanns nicht um einen formellen Mangel, sondern einen inhaltlichen Mangel handle. Zudem sei der Beschwerdeführer an der Bezirksgemeinde gar nicht anwesend gewesen, weswegen er einer umgehenden Rügepflicht auch gar nicht hätte nachkommen können.

1.3 Entgegen den vorinstanzlichen Vorbringen ist die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers, dessen Stimmrecht im Bezirk Einsiedeln unbestritten ist, zu bejahen.

Hinsichtlich der Rügepflicht kennt das kantonale Recht für Abstimmungen im Zusammenhang mit dem Erlass eines kommunalen Nutzungsplanes mit § 27 Abs. 3 PBG eine separate gesetzliche Grundlage, indem gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung innert zehn Tagen seit dem Versammlungs- oder Abstimmungstag eine Beschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts oder wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung zugelassen ist, welche als *lex specialis* der allgemeinen umgehenden Rügepflicht formeller Mängel vorgeht (vgl. VGE III 2021 148 vom 28.10.2021 E. 1.2.6; Huwyler/Beeler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 2. Aufl., S. 249). Auch im vorliegenden Entscheid kann dabei offengelassen werden, ob § 27 Abs. 3

PBG auch nicht verlangt, dass Rügen noch an der Versammlung selbst vorgebracht werden müssen, soweit dies zumutbar gewesen wäre.

Der Beschwerdeführer erhebt Beschwerde als Stimmberechtigter des Bezirks und in seinem eigenen Namen. Bei Stimmberechtigten des entsprechenden Gemeinwesens wird das schützenswerte Interesse zur Einreichung einer Stimmrechtsbeschwerde praxisgemäss generell bejaht (vgl. EGV-SZ 2006 B 7.1 E. 2.3.1). Dass der Beschwerdeführer selber an der Bezirksgemeinde nicht teilnahm (gemäss eigener Aussage nicht teilnehmen konnte), ändert an seiner grundsätzlichen Beschwerdelegitimation nichts (EGV-SZ 1987 Nr. 4 E. 2b; III 2014 77 vom 28.8.2014 E. 1.3; vgl. Huwyler/Beeler, a.a.O., S. 250; Schönbächler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 2. Aufl., Rz. 86, vgl. aber auch Rz. 89 Fn 269). Ist auch ein Stimmberechtigter zur Beschwerde befugt, der an der Bezirksgemeinde nicht teilgenommen hat, so kann ihm keine Verletzung der umgehenden Rügepflicht noch an der Versammlung vorgeworfen werden, zumal im Konkreten dem Beschwerdeführer auch kein Verstoss gegen Treu und Glauben in dem Sinne vorgeworfen werden kann, als er als Nichtteilnehmer zur Beschwerdeführung nur vorgeschoben wird (vgl. Hensler, Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Kanton Schwyz, S. 46).

Schliesslich kann hier auch offenbleiben, ob das Vorstandsmitglied, das seinerseits im Bezirk stimmberechtigt ist, den Antrag an der Bezirksgemeinde im eigenen Namen oder im Namen des C._____ gestellt hatte und ob der C._____ antragsberechtigt wäre. Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet die Frage, ob der Antrag zu Recht nicht entgegengenommen wurde, resp. wird beschwerdeweise gerügt, der Antrag sei zu Unrecht nicht entgegengenommen worden. Ob dem so ist, ist eine materielle Frage und nicht im Rahmen der Sachurteilsvoraussetzungen zu prüfen.

1.4 Nachdem neben der Beschwerdelegitimation auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen, namentlich die frist- und formgerechte Einreichung bei der für die Stimmrechtsbeschwerde zuständigen Gerichtsinstanz, erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.1 Das Vorstandsmitglied des C._____ stellte den Antrag, Art. 15 Abs. 1 des zu revidierenden Baureglements sei dahingehend abzuändern, dass die Mehrwertabgabe auf 10% statt der maximalen 20% festzulegen sei (vgl. oben Ingress Bst. C und D). Der Bezirksammann nahm den Antrag mit Verweis auf § 27 Abs. 2 PBG nicht entgegen. Diese Bestimmung lautet:

An der Gemeindeversammlung sind Abänderungsanträge zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften unzulässig.

D.h., nach Durchführung des Mitwirkungs-, Vorprüfungs-, Auflage- und Einspracheverfahrens sowie Beschwerdeverfahrens bis und mit Entscheid des Verwal-

tungsgerichts hat der Bezirksrat den Entwurf Zonen- und Erschliessungspläne sowie der zugehörigen Vorschriften den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorzulegen (vgl. §§ 25 ff.), wobei an der Bezirksgemeinde keine Abänderungsanträge mehr gestellt werden können.

2.2.1 Beschwerdeweise verweist der Beschwerdeführer auf § 27 Abs. 2 PBG, der ausschliesslich das Verfahren bei der Behandlung von Zonen- und Erschliessungsplänen und den dazugehörigen Vorschriften betreffe. Vorliegend sei jedoch nicht über einen Zonenplan oder Erschliessungsplan beraten oder entschieden worden. Traktandiert gewesen sei die Einführung einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen von gestaltungsplanpflichtigen Gebieten. Es handle sich um ein eigenständiges Sachgeschäft, das nicht unter § 27 Abs. 2 PBG falle. Auch der Antrag auf Reduktion der Mehrwertabgabe von 20% auf 10% sei ein zulässiger Abänderungsantrag zum traktandierten Sachgeschäft und nicht zu einem Zonen- oder Erschliessungsplan oder zugehöriger Vorschrift. Die Nichtzulassung stelle daher eine Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten dar.

2.2.2 Die Vorinstanz widerspricht vernehmlassend und hält fest, bei der Sachvorlage gehe es um die Regelung einer Mehrwertabgabe für Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht sowie in Fällen einer Um- und Aufzonung. Sie beziehe sich explizit auf konkrete Planungsgebiete und weise offensichtliche Planrelevanz bzw. einen nutzungsplanerischen Zusammenhang auf. Die Sachvorlage habe denn auch richtigerweise das Nutzungsplanverfahren gemäss §§ 25 ff. PBG durchlaufen. Entsprechend komme § 27 Abs. 2 PBG zur Anwendung, so dass anlässlich der Gemeindeversammlung keine Abänderungsanträge zulässig gewesen seien.

2.2.3 Replizierend bekräftigt der Beschwerdeführer seine Darstellung. Werde an einer Bezirksgemeinde über einen konkreten Zonen- oder Erschliessungsplan, bei welchem in der Regel auch noch zugehörige Vorschriften erlassen werden, verhandelt, dann seien Abänderungsanträge nicht zulässig. Die Frage der Einführung einer Mehrwertabgabe von 20% bei Um- und Aufzonungen von gestaltungsplanpflichtigen Gebieten betreffe aber eben gerade keinen konkreten Zonen- oder Erschliessungsplan, welcher mit zugehörigen Vorschriften öffentlich aufgelegt worden sei und das Nutzungsplanverfahren durchlaufen habe. Es gebe keinen Zonen- oder Erschliessungsplan, über welchen abgestimmt werden sollte, weswegen auch nicht von einer zugehörigen Vorschrift, bei deren Änderung das ganze Gefüge eines Zonen- oder Erschliessungsplans in Schieflage geraten könnte, ausgegangen werden könne. Die Sachvorlage habe zwar das Nutzungsplanverfahren durchlaufen, aber über die Höhe der Mehrwertabgabe sei zu keinem Zeitpunkt diskutiert worden. Der C. _____ Region Einsiedeln sei konsequent gegen die Einführung der Mehrwertabgabe gewesen und habe dies mit seiner Einsprache dem Bezirksrat zur Kenntnis gebracht. Im Wissen um das

grundsätzliche Recht zur Einführung (§ 36d Abs. 2 PBG) habe man auf die Ergriffung eines Rechtsmittels verzichtet. Die Höhe der Abgabe sei im Einspracheverfahren nicht thematisiert worden und auch im Rechtsmittelverfahren hätte keine Chance auf eine Reduktion von 20% auf 10% bestanden. Ein Abänderungsantrag anlässlich der Bezirksgemeinde sei geradezu das einzige zulässige Mittel, mit welchem eine demokratische Änderung der Bezirksratsvorlage erreicht werden könne. Dies habe der Bezirksrat zu Unrecht verhindert.

2.2.4 In der Duplik erneuert die Vorinstanz ihre Darstellung, wonach die Sachvorlage in einem klaren Zusammenhang zur Nutzungsplanung, dem Teilnutzungsplan Bahnhofareal stehe. Wegen des Grundsatzes der Einheit der Materie würden jedoch zwei Vorlagen behandelt. Der Sachzusammenhang zwischen den Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht und der Mehrwertabgabe sei sachlich klar gegeben und bestehe auch formell, weshalb das Nutzungsplanverfahren durchgeführt worden sei. Komme hinzu, dass es sich beim Abänderungsantrag um einen versteckten Ablehnungsantrag gehandelt habe, führe doch der Beschwerdeführer selber aus, der C._____ habe sich konsequent gegen die Einführung der Abgabe gestellt. Ablehnungsanträge seien an der Bezirksgemeinde aber unzulässig.

3. Der Darstellung des Beschwerdeführers ist nicht zu folgen.

3.1 Das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 verlangt, dass für den Erlass inkl. Änderungen von Nutzungsplänen ein Mitwirkungsverfahren der Bevölkerung einzurichten ist (Art. 4 RPG), dass sie öffentlich aufzulegen sind und kantonal wenigstens ein Rechtsmittel zur Verfügung steht (Art. 33 RPG) und dass Nutzungspläne und ihre Anpassungen von einer kantonalen Behörde zu genehmigen sind (Art. 26 RPG). Das Gesetz spricht diesbezüglich ausschliesslich von 'Nutzungsplan'. Gegenstand bildet indes nicht bloss der kartographisch dargestellte Nutzungsplan, sondern auch die dazu gehörenden Bau- und Zonenvorschriften (Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Art. 33 Rz. 24). Karte und Reglement bilden zusammen den Nutzungsplan (Jeannerat/Moor, in Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 14 Rz. 20). Entscheidend ist, dass es sich beim Nutzungsplan um einen Rechtsakt handelt, der in Anwendung des RPG erfolgt und für jedes Grundstück Art, Ort und Mass der zulässigen Bodennutzung im Detail verbindlich regelt. D.h. auch ein Rechtsakt in Form eines Gesetzes oder Reglements ist materiell ebenfalls als Nutzungsplan zu betrachten, wenn er Art, Ort und Mass der Bodennutzung für ein bestimmtes Gebiet festlegt (Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 Rz. 7). Öffentlich aufzulegen und mit einem Rechtsmittel anfechtbar sowie letztlich kantonal zu genehmigen ist somit die Nutzungsplanung als solche mit allen Plänen und den da-

zugehörigen Vorschriften und ebenso jede Änderung. Dabei kann es keinen Unterschied machen, ob ein Nutzungsplan integral (Plan inkl. zugehöriger Vorschriften) oder nur ein kartographischer Plan oder nur die Bau- und/oder Zonenvorschriften erlassen oder geändert werden. Denn sie bilden gesamthaft die Nutzungsplanung. Die Revision nur des einen stellt zwingend auch eine Revision des andern bzw. des Nutzungsplans als Ganzes dar.

3.2 Wie diese bundesrechtlichen Mindestvorgaben umgesetzt werden, ist Sache des kantonalen Rechts. Im Kanton Schwyz hat der Bezirksrat die Öffentlichkeit über die Zielsetzungen seiner Planungen zu informieren und dazu Einwendungen und Vorschläge entgegenzunehmen (Mitwirkungsverfahren; § 25 Abs. 1 PBG). Hierauf erarbeitet er den Planentwurf, der mit den zugehörigen Vorschriften und einem Bericht dem Volkswirtschaftsdepartement zur Vorprüfung einzureichen ist (§ 25 Abs. 1 PBG). Der geprüfte Planentwurf inkl. zugehörige Vorschriften ist öffentlich aufzulegen, wobei jedermann während der 30tägigen Auflagefrist schriftlich Einsprache erheben kann (Einspracheverfahren; § 25 Abs. 2 und 3 PBG). Das Mitwirkungsverfahren und das Einspracheverfahren können auch verbunden werden (RRB Nr. 750/2021 vom 26.10.2021 S. 7). Der Einspracheentscheid des Bezirksrates kann beim Regierungsrat und dessen Entscheid beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Haben die Entscheide im Einsprache- oder Beschwerdeverfahren eine wesentliche Änderung des Entwurfs zur Folge, so wiederholt der Bezirksrat das Auflage- und Einspracheverfahren (§ 26 PBG). Nach der Behandlung der Einsprachen und Beschwerden bis und mit den Entscheiden des Verwaltungsgerichts legt der Bezirksrat den Entwurf den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vor; dabei können keine Abänderungsanträge, sehr wohl aber die andern gemäss GOG zulässigen Anträge (namentlich Rückweisung, Verschiebung oder Trennung; vgl. § 28 Abs. 2 GOG; RRB Nr. 2113/1984 vom 19.12.1984 S. 4) gestellt werden. Gegen den Gemeindeversammlungsbeschluss kann innert 10 Tagen Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts oder wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung erhoben werden; planungsrechtliche Rügen können dabei keine vorgetragen werden (vgl. EGV-SZ 2011 B 7.2). Die verabschiedete Nutzungsplanung ist anschliessend dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen (§ 28 PBG). Sofern in der Sache (d.h. nicht Stimmrechtsbeschwerden) Rechtsmittelentscheide des Verwaltungsgerichts ergingen, koordiniert schliesslich das Verwaltungsgericht seine in der Sache betroffenen Rechtsmittelentscheide mit der Genehmigung des Regierungsrates und eröffnet sie den Parteien mit der Rechtsmittelbelehrung (§ 28 Abs. 3 PBG). Dieses Verfahren findet ebenso Anwendung auf nachträgliche Änderungen (§ 29 Abs. 1 PBG) (vgl. zum ganzen Verfahren auch RRB Nr. 750/2021 vom 26.10.2021 E. 3.2).

Ein Nutzungsplanverfahren mit Mitwirkungsverfahren, öffentlicher Auflage, Rechtsmittelverfahren und Genehmigungsverfahren derart zu organisieren, dass die Nutzungsplanung koordiniert und beförderlich bearbeitet werden kann, ist anspruchsvoll (vgl. auch EGV-SZ 2009 B 8.4). Entsprechend bildete das mit dem Erlass des PBG 1987 eingeführte kommunale Nutzungsplanverfahren mehrfach Gegenstand politischer Diskussionen resp. der Beratung im Rahmen der Rechtsetzung (vgl. hierzu zuletzt RRB Nr. 750/2021 vom 26.10.2021; Teilrevision PBG 2. Etappe, und RRB Nr. 751/2023 vom 24.10.2023; Teilrevision Planungs- und Baugesetz 3. Etappe; auch schon RRB Nr. 2043 vom 21.11.1995, Revision PBG - weiteres Vorgehen sowie RRB Nr. 2138 vom 12.12.1995; Teilrevision PBG - Bericht und Vorlage an den Kantonsrat). Bei all diesen Diskussionen letztlich unbestritten war die mit dem PBG von 1987 eingeführte Bestimmung, wonach an der Gemeindeversammlung Abänderungsanträge zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften unzulässig sind (vgl. RRB Nr. 2113 /1984 vom 19.12.1984, PBG: Stellungnahme zu den Ergebnissen der ersten Lesung der kantonsrätlichen Kommission). Der erste Gesetzesentwurf sah noch Einwendungen gegen den Nutzungsplanentwurf vor, wobei der gemeinderätliche Beschluss über die Einwendungen nicht anfechtbar war, wogegen der Nutzungsplan durch die Gemeindeversammlung im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren, d.h. mit dem Recht auf Abänderungsanträge, erlassen werden sollte. Dies, nachdem das Verwaltungsgericht mit VGE 594/81 vom 30. März 1982 ausdrücklich entschied, die Gemeindeversammlung könne an der Vorlage Änderungen anbringen (Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage PBG 1.2.1983). Dies wurde bereits im Vernehmlassungsverfahren kritisiert, so dass der Regierungsrat bereits im ersten Bericht und Antrag an den Kantonsrat zwei Verfahrensmodelle zur Diskussion stellte, wobei sich die kantonsrätliche Kommission für ein Verfahren entschied, wonach an der Gemeindeversammlung Abänderungsanträge unzulässig seien. Diese Variante setzte sich im Gesetzgebungsprozess durch und wurde Gesetz. Im Rahmen des Berichts zur 2. Teilrevision PBG stellte der Regierungsrat 2021 fest, die Vernehmlassungsantworten zu den Vorschlägen für die Neuorganisation des Nutzungsplanverfahrens würden stark divergieren; "mehrerheitlich einig waren sich die Vernehmlassungsteilnehmer nur, dass Abänderungsanträge zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften an der Gemeindeversammlung auch weiterhin unzulässig sein sollten" (RRB Nr. 750/2021 vom 26.10.2021 S. 5). Letztlich blieb das kommunale Nutzungsplanverfahren auch nach der 3. Teilrevision PBG im Kern unverändert so, wie es mit dem PBG von 1987 beschlossen wurde (vgl. oben E. 2.1).

3.3 § 15 Abs. 1 PBG verpflichtet die Gemeinden zum Erlass kommunaler Nutzungspläne, d.h. von Zonenplänen und Erschliessungsplänen samt den zugehörigen Vorschriften in dem zuvor beschriebenen Verfahren. Im Zonenplan scheidet

sie Bau-, Landwirtschafts-, Schutz- und Gefahrenzonen aus und sichert den Raumbedarf der Fliessgewässer (§ 17 Abs. 1 PBG). Die Zonen sind in einem Baureglement näher zu umschreiben, wobei das PBG Mindestvorgaben macht (§ 21 PBG). Damit greift das PBG die Nutzungsplanung gemäss RPG auf, wonach Karte und Reglement zusammen den Nutzungsplan bilden (vgl. oben E. 3.1). Auch die Änderung allein des Reglements stellt eine Änderung des kommunalen Nutzungsplanes dar, da dieser nur gemeinsam durch Karte und Reglement bestimmt ist. Damit aber hat der Bezirk das dargestellte Nutzungsplanverfahren auch dann anzuwenden, wenn nur das Baureglement geändert wird. Dies auf jeden Fall dann, wenn die Änderung in Anwendung des RPG erfolgt und daher als Nutzungsplanverfahren gilt (vgl. oben E. 3.1).

3.4 Vorliegend geht es um eine Revision des Baureglements. Mit einem neuen Art. 15 BauR sollen Planungsvorteile, welche aufgrund von Auf- und Umzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht entstehen, einem Abgabesatz von 20% unterliegen (vgl. Ingress Bst. C). Diese Bestimmung bildet entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers Teil der kommunalen Nutzungsplanung.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG sind die Kantone verpflichtet, mit gesetzlichen Regelungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Planungsvor- und -nachteile zu sorgen (vgl. BGE 147 I 225 E. 4.2; bestätigt mit Urteil BGer 1C_233/2021 vom 5.4.2022 E. 3.5; vgl. aber auch zweite Etappe der Revision RPG [RPG 2] vom 29.9.2023, welche als Folge dieser Rechtsprechung Art. 5 RPG revidiert hat; BBl 2023 2488; Änderung ist noch nicht in Kraft). Die Grundlage der Mehrwertabgabe findet sich somit im RPG, welches die Mehrwertabschöpfung und den Minderwertausgleich als wesentlichen Grundsatz der Raumplanung regelt. Es soll ein Ausgleich geschaffen werden zu den Nebenfolgen, welche die Massnahmen zur Herstellung einer geordneten Besiedlung des Landes nach sich ziehen, also direkte Folge der Raumplanung sind (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Art. 5 Rz. 4). Nicht ein fiskalischer Zweck steht im Vordergrund, sondern eine ausgleichende Korrektur der durch die Raumplanung bewirkten Ungleichverteilung von Nutzungschancen und Bodenwertsteigerungen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 5 Rz. 7). Gemäss § 36d Abs. 2 PBG können die Gemeinden für Um- oder Aufzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht eine Mehrwertabgabe einführen. Hiervon will der Bezirk mit dem entworfenen Art. 15 BauR Gebrauch machen. Gemäss Erläuterungsbericht zur öffentlichen Auflage, wurde die Einführung im Mitwirkungsverfahren der Teilnutzungsplanung Bahnhofareal Einsiedeln beantragt, was der Bezirksrat unterstützte. In einer separaten Teilrevision der Nutzungsplanung sollte auf Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht eine Mehrwertabgabepflicht eingeführt werden (www.einsiedeln.ch/verwaltung/laufende-projekte/einfuehrung-mehrwertabgabe; eingesehen am 18.6.2025). Diese Einführung der Mehrwertabgabe beschränkt

sich auf die Um- und Aufzonungen in Gebieten, die der Gestaltungsplanpflicht unterliegen. Diese wiederum werden im Zonenplan definiert (vgl. Zonenpläne Bezirk Einsiedeln, www.ortsplanung.ch). Damit hat der neue Art. 15 BauR zweifellos auch einen unmittelbaren Bezug zum Zonenplan, indem einerseits die Mehrwertabgabe nur auf die Parzellen beschränkt ist, welche im Zonenplan der Gestaltungsplanpflicht unterliegen und sie andererseits nur bei Um- und Aufzonungen entsprechender Parzellen zur Anwendung kommt, und schliesslich betrifft die neue Bestimmung die Nutzungsplanung auch insgesamt dadurch, als feststeht, dass Gebiete, welche im Rahmen von Nutzungsplanrevisionen neu der Gestaltungsplanpflicht unterstellt werden sollen, gleichzeitig auch der Mehrwertabgabe unterliegen werden. Mithin handelt es sich bei Art. 15 BauR nicht um eine bloss reglementarische Bestimmung, sondern klarerweise um einen Bestandteil des kommunalen Nutzungsplans. Hieran ändert die Tatsache, dass die Baureglementsänderung isoliert, d.h. ohne gleichzeitige Zonenplanänderung vorgelegt wird, nichts.

3.5 Das Argument des Beschwerdeführers, die Baureglementsänderung Art. 15 BauR sei ohne Zonenplan- oder Erschliessungsplanänderung erfolgt und stelle daher kein Nutzungsplanverfahren dar, verfängt nicht. Zum einen ist das Baureglement - wie ausgeführt - für sich selbst Teil des Nutzungsplans und seine Revision stellt eine Nutzungsplanänderung bzw. ein Nutzungsplanverfahren dar. Zum andern kann die Frage der Anwendbarkeit von § 27 Abs. 2 PBG nicht davon abhängen, ob eine Baureglementsänderung gleichzeitig mit einer Zonenplanänderung vorgelegt wird oder nicht. Seine Argumentation würde bedeuten, dass er die Unzulässigkeit des gestellten Antrages (10% anstelle 20% Mehrwertabgabe) anerkennen würde, wenn die Vorlage im Rahmen einer umfassenden Zonenplanrevision eingebunden wäre, nicht aber, wenn die Reglementsänderung allein vorgelegt wird. Aus Sicht der demokratischen Mitwirkungsrechte spielt dies indes keine Rolle. Bestärkt wird dies dadurch, dass eine Initiative auf Änderung des Baureglements eine Planungsinitiative darstellt und die Änderung daher nicht bereits mit Annahme der Initiative zustande kommt, sondern erst ein Nutzungsplanverfahren durchzuführen ist (vgl. EGV-SZ 2017 B 7.3).

3.6 Bildet der entworfene Art. 15 BauR Bestandteil der kommunalen Nutzungsplanung, so hat der Bezirksrat dessen Erlass zu Recht im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens nach § 25 ff. PBG umgesetzt (vgl. Erläuterungsbericht Ziff. 1.2). Dass er dabei das Mitwirkungsverfahren mit dem öffentlichen Auflageverfahren verbunden hat, ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden. Vor allem aber war es korrekt, dass der Entwurf eines Art. 15 BauR nach Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens und rechtskräftiger Erledigung der Einsprachen (Beschwerden wurde keine erhoben) der Bezirksgemeinde unterbreitet wurde und im Rahmen der Beratung keine Abänderungsanträge zugelassen

wurden (§ 27 Abs. 2 PBG). Dem Beschwerdeführer ist wohl beizupflichten, dass dieses Vorgehen die Rechte der Stimmberechtigten wesentlich berührt und sich massgeblich vom ordentlichen Erlassverfahren unterscheidet. Dem war sich der Gesetzgeber indes stets bewusst. Er hat diese Beschränkung der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten jedoch unter Hinweis einerseits auf die Möglichkeiten im Rahmen des Mitwirkungs- und Auflage- resp. Einspracheverfahrens und andererseits auf vergleichbare Einschränkungen etwa im Zusammenhang mit der Genehmigung von Zweckverbandsstatuten, Konzessionen oder Verträgen als "nur geringfügige" Beschränkung in Kauf genommen (RRB Nr. 2113/1984 vom 19.12.1984 S. 4) und seither wie vermerkt mehrfach ausdrücklich bestätigt (vgl. oben E. 3.2).

4. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde damit als unbegründet. Der vom C. _____-Vorstandsmitglied anlässlich der Bezirksgemeinde vom 15. April 2025 zu Art. 15 BauR gestellte Abänderungsantrag hat der Bezirksammann zu Recht mit Verweis auf § 27 Abs. 2 PBG nicht zugelassen. Die Beschwerde ist abzuweisen. Der Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung ist mit dem vorliegenden Entscheid gegenstandslos geworden.

5. Die auf Fr. 800.-- festzusetzenden Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) sind dem Verfahrensausgang entsprechend dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 72 VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten von Fr. 800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Er hat am 6. Mai 2025 einen Kostenvorschuss dieser Höhe geleistet, womit die Rechnung ausgeglichen ist.
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).
4. Zustellung an:
 - den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers (2/R)
 - die Vorinstanz (R)
 - und das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst (z.K.).

Schwyz, 28. Juli 2025

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: 29. Juli 2025