

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2019 186

Entscheid vom 19. Februar 2020

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin
Dr.oec. Andreas Risi, Richter
lic.iur. Prisca Reichlin, Gerichtsschreiberin

Parteien

1. **Bürgerforum Freienbach**, vertreten durch
A. _____, 8808 Pfäffikon,
2. B. _____, 8808 Pfäffikon,
Beschwerdeführer,

gegen

1. **Gemeinderat Freienbach**, Unterdorfstrasse 9, Postfach 140,
8808 Pfäffikon,
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. C. _____,
C. _____
2. **Amt für Raumentwicklung ARE**, Bahnhofstrasse 14,
Postfach 1186, 6431 Schwyz,
3. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,
Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Vorinstanzen,
4. **D. _____ AG**,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. E. _____,
E. _____
5. **F. _____ AG**,
Beigeladene,

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Baubewilligung Dienstleistungsgebäude
für betreutes Wohnen und Pflege)

Sachverhalt:

A. Die F. _____ AG ist Eigentümerin des Grundstückes KTN G. _____ (7'658 m²), L. _____, Freienbach. Das Grundstück liegt wie das südlich (an die westlich gelegene Hälfte) angrenzende Grundstück KTN H. _____ in der Gewerbezone G und zusammen mit diesem im Gestaltungsplan M. _____. Im Norden grenzt das Grundstück an die Eisenbahnlinie an (Grundstück KTN I. _____ im Eigentum der Schweizerischen Bundesbahnen SBB); westlich und östlich des Grundstückes befinden sich Wohn- und Gewerbezone 4 Geschosse (WG4).

Die D. _____ AG (nachstehend Bauherrschaft) mit Sitz in Muri bei Bern bezweckt die Schaffung, Erstellung und spätere Führung von Wohneinrichtungen für das Alter, namentlich von Seniorenresidenzen, Alters- und Pflegeheimen; Erbringen von Dienstleistungen für Alter und Gesundheit. Mit Eingabe vom 1. Juni 2017 ersuchte die D. _____ den Gemeinderat Freienbach um die Bewilligung für den Neubau eines Dienstleistungsgebäudes für betreutes Wohnen und Pflege mit Restaurant und Erdsondenwärmepumpenanlage auf dem Grundstück KTN G. _____. Dieses Baugesuch wurde im Amtsblatt _____ publiziert und öffentlich aufgelegt. Innert Frist erhoben neben Dritten auch das Bürgerforum Freienbach, vertreten durch A. _____, sowie B. _____ (Eigentümer der nur durch das Grundstück KTN H. _____ und die Churerstrasse vom Baugrundstück getrennten Liegenschaft KTN J. _____) am 29. Juni 2017 öffentlich-rechtliche Einsprache.

Auf Empfehlung der Hochbaukommission sowie des Amtes für Raumentwicklung (ARE) überarbeitete die Bauherrschaft das Bauprojekt, welches im Amtsblatt _____ ebenfalls publiziert und öffentlich aufgelegt wurde. Hiergegen erhoben neben einer Drittpartei wiederum das Bürgerforum Freienbach sowie B. _____ öffentlich-rechtliche Einsprache.

B. Mit Gesamtentscheid vom 16. Januar 2018 erteilte das ARE die kantonale Baubewilligung für das Baugesuch unter Auflagen und Nebenbestimmungen (Disp.-Ziff. 1). Die eisenbahnrechtlichen Zustimmungen der SBB vom 11. Juli 2017 und 23. Oktober 2017 wurden der Gemeinde zur Eröffnung an die Bauherrschaft zugestellt und samt den gestellten Bedingungen und Auflagen zum integrierenden Bestandteil des Gesamtentscheides erklärt (Disp.-Ziff. 2). Die Einsprachen wurden aus kantonaler Sicht abgewiesen (Disp.-Ziff. 3).

Mit Beschluss (GRB) Nr. 180 vom 24. Mai 2018 erteilte der Gemeinderat die Baubewilligung wie folgt:

- 1.-3. (Abweisung/Abschreibung von Dritteinsprachen).
4. Die Einsprache von B. _____ wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
5. Auf die Einsprache des Bürgerforums Freienbach wird infolge fehlender Legitimation nicht eingetreten. Soweit darauf einzutreten wäre, wäre sie abzuweisen.
6. Die Bewilligung für Dienstleistungsgebäude für betreutes Wohnen und Pflege mit Restaurant und Erdsondenwärmepumpenanlage (...) wird im Sinne der Erwägungen erteilt.
7. Für die Nichteinhaltung der Lärmschutzvorgaben wird eine Ausnahmegewilligung im Sinne der Erwägungen erteilt.
- (8. Auflagen, Bedingungen, Vorbehalte)
- (9. Eintrag eines Zweckentfremdungsverbots als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch)
- (10.-15. Weitere Bestimmungen; Rechtsmittelbelehrung; Zustellung).

Gegen diesen GRB erhoben das Bürgerforum Freienbach und B. _____ mit Eingabe vom 25. Juni 2018 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen (Verfahren VB 119/2018):

1. Der Beschluss des Gemeinderates Freienbach vom 24. Mai 2018 betr. Baugesuch Nr. 2017-0086 inklusive Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 16.1.2018 und die Bewilligung für den Bau des "Dienstleistungsgebäudes für betreutes Wohnen und Pflege mit Restaurant und Erdsondenwärmepumpenanlage, KTN G. _____, _____" sowie die Ausnahmegewilligung für die Nichteinhaltung der Lärmschutzvorgaben seien gesamthaft aufzuheben.
2. Eventualiter sei der dem GRB 180/2018 zugrundegelegte Gemeinderatsbeschluss Nr. 144/2017 vom 27. April 2017 aufzuheben.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich MwSt. zulasten der Beschwerdegegnerin.

C. Auf eine Mitteilung der Bauherrschaft vom 10. September 2018 hin, dass sie eine Projektänderung ausgearbeitet habe zwecks durchgehender Einhaltung der Lärmgrenzwerte, namentlich auch an der Nordfassade (d.h. gegen die Bahnlinie), sistierte der Rechts- und Beschwerdedienst des Sicherheitsdepartements mit Verfügung vom 1. Oktober 2018 das Beschwerdeverfahren trotz Opposition der Beschwerdeführer; die Sistierung wurde nicht weiter angefochten.

D. Am 15. Oktober 2018 reichte die Bauherrschaft das Baugesuch für die Fassadenänderung beim geplanten Dienstleistungsgebäude ein. Das Gesuch wurde im Amtsblatt _____ publiziert und öffentlich aufgelegt. Hiergegen erhoben das Bürgerforum Freienbach sowie B. _____ am 8. November 2018 wiederum Einsprache.

E. Mit Gesamtentscheid vom 14. März 2019 erteilte das ARE die kantonale Baubewilligung unter Auflagen und Nebenbestimmungen (Disp.-Ziff. 1). Die Stellungnahme der SBB vom 29. Oktober 2018 sowie die eisenbahnrechtlichen Zustimmungen der SBB vom 11. Juli 2017 und 23. Oktober 2017 wurden der Gemeinde zur Eröffnung an die Bauherrschaft zugestellt und samt den gestellten Bedingungen und Auflagen zum integrierenden Bestandteil des Gesamtentscheides erklärt (Disp.-Ziff. 2). Die mit der kantonalen Baubewilligung vom 16. Januar 2018 erlassenen Auflagen wurden als nach wie vor gültig erklärt, soweit sie durch den neuen Gesamtentscheid nicht ersetzt oder aufgehoben würden (Disp.-Ziff. 3). Die Einsprachen wurden aus kantonaler Sicht abgewiesen (Disp.-Ziff. 4).

Mit Beschluss (GRB) Nr. 143 vom 28. März 2019 erteilte der Gemeinderat die Baubewilligung wie folgt:

1. Die Einsprache von B._____ wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
2. Auf die Einsprache des Bürgerforums Freienbach wird infolge fehlender Legitimation nicht eingetreten. Soweit darauf einzutreten wäre, wäre sie abzuweisen.
3. Die Bewilligung für die Projektänderung; Fassadenänderung beim Dienstleistungsgebäude für betreutes Wohnen und Pflege (...) wird erteilt.
4. Die Ausnahmegewilligung für die Nichteinhaltung der Lärmschutzvorgaben gemäss GRB Nr. 180 vom 24. Mai 2018, Disp.-Ziff. 7, wird aufgehoben.
5. Die verlangte Umsetzung der Massnahmen zum Lärmschutz gemäss dem Nachweis vom 27. September 2017 gemäss GRB Nr. 180 vom 24. Mai 2018, Disp.-Ziff. 8.1 wird aufgehoben.
6. Die Massnahmen gemäss dem Lärmschutznachweis betreffend Aussenlärm vom 11. Oktober 2018 sind vollständig umzusetzen.
7. Die Projektänderung wird gemäss den eingereichten Planunterlagen bewilligt. (...).
8. Die mit Beschluss GRB Nr. 180 vom 24. Mai 2018 (BG-Nr. 2017-0086) erlassenen Auflagen, Bedingungen und Vorbehalte bleiben unverändert in Rechtskraft, soweit sie nicht durch diesen Beschluss ersetzt oder aufgehoben werden.

(9.-13. Strafandrohung; Eröffnung Gesamtentscheid ARE; Stellungnahme und Zustimmungen der SBB; Gebühren; Rechtsmittelbelehrung; Zufertigung).

Gegen diesen GRB erhoben das Bürgerforum Freienbach und B._____ mit Eingabe vom 23. April 2019 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen (Verfahren VB 75/2019):

1. Der Beschluss des Gemeinderates Freienbach vom Nr. 143 vom 28. März 2019 betr. Baugesuch Nr. 2017-0086 und der Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 14. März 2019 seien aufzuheben.

2. Zur vorliegenden Beschwerde als Verfahrensbestandteil der hängigen (sistierten) Verwaltungsbeschwerde VB 119/2018 seien von den Beschwerdeführern keine erneuten Kostenvorschüsse zu erheben.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich MwSt. zulasten der Beschwerdegegnerin.

F. Mit Beschluss (RRB) Nr. 642/2019 vom 17. September 2019 entschied der Regierungsrat wie folgt:

1. Die Beschwerde VB 119/2018 wird abgewiesen, soweit sie nicht als gegenstandslos geworden abgeschrieben wird. Die Beschwerde VB 75/2019 wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten für beide Verfahren (inklusive Kanzleikosten) im Betrag von insgesamt Fr. 1500.-- werden den Beschwerdeführern 1 und 2 in Höhe von Fr. 1200.-- auferlegt (...). Die verbleibenden Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 300.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. (...).
3. Die Beschwerdeführer 1 und 2 haben der Beschwerdegegnerin (unter solidarischer Haftbarkeit) eine reduzierte Parteientschädigung von jeweils Fr. 450.-- (insgesamt Fr. 900.--) zu bezahlen. Der Vorinstanz 1 haben die Beschwerdeführer 1 und 2 (unter solidarischer Haftbarkeit) eine Parteientschädigung von jeweils Fr. 350.-- (insgesamt Fr. 700.--) zu bezahlen.

(4.-6. Rechtsmittelbelehrung; Zustellung).

G. Gegen diesen RRB (Versand am 24.9.2019) erheben der Trägerverein Bürgerforum Freienbach sowie B._____ mit Eingabe vom 15. Oktober 2019 (Postaufgabe am gleichen Tag) fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen:

1. Der Beschluss des Regierungsrates Nr. 642/2019 vom 17. September 2019 sei aufzuheben und die Baubewilligung sei als nichtig zu erklären.
2. Die gesamtökonomische Bedeutung zulasten der Gemeinde Freienbach und des Kantons Schwyz, die von der «Leistungsvereinbarung» und dem GRB Freienbach Nr. 144, je vom 27.4.2017, als untrennbaren Bestandteilen des Verfahrensgegenstandes ausgeht, sei durch ein gerichtlich eingefordertes Gutachten einer unabhängigen, renommierten Immobilien-Bewertungsfirma zu ermitteln.

Insbesondere sei sowohl für den Landwert als auch für den Verkehrswert des bewilligten Bauvolumens die Differenz zwischen einer gewerbebezonen- und sonderbauvorschriftskonformen Nutzung des Areals M._____ KTN G._____, Pfäffikon und einer umgedeuteten Nutzung gemäss GRB Nr.144 vom 27.4.2017 zu beziffern.

Basierend auf dieser Grundlage und dem Beizug sämtlicher Vorakten seien die verwaltungsgerichtlichen Erwägungen zum Inhalt und zu den Auswirkungen der strittigen Baubewilligung umfassend vorzunehmen.

3. Es sei durch das Verwaltungsgericht gemäss § 110, Anzeigepflicht, Justizgesetz SZ, JG 231.110, zu veranlassen, dass eine unbefangene

ausserordentliche Staatsanwaltschaft untersucht, inwiefern im Kontext des Baugesuchs und der damit gekoppelten «Leistungsvereinbarung» sowie der gemeinderats-internen «Änderung der Gewerbezonennutzungsvorschriften» Amtsmissbrauch sowie Vorteilsgabe / Vorteilsnahme etc. vorliegt und welche involvierten Personen wegen Verdachts auf Strafrechtstatbestände angeklagt werden müssen.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich MwSt. zulasten der Beschwerdegegnerin und des Staates.

H. Das Sicherheitsdepartement beantragt mit Eingabe vom 18. Oktober 2019 unter Verweis auf die Erwägungen des angefochtenen RRB die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer. Das ARE erklärt am 21. Oktober 2019 seinen Verzicht auf die Einreichung einer umfangreichen Vernehmlassung sowie eine explizite Antragsstellung. Mit Vernehmlassung vom 7. November 2019 beantragt der Gemeinderat, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer unter solidarischer Haftbarkeit. Den inhaltlich gleichen Antrag stellt die Beschwerdegegnerin vernehmlassend am 12. Dezember 2019.

I. Zwischenzeitlich reichten die Beschwerdeführer am 5. November 2019 eine Ergänzung zu Beschwerdeantrag Ziff. 3 ein.

J. Mit Schreiben vom 28. Januar 2020 teilt die Beschwerdegegnerin ihren Verzicht auf eine weitere Stellungnahme mit.

K. Das Verwaltungsgericht zog auch die Gesuchs- und Verfahrensakten des ersten Baugesuchs und des revidierten (überarbeiteten) Baugesuchs bei (vgl. vorstehend lit. A).

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Das geplante Gebäude auf dem rund 110 m (West-Ost-Ausrichtung) x 70 m (Nord-Süd-Ausrichtung) messenden rechteckigen Grundstück weist eine U-form mit Öffnung (rund 25 m x 25 m Freiraum) gegen Süden auf und nimmt eine Grundfläche von rund 79 m auf 54 m (Westseite) bzw. 46 m Ostseite auf. Das zweite bis fünfte Obergeschoss bilden zwei voneinander getrennte Blöcke auf den beiden Schenkeln des "U" mit Flächen von rund 20 m x 54 m (westlicher Block) bzw. 21.5 m x rund 38 m (östlicher Block). Mit dieser Gebäudestruktur werden die Vorgaben des Gestaltungsplanes aufgenommen, welcher im westlichen und östlichen Bereich Hauptbauten mit einer maximalen Gebäude- und Firsthöhe von 20 m, im mittleren Bereich von 9 m vorschreibt.

Das Gebäude sieht im Untergeschoss eine Tiefgarage mit 64 Einstellplätzen (78 unter Einbezug der Parkplätze in der bereits bestehenden Tiefgarage), die über die bestehende Tiefgaragenzufahrt auf den südlichen Grundstücken KTN H._____ und KTN K._____ erschlossen werden, sowie diverse Schutz-, Lager-, Technik-, Keller-, Wasch-, Trocken- und Garderoberräume sowie einen Fitness- und Physio-raum vor. Das Erdgeschoss umfasst einen Eingangs- und Verwaltungsbereich, einen Gastronomiebereich, einen Bereich für das Personal und einen Pflegebereich. Im ersten Obergeschoss befinden sich ebenfalls ein Pflegebereich mit Einzelzimmern und Aufenthaltsräumen. Das zweite bis fünfte Obergeschoss beinhalten diverse Zimmer/Kleinwohnungen für die Bewohner. Insgesamt sind 71 Einzelzimmer, 4 Suiten und 80 Kleinwohnungen vorgesehen (vgl. angefochtener RRB Erw. 3; Pläne Nr. 5673-01, 5673-010 bis 16, 5673-020 und 022, alle vom 18.5.2017 rev. 12.10.2018, in Baumappe Nr. 2017-6086).

2.1 Der Regierungsrat hat die beiden Beschwerdeverfahren vereinigt (angefochtener RRB Erw. 1).

Die Voraussetzungen (vgl. statt Vieler VGE III 2011 151 + 155 vom 18.1.2012 Erw. 1; VGE 603 + 606/92 vom 23.9.1992 Erw. 1) für diese im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP; SRSZ 234.110) vom 6. Juni 1974 nicht ausdrücklich erwähnte Verfahrensvereinigung waren zweifelsfrei gegeben. Die beiden angefochtenen Baubewilligungen (GRB Nr. 180 vom 24.5.2018 und GRB Nr. 143 vom 28.3.2019) betrafen das gleiche Bauvorhaben, wobei der zweite GRB Nr. 143 vom 28. März 2019 bloss eine Änderungsbewilligung, mithin einen Teilbereich, betraf. Entsprechend stütz(t)en sich die beiden Verfahren im Wesentlichen bzw. weitestgehend auf die gleichen Tatsachen (Sachverhalt) und die gleichen Rechtsgründe (Rechtsfragen) ab.

2.2 Der Regierungsrat bejahte die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers Ziff. 2 (angefochtener RRB Erw. 2.1). Mit seinen diesbezüglichen Ausführungen (Beschwerde S. 3 Ziff. 2.1.1 f., S. 4 Ziff. 2.1.5) rennt der Beschwerdeführer Ziff. 2 daher offene Türen ein.

2.3 Der Regierungsrat verneinte hingegen die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers Ziff. 1 (angefochtener RRB Erw. 2.2).

2.3.1 Der Regierungsrat legte dar, der Beschwerdeführer Ziff. 1 wolle seine Beschwerdebefugnis aus § 11 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 ableiten. Gemäss dieser Bestimmung seien auch juristische Personen zur Einsprache und Beschwerde gegen kantonale Nutzungspläne (bzw. i.V.m. § 26 Abs. 2 PBG gegen kommunale Zonenpläne) befugt, die

zum Zeitpunkt der Rechtsmittelbefugnis ihren statutarischen Sitz nachweislich seit mindestens zehn Jahren im Kanton Schwyz hätten. Zudem müssten sich diese juristischen Personen statutengemäss zur Hauptsache dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zwecken widmen (angefochtener RRB Erw. 2.2.1). § 11 Abs. 4 PBG sei jedoch nur auf das Nutzungsplanungsverfahren anwendbar. Im Baubewilligungsverfahren bestehe keine Einsprache- und Beschwerdebefugnis von Natur- und Heimatschutzverbänden. Diese Beschränkung der Einsprache- und Beschwerdebefugnis von Natur- und Heimatschutzverbänden im kantonalen Recht rechtfertige sich gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Urteil BGer 1C_113/2019 vom 27.5.2019 Erw. 3 i.S. Beschwerdeführer Ziff. 1) aufgrund der grösseren Tragweite von Nutzungsplanänderungen.

Vor dem Hintergrund dieser zutreffenden, auch vom Bundesgericht bestätigten kantonalrechtlich fehlenden Rechtsmittelbefugnis von Natur- und Heimatschutzverbänden zur Anfechtung von Baubewilligungen ist es unbehelflich, wenn der Beschwerdeführer Ziff. 1 seine Beschwerdebefugnis auch im vorliegenden Verfahren aus § 11 Abs. 4 PBG, § 25 Abs. 3 PBG (Populareinsprache gegen Entwürfe kommunaler Zonen- und Erschliessungspläne) und § 26 Abs. 2 PBG (Befugnis zur Verwaltungsbeschwerde gegen Einspracheentscheide betr. kommunale Zonen -und Erschliessungspläne auch für die in § 11 Abs. 4 PBG erwähnten Organisationen) herleiten will (Beschwerde S. 5 Ziff. 2.2.1 f.). Es steht vorliegend keine (teilweise oder generelle) Nutzungsplanänderung zur Diskussion, auch nicht eine "Pseudo-Nutzungsplanungsänderung", wovon die Beschwerdeführer auszugehen scheinen (Beschwerde S. 5 f. Ziff. 2.2.3 ff.). Zur Beurteilung steht einzig die Rechtmässigkeit einer Bewilligung (unter Einschluss einer Änderungsbewilligung) für das vorerwähnte Bauvorhaben. Dabei ist gegebenenfalls auch die Zonenkonformität des Bauvorhabens in der Gewerbezone zu prüfen. Die Frage der Zonenkonformität eines Bauvorhabens ist indes von einer Nutzungsplanänderung (Zonenplanänderung) abzugrenzen.

Ebensowenig kann der Beschwerdeführer Ziff. 1 aus dem Hinweis auf den vom Regierungsrat angesprochenen Autonomiebereich der Gemeinde gemäss Art. 50 Abs. 1 BV und § 21 Abs. 2 lit. a PBG (angefochtener RRB Erw. 4.3) seine Beschwerdebefugnis ableiten (Beschwerde S. 6 f. Ziff. 2.2.6 f.). Gemäss § 21 Abs. 2 lit. a PBG muss das (kommunale) Baureglement unter anderem mindestens Vorschriften enthalten über "die Bauweise, die Nutzungsart und das Ausmass der Nutzung in den einzelnen Zonen". Das kantonale Recht stellt diesen Regelungsbereich mithin den Gemeinden anheim. Art. 43 des Baureglements der Gemeinde Freienbach vom 28. November 1993 (BauR) normiert diese Vorschriften für die Gewerbezone. Diese Bestimmung stellt kommunales Recht dar.

Die Gemeindeautonomie (vgl. auch § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke [Gemeindeorganisationsgesetz, GOG; SRSZ 152.100] vom 25.10.2017) schliesst die Auslegung und Anwendung des kommunalen Rechts mit ein (vgl. BGE 136 I 395 Erw. 3.2.3; VGE III 2016 151+152 vom 25.4.2017 Erw. 7.7). Die Gemeinde ist kraft ihrer Doppelstellung als Gesetzgeberin und Rechtsanwenderin in besonderem Masse dazu berufen, den Sinngehalt eines umstrittenen Begriffs zu ermitteln (BGE 96 I 369 Erw. 4; vgl. sinngemäss Bundesgerichtsurteil 1C_499/2014 vom 25.3.2015 Erw. 4.1ff.; VGE 1026/98 vom 22.7.1998 Erw. 2a). Mit der Gemeinde ist bei der Anwendung des Gesetzes bei Baubewilligungen die Bewilligungsbehörde angesprochen, d.h. in erster Linie der Gemeinderat (vgl. Art. 54 Abs. 3 BauR; vgl. auch § 42 GOG). Mithin liegt es grundsätzlich auch am Gemeinderat zu konkretisieren, was beispielsweise unter die in der Gewerbezone zulässigen "Dienstleistungsbranchen" zu subsumieren ist. Ob dies im Einzelfall geschieht oder in einer Richtlinie o.ä. in genereller Weise erfolgt, ist dabei grundsätzlich unerheblich. Ob die gemeinderätliche Subsumtion vom kommunalen Autonomiebereich noch abgedeckt ist, ist, wie bereits erwähnt, im Rahmen der Beurteilung der Zonenkonformität eines Bauvorhabens zu prüfen. Die Rüge einer Kompetenzanmassung des Gemeinderates (Beschwerde S. 7 oben) verfehlt ihr Ziel. Unverständlich ist die Behauptung, beim Baugesuch und bei der ergänzenden Baugesuchsänderung, welche Gegenstand von GRB Nr. 180 vom 24. Mai 2018 und GRB Nr. 143 vom 28. März 2019 wie auch des angefochtenen RRB und ebenso des vorliegenden Verfahrens sind, gehe es "keineswegs lediglich um ein einzelnes Baugesuch" (Beschwerde S. 6 Ziff. 2.2.6).

2.3.2 Der Regierungsrat hat auch geprüft, ob der Beschwerdeführer Ziff. 1 seine Beschwerdebefugnis aus dem bundesrechtlichen Verbandsbeschwerderecht ableiten kann (Art. 55 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG; SR 814.01] vom 7.10.1983 und Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451] vom 1.7.1966), und dies zu Recht verneint. Wie die Statuten des Beschwerdeführers vom 14. Februar 2007 (teilrevidiert am 23.2.2010; einsehbar unter https://www.buergerforum-freienbach.ch/images/stories/STATUTEN-Traegerverein-Teilrevision_23022010.pdf) verdeutlichen, will der Beschwerdeführer Ziff. 1 die kommunalen gesellschaftspolitischen Strukturen ergänzen (vgl. Art. 2.1 der Statuten) und "vor allem den kommunalen Lebensraum schützen, pflegen und dessen gesunde Weiterentwicklung fördern" (Art. 2.4 der Statuten). Mithin verfolgt der Beschwerdeführer Ziff. 1, wie bereits der Regierungsrat klargestellt hat (Erw. 2.2.3), keine gesamtschweizerische Tätigkeit. Der Beschwerdeführer Ziff. 1 äussert sich hierzu in der Beschwerde, soweit ersichtlich, nicht.

2.3.3 Ebenso hat der Regierungsrat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung (BGE 130 I 26 Erw. 1.2.1; BGE 130 II 514 Erw. 2.3.3; vgl. auch BGE 142 II 80 Erw. 1.4.2) ausführlich begründet, dass dem Beschwerdeführer Ziff. 1 auch keine Beschwerdebefugnis unter dem Titel einer egoistischen Verbandbeschwerde zukommt (angefochtener RRB Erw. 2.2.4). Er hat dargelegt, dass aus den Statuten nicht hervorgehe, welche spezifischen Interessen vom Beschwerdeführer Ziff. 1 in welcher Weise wahrgenommen werden. Eine Ermächtigung zur Wahrung bestimmter schützenswerter Interessen der Vereinsmitglieder gehe aus den Statuten ebenfalls nicht hervor. Es könne somit offen bleiben, ob die Mehrheit oder mindestens eine grössere Anzahl der Mitglieder durch das Bauprojekt direkt betroffen und daher persönlich einsprache- (und beschwerdebefugt) wäre. Diese zutreffenden Erwägungen des Regierungsrates werden von den Beschwerdeführern nicht, jedenfalls nicht substantiiert, bestritten.

2.3.4 Schliesslich hat der Regierungsrat ebenfalls zu Recht keine nahe Beziehung des Beschwerdeführers Ziff. 1 zum umstrittenen Baugrundstück erkennen können, welche eine einer Privatperson gleiche Betroffenheit und somit eine Beschwerdelegitimation hätte begründen können (angefochtener RRB Erw. 2.2.5). Auch dies stellen die Beschwerdeführer, soweit ersichtlich, mit ihrer Beschwerde nicht in Abrede. Vielmehr lässt ihre Argumentation erkennen, dass sie auch mit ihrer Beschwerde im allgemeinen öffentlichen Interesse zu handeln glauben. Dies genügt für die Einsprache- (und Beschwerde-)befugnis gegen ein Bauvorhaben indessen nicht.

2.3.5 Im Übrigen genügt es gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wenn mindestens eine der beschwerdeführenden Personen legitimiert ist (vgl. Bundesgerichtsurteile 2C_736/2019 vom 19.11.2019 Erw. 2.1; 1A.115/1998 vom 7.9.1998 Erw. 2 [ZBI 101/2000 S. 83 ff., S. 85]; BGE 136 II 281 Erw. 2.5.4). Ist dies der Fall, kann die Legitimation weiterer Beschwerde führender Personen offen gelassen werden. Abgesehen davon hätte die Bejahung der Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers Ziff. 1 keine andere Beurteilung zur Folge.

3.1.1 Am 27. April 2017 schlossen die Gemeinde Freienbach und die Beschwerdegegnerin eine Leistungsvereinbarung ab, welche im Wesentlichen die Bereitstellung von Pflegeplätzen im D. _____ M. _____ in Pfäffikon für die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Freienbach regelt (Bf-act. 13 Präambel). Die Beschwerdegegnerin beabsichtigt einen Betrieb mit 84 betreuten Wohnungen und 75 Pflegeplätzen zu realisieren; sie wird um Aufnahme von 75 Pflegeplätzen auf die Pflegeheimliste des Kantons Schwyz ersuchen (Leistungsvereinbarung lit. B). Ihre Rechtsgrundlage findet die Leistungsvereinbarung in § 7

des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG; SRSZ 380.300) vom 28. März 2007. Kantone und Gemeinden können Dienstleistungen, die nach dem SEG anzubieten sind, vertraglich unter anderem Privaten übertragen (Abs. 1). In diesem Fall ist eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen.

Mittlerweile hat der Kanton offensichtlich die Bewilligung für die Aufnahme der Beschwerdegegnerin auf die Pflegeheimliste erteilt (vgl. GRB Nr. 389 vom 7.11.2019, Grundlagenpapier zur Strategie Trägerschaft - Alter, Wohnen und Pflege [nachstehend: kommunales Grundlagenpapier], S. 27 Ziff. 3.6).

3.1.2 Am 1. Juni 2017 reichte die Beschwerdegegnerin (Bauherrschaft) das Baugesuch ein (vgl. vorstehend Ingress lit. A). In der Einsprache vom 29. Juni 2017 beantragten die Beschwerdeführer unter anderem, die Leistungsvereinbarung vom 27. April 2017 sei zu kündigen (Antrag Ziff. 2) und - sinngemäss - der gesamte Gemeinderat habe bei der Behandlung des Baugesuchs und der Einsprache in den Ausstand zu treten (S. 14 Ziff. 3.1.2). Der Gemeinderat erachtete den Antrag betreffend die Kündigung der Leistungsvereinbarung nicht als Bestandteil der Baubewilligung, leitete die Einsprache insoweit indessen angesichts allfälliger aufsichtsrechtlicher Relevanz an den Regierungsrat weiter (GRB Nr. 278 vom 17.8.2017).

Die Beschwerdeführer erachteten dieses Vorgehen ("Abspaltung" des Antrages betreffend die Leistungsvereinbarung vom Baubewilligungsverfahren) mit Eingaben vom 4. September 2017 an den Gemeinderat und den Regierungsrat als unzulässig (Bf-act. 11). Das Sicherheitsdepartement eröffnete in dieser Sache das Beschwerdeverfahren VB 257/2017 (Verfahren I).

Betreffend das Ausstandsbegehren eröffnete das Sicherheitsdepartement nach der Überweisung der Einsprache der Beschwerdeführer vom 29. Juni 2017 seitens des kommunalen Bauamtes am 7. September 2017 das Verfahren VB 263/2017 (Verfahren II). Für die Prüfung der vom Gemeinderat als aufsichtsrechtlicher Natur angeschauten Fragestellungen in der Einsprache vom 29. Juni 2017 eröffnete das Sicherheitsdepartement das Verfahren VB 264/2017 (Verfahren III).

Mit Schreiben vom 20. September 2017 (Bf-act. 9) sowie ähnlich mit Schreiben vom 2. Oktober 2017 (Bf-act. 8) erklärten die Beschwerdeführer gegenüber dem Regierungsrat und dem Gemeinderat namentlich,

- betreffend das Verfahren VB 257/2017 handle es sich bei ihrer Beanstandung vom 4. September 2017 nicht um eine Beschwerde, sondern um eine Information an den Regierungsrat;

- betreffend das Verfahren VB 264/2017 handle es sich weder formal noch inhaltlich um eine Aufsichtsbeschwerde; vielmehr hätten sie "den Verfahrenstrick des Gemeinderates Freienbach als unzulässig gerügt";
- das Verfahren VB 263/2017 hätte vom Sicherheitsdepartement nicht eröffnet werden dürfen; von wem und aufgrund welcher Rechtsgrundlagen die Frage der Ausstandspflichten zu klären sei, sei vorläufig nicht Sache der Beschwerdeführer. Die Unterstellung eines Vorabbegehrens irgendwelcher Art beim Regierungsrat durch die Beschwerdeführer (bzw. Einsprecher) werde aufs Schärfste zurückgewiesen.

3.1.3 Mit RRB Nr. 296/2018 vom 24. April 2018 vereinigte der Regierungsrat die drei Verfahren VB 257/2017, VB 263/2017 und VB 264/2017 und schrieb das Verfahren VB 257/2017 als gegenstandslos geworden ab (Disp.-Ziff. 1). Das Ausstandsbegehren wies er ab (Disp.-Ziff. 2) und der Aufsichtsbeschwerde leistete er keine Folge (Disp.-Ziff. 3). Die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- wurden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt (Disp.-Ziff. 4).

Im Verfahren VB 257/2017 hielt der Regierungsrat fest, die Beschwerdeführer hätten am 20. September 2017 bzw. 2. Oktober 2017 ihre Beschwerde zurückgezogen.

Im Verfahren VB 264/2017 legte der Regierungsrat unter anderen und im Wesentlichen dar (Erw. 4.2 ff.), § 7 SEG weise die Kompetenz zum Abschluss einer Leistungsvereinbarung nicht ausdrücklich dem Gemeinderat oder der Gemeindeversammlung zu. Folglich seien die Zuständigkeiten gemäss dem GOG massgebend. Vollziehendes und verwaltendes Organ der Gemeinde sei der Gemeinderat (§ 31 Abs. 1 GOG). Ihm stünden alle Befugnisse zu, die nicht durch kantonales oder kommunales Recht einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen seien (§ 31 Abs. 2 GOG). Der Abschluss einer Leistungsvereinbarung falle mangels anderer Regelung in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates. Dies gehe im Übrigen auch aus § 13 Abs. 2 SEG hervor (Kompetenz des Gemeinderates zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen betreffend familienergänzende Kinderbetreuung). Falls sich die Gemeinde an den Baukosten finanziell beteilige, werde grundsätzlich ein Verpflichtungskredit erforderlich. Dies führe aber nicht zur Unrechtmässigkeit der Leistungsvereinbarung. Soweit die Beschwerdeführer eine fehlende professionelle Betreuung und Pflege der Betagten und Pflegebedürftigen befürchteten, sei die Einflussnahme auf den Betrieb im Interesse einer guten Betreuung und Pflege der Bewohner Sache des Gemeinderates (Erw. 5). Es sei nicht ersichtlich und werde von den Beschwerdeführern nicht näher begründet, dass Straftatbestände (ungetreue Amtsführung; Amtsmissbrauch) erfüllt seien. Der Regierungsrat sei nicht Strafverfolgungsbehörde (Erw. 6).

Zum Ausstandsbegehren legte der Regierungsrat dar, allein in der Leistungsvereinbarung, zu deren Abschluss der Gemeinderat kraft Gesetz zuständig sei, könne kein Ausstandsgrund gesehen werden (Erw. 7.6). Das Baubewilligungsverfahren betreffe die Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen. Eine Vorbefassung sei nicht gegeben. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens habe der Gemeinderat insbesondere die von den Beschwerdeführern vorgebrachte fehlende Zonenkonformität des Alters- und Pflegezentrums eingehend und unabhängig zu prüfen (Erw. 7.7).

Zur Anfechtbarkeit seines Beschlusses wies der Regierungsrat darauf hin, dass die Abweisung des Ausstandsbegehrens einen gesetzlich anfechtbaren Zwischenbescheid (§ 36 Abs. 1 it. b Ziff. 2 VRP) darstellt, während betreffend den aufsichtsrechtlichen Entscheid der Weiterzug ans Verwaltungsgericht nicht offensteht.

Die Beschwerdeführer haben diesen Entscheid nicht weitergezogen. Dass bzw. inwiefern der Regierungsrat die Aufsichtsbeschwerde/Ausstandsbegehren nicht vor den Einsprachen gegen die beiden Baugesuchen beurteilen durfte (vgl. Beschwerde S. 8 Ziff. 3.1.2), ist nicht nachvollziehbar.

3.2 Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen bzw. zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich - in Form einer Verfügung - Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und insoweit keine Verfügung ergangen ist (siehe BGE 125 V 414 Erw. 1a mit Verweis auf BGE 119 IB 36 Erw. 1b, 118 V 313 Erw. 3b, 110 V 51 Erw. 3b, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 123 V 324 Erw. 6c). Diesbezüglich wird in der kantonalen Rechtsprechung festgehalten, dass nach konstanter Praxis der Umfang der Tätigkeit des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz durch den Anfechtungsgegenstand abgegrenzt wird. Es kann nur das Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein, was auch Gegenstand der zugrundeliegenden Verfügung war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein müssen. Gegenstände, über welche die erste Instanz bzw. die Vorinstanz zu Recht (noch) nicht entschieden hat, fallen nicht in den Kompetenzbereich des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz (vgl. statt vieler VGE III 2014 180 vom 24.2.2015 Erw. 1.2 mit Hinweisen; VGE III 2012 129 vom 19.12.2012 Erw. 2.3.1; EGV-SZ 1979 S. 122; siehe auch Martin Bertschi, in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3.A., Zürich 2014, Vorbem. zu §§ 19-28a, Rz. 44-49; Kölz/

Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3.A., Zürich 2013, Rz. 685ff.).

3.3.1 Das Baugesuch ist ein an die örtlich zuständige Baupolizeibehörde gerichtetes Begehren, das in den Gesuchsunterlagen umschriebene Projekt oder Vorhaben aufgrund der massgeblichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu prüfen und die Bewilligung zur Ausführung bzw. zur Nutzung nach Massgabe des Prüfungsergebnisses zu erteilen (Baumann, in: Baumann et al., *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau*, Bern 2013, § 60 Rz. 1). Das Bau- und Nutzungsbewilligungsverfahren bezweckt die Feststellung, ob ein geplantes Vorhaben oder eine Nutzung mit den einschlägigen Vorschriften des öffentlichen Rechts übereinstimmt. Die Bau- und Nutzungsbewilligung gilt als Polizeibewilligung. Auf ihre Erteilung besteht ein Rechtsanspruch, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind (Baumann, a.a.O., § 59 Rz. 29; vgl. EGV-SZ 2006 C.2.1 Erw. 2.2).

3.3.2 Mit den beiden Baugesuchen vom 1. Juni 2017/28. September 2017 und vom 15. Oktober 2018 ersuchte die Beschwerdegegnerin um die Erteilung einer Baubewilligung für ihr Bauvorhaben. Etwas anderes als dieses Gesuch konnte nicht Gegenstand der beiden GRB Nr. 180 vom 24.5.2018 und GRB Nr. 143 vom 28.3.2019 wie auch des angefochtenen RRB sein und hatte es auch nicht zu sein.

Die Leistungsvereinbarung war nicht Gegenstand des Gesuchs und hatte es auch nicht zu sein. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer (Beschwerde S. 9 ff. Rz. 3.2) stellt die Leistungsvereinbarung vom 27. April 2017 (zwischen der Gemeinde und der Beschwerdegegnerin) keinen untrennbaren Verfahrensbestandteil des Baubewilligungsverfahrens dar. Weder stellt die Rechtsgültigkeit der Leistungsvereinbarung eine Bedingung für die Baubewilligung dar noch umgekehrt. Die Anknüpfung des Beginns der Geltungsdauer der Leistungsvereinbarung an die Eröffnung des M. _____ (Art. 13 Leistungsvereinbarung) wie auch die Nennungen des "M. _____" in der Leistungsvereinbarung (vgl. die Auflistung der Fundstellen in der Beschwerde S. 14 Ziff. 3.3.4.3) beschlagen weder die allfällige Bewilligungsfähigkeit des Baugesuchs noch die Rechtsgültigkeit der Leistungsvereinbarung, welche mit der gegenseitigen Unterzeichnung eintritt (Art. 12 Leistungsvereinbarung); Inkrafttreten eines Vertrags und Geltungsdauer sind entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (Beschwerde S. 14 Ziff. 3.3.4.4) nicht das gleiche. Hieran ändert die Gleichzeitigkeit der Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung einerseits und des GRB Nr. 144 am 27. April 2017 betreffend "Wohnsitznahme in Dienstleistungsbetrieben" (Bf-act. 14) nichts (vgl. Beschwerde S. 15 Ziff. 3.3.4.8), wobei mit diesem GRB ent-

gegen der Auffassung der Beschwerdeführer (Beschwerde ebenda) die Nutzungsbestimmungen für die Gewerbezone nicht geändert wurden.

Entspricht das Bauvorhaben am vorgesehenen Ort den planungs- und baurechtlichen Vorgaben, besteht wie dargelegt ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung, andernfalls eben nicht; in diesem zweiten Fall könnte zwangsläufig die Geltungsdauer der Leistungsvereinbarung nicht zu laufen beginnen (unter dem Vorbehalt einer allfälligen Baubewilligung an anderer Örtlichkeit auf Gemeindegebiet und unter allfälliger erforderlicher Anpassungen der Leistungsvereinbarung, vgl. Art. 11 Leistungsvereinbarung). Ob das von der Beschwerdegegnerin geplante Angebot der kantonalen und/oder kommunalen Pflegebettenplanung gerecht wird oder nicht, ist mithin vorliegend nicht zu prüfen. Ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Baubewilligungsverfahrens ist somit der von den Beschwerdeführern auch angesprochene RRB Nr. 890/2018 vom 4. Dezember 2018 betreffend den Bedarf der Langzeitpflege 2019-2040 (Beschwerde S. 18 bis 26. Ziff. 4).

3.3.3 Im Übrigen ist anzufügen, dass der Beschwerdeführer Ziff. 1 und weitere Personen am 9. Juli 2019 beim Gemeinderat eine Pluralinitiative eingereicht haben (Amtsblatt Nr. 40 vom 4.10.2019 S. 2306 f.). Sie verlangen in Form einer allgemeinen Anregung, dass den Freienbacher Stimmbürgern betreffend die Leistungsvereinbarung mit der Beschwerdegegnerin bis spätestens Ende 2020 ein Kredit zur professionellen externen Abklärung der Gesamtkosten (Vollkostenrechnung auf 20 Jahre inkl. Kostenauswirkung auf die Finanzierung der öffentlichen Freienbacher Pflegezentren und Alterswohnungen) zur Urnen-Abstimmung unterbreitet und das Gutachten vollständig veröffentlicht wird. Damit geben sie implizit selbst zu erkennen, dass sie sich der Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung von Antrag Ziff. 2 der vorliegenden Beschwerde (vgl. auch Beschwerde S. 17 f. Ziff. 3.4) bzw. der Unzulässigkeit dieses Antrages bewusst sind.

Ebensowenig ergibt sich für das Verwaltungsgericht aus den Akten eine wie auch immer geartete Anzeigepflicht (§ 110 des Justizgesetzes [JG; SRSZ 231.110] vom 18.11.2009; vgl. Beschwerdeantrag Ziff. 3), noch wäre das Verwaltungsgericht befugt, eine Untersuchung durch eine ausserordentliche (wie ordentliche) Staatsanwaltschaft zu veranlassen. Die Vorwürfe "amtspflichtverletzender Erwägungen" (Beschwerde S. 15 Ziff. 3.3.4.7; vgl. S. 31 Ziff. 1.10.1), des bewussten Inkaufnehmens von Widerrechtlichkeiten (Beschwerde S. 15 Ziff. 3.3.4.5) sowie ähnlicher Art (Beschwerde S. 13 bis 26 passim) und/oder gar die Bezichtigung von Parteien der Korruption (Beschwerde S. 17 Ziff. 3.4.1) sind unverständlich und unnötig; insoweit erweist sich der Beschwerdeinhalt als ungebührlich (vgl.

§ 39 Abs. 1 VRP). Auf Beschwerdeantrag Ziff. 3 kann so oder anders ebenfalls nicht eingetreten werden.

3.4 Die Beschwerdeführer beantragen die Nichtigkeitserklärung des angefochtenen RRB.

3.4.1 Eine rechtswidrige Verfügung/Entscheidung ist im Allgemeinen anfechtbar. Eine Baubewilligung, die geltendem Recht widerspricht, wird somit auf Rekurs oder Beschwerde von der zuständigen Rechtsmittelbehörde aufgehoben. Wird sie nicht angefochten, so wird sie rechtskräftig. Von der Anfechtbarkeit zu unterscheiden ist die Nichtigkeit einer Verfügung. Nichtigkeiten gehen jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit ab. Die Nichtigkeit ist jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten. Nach der Rechtsprechung ist eine Verfügung nach der sogenannten Evidenztheorie nur ausnahmsweise nichtig, wenn (kumulativ) der ihr anhaftende Mangel besonders schwer (i) und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist (ii) und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (iii). Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (BGE 139 II 243 Erw. 11.2 mit Hinweisen; Bundesgerichtsurteil 1C_64/2011 vom 9.6.2011 Erw. 3.3). Inhaltliche Mängel einer Entscheidung führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit (BGE 133 II 366 Erw. 3.2). Beispielsweise kann die Verletzung von Ausstandsregeln und somit der Garantie des unabhängigen Richters ausnahmsweise, in besonders schwerwiegenden Fällen, die Nichtigkeit der Entscheidung zur Folge haben (Bundesgerichtsurteil 1C_198/2010 vom 11.11.2010 Erw. 2.2). Im gleichen Entscheid wurden die Rügen, das Baugesuch halte in drei Punkten die gesetzlichen Vorgaben nicht ein und die Baubewilligung sei den Anstössern nicht zugestellt worden, zwar als erhebliche Mängel anerkannt, ohne dass sie indessen zur Nichtigkeit führten, wobei betreffend die Zustellung die Gründe, welche zum Verzicht auf die Zustellung führten, für unmassgeblich erklärt wurden (Erw. 2.3).

3.4.2 Weder bestehen vorliegend Nichtigkeitsgründe, noch lassen sich solche den Vorbringen der Beschwerdeführer entnehmen oder aus dem RRB Nr. 296/2018 vom 24. April 2018 und den von den Beschwerdeführern in diesem Zusammenhang unter verschiedenen Titeln vorgebrachten Rügen ableiten (vgl. Beschwerde S. 8 f. Ziff. 3.1 "Komplexer Beschwerdegegenstand"; S. 9 ff. Ziff. 3.2 "Abspaltung eines untrennbaren Verfahrensbestandteils vor dem ersten vorinstanzlichen Verfahren zwecks Rechtsverweigerung"; S. 12 ff. Ziff. 3.3

" 'Leistungsvereinbarung' als de facto-Begründung zonenwidriger und Sonderbauvorschriftswidriger Nutzung"; S. 18 ff. Ziff. 4 betr. Bedarf Langzeitpflege).

Die Verweigerung des rechtlichen Gehörs (vgl. z.B. Beschwerde S. 3 Ziff. 2.1.3; S. 4 Ziff. 2.1.4; S. 28 Ziff. 1.3.2.1; S. 29 Ziff. 1.4) stellt grundsätzlich keinen Nichtigkeitsgrund dar. Eine schwerwiegende Gehörsverletzung kann allenfalls zu einer Rückweisung führen. Die Leistungsvereinbarung steht, wie gesagt, vorliegend nicht zur Diskussion; sie kann so oder anders keine Nichtigkeit der Baubewilligung begründen.

4. Die Beschwerdeführer machen geltend, das Bauvorhaben sei in der Gewerbezone zonenwidrig (Beschwerde S. 27 ff. Ziff. II.1.2 ff.). Zweck einer Wohnnutzung sei unabhängig vom Alter das Wohnen der dort wohnsitznehmenden Personen; mit dem GRB N. 144/2017 vom 27. April 2017 könnten die gültigen Gewerbezonenvorschriften nicht ausser Kraft gesetzt werden (Beschwerde S. 29 Ziff. 1.5). Weder die Erholungs- und Freiflächen noch ein wohnnutzungskonformer Lärmschutz würden mit dem Bauprojekt gewährleistet (Beschwerde S. 28 Ziff. 1.3; S. 29 f. Ziff. 1.6). Die Rüge betreffend die nichtionisierende Bestrahlung der potentiellen Bewohner werde vom Regierungsrat in unhaltbarer Weise abgehandelt (Beschwerde S. 30 Ziff. 1.7). Es werde bestritten, dass sich an der Beurteilung der Ausgangslage bezüglich der Verkehrsmenge an der Churerstrasse in den Jahren 2012 und 2014, die ihrerseits schon auf veralteten Verkehrszahlen basierten, nichts geändert habe; der tatsächliche Sachverhalt werde im angefochtenen Entscheid objektiv falsch dargestellt (Beschwerde S. 31 Ziff. 1.9). Die vom Regierungsrat zitierte abwassertechnische Prüfung vom 8. November 2017 sei ihnen unbekannt (Beschwerde S. 31 Ziff. 1.10.2).

5.1.1 Der Gemeinderat hat im GRB Nr. 180 vom 24. Mai 2018 erwogen (S. 6 Erw. 2.3), die Sonderbauvorschriften (SBV) zum Gestaltungsplan träfen hinsichtlich des Nutzungszwecks keine Regelungen, womit die Bestimmungen des BauR gälten. Mit GRB Nr. 144 vom 27. April 2017 habe er im Grundsatz festgehalten, dass Dienstleistungsbetriebe wie beispielsweise serviced Apartments, betreutes Wohnen, Seniorenresidenzen, Pflegezentren, Hotels etc. als Gewerbeflächen zu beurteilen seien, welche unter Einhaltung der Zonen- und Abstandsvorschriften uneingeschränkt zulässig seien. Für solche Dienstleistungsbetriebe müssten jedoch verbindliche Betriebskonzepte vorgelegt werden, anhand derer der gewerbliche Charakter der Nutzung dargelegt werde. Im Weiteren müsse im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens sichergestellt werden, dass der Charakter eines Dienstleistungsbetriebes dauernd erhalten bleibe und nicht beispielsweise durch Begründung von Stockwerkeigentum ausgehebelt werden könne. Die Gewerbeinheit müsse als Ganzes, d.h. als Einheit, belassen werden.

Das verlangte Nutzungskonzept erfülle die Vorgaben. Das Projekt sehe ein Dienstleistungsgebäude für betreutes Wohnen und Pflege mit Restaurant vor. Somit sei eine reine Gewerbenutzung im Erdgeschoss sowie in den Obergeschossen vorgesehen. Die Zonenvorgaben bezüglich der Nutzungsweise seien eingehalten und der Zonenzweck bleibe gewahrt. Auflageweise bleibe im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung, welche im Grundbuch einzutragen sei, ein Zweckentfremdungsverbot festzusetzen, indem der Betrieb als Einheit bestehen bleiben müsse bzw. ein Wohnen ausserhalb des Dienstleistungsangebots unzulässig sei. Mit dieser Bestimmung handle es sich um einen hotelähnlichen Dienstleistungsbetrieb, welcher zonenkonform sei.

An dieser Beurteilung änderte sich aufgrund der Baugesuchsänderung/-ergänzung vom 15. Oktober 2018 nichts (vgl. GRB Nr. 143 vom 28.3.2019 Erw. 2).

5.1.2 Der vom Gemeinderat angesprochene GRB Nr. 144 vom 27. April 2017 betraf die Frage der "Wohnsitznahme in Dienstleistungsbetrieben". Unter "Ausgangslage" verwies der Gemeinderat auf "diverse Anfragen von Bauherren bezüglich zonenkonformer Nutzungen in der Gewerbezone", wobei es auch um die Frage der Zulässigkeit von serviced Apartments etc. in der Gewerbezone gegangen sei. Die Baukommission habe solche Dienstleistungsangebote in der Gewerbezone jeweils als zonenkonform beurteilt. Angesichts der konkreten "Anfrage für die Realisation eines Baus mit Kleinstwohnungen (1-Zimmer) in der Gewerbezone" sei intern die Frage aufgeworfen worden, ob in diesen Wohnungen eine Wohnsitznahme/Niederlassung in der Gemeinde möglich sei. Zur Prüfung dieser Frage wurden Stellungnahmen bei verschiedenen Verwaltungsabteilungen eingeholt (Hochbau, Einwohneramt, Steueramt).

5.1.3 Der Regierungsrat hat ausgeführt (angefochtener RRB Erw. 4.3 f.), die gemeinderätliche Beurteilung verstosse nicht gegen übergeordnetes Recht. Art. 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 definiere nur den Begriff der Bauzone. Im Übrigen sei es Sache der Kantone, die einzelnen Unterbauzonen zu bezeichnen und festzulegen. Gemäss § 21 Abs. 2 lit. a PBG bestimmten im Kanton Schwyz die Gemeinden im Baureglement die Bauweise, die Nutzungsart und das Ausmass der Nutzung in den einzelnen Zonen. Die Gemeinde entscheide somit in Anwendung des kommunalen Baureglements autonom, welche Nutzungen sie in der Gewerbezone als zonenkonform zulasse. Beim geplanten Gebäude für betreutes Wohnen und Pflege mit Restaurant handle es sich um einen in der Gewerbezone zulässigen Dienstleistungsbetrieb mit rund 70-80 Arbeitsplätzen. Zur Gewährleistung des wohnähnlichen Betriebs als betreutes Wohn- und Pflegeheim würden

zudem grosszügige Erholungs- und Freiflächen verlangt und der wohnähnlichen Nutzung entsprechende Anforderungen mit Bezug auf den Lärmschutz gestellt. Die in Art. 43 BauR festgelegte Ausnützungsziffer (AZ) von 0.3 für Wohnen in der Gewerbezone beziehe sich nur auf die klassischen Wohnformen, nicht jedoch auf einen wohnähnlichen Dienstleistungsbetrieb im Sinne von GRB Nr. 144 vom 27. April 2017.

5.2.1 Erste und zentrale Bauvoraussetzung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Zonenkonformität bilden die für den betreffenden Zonentyp geltenden Vorschriften. Diese äussern sich primär zum Zweck der Nutzungszone, in welcher das vom Bauvorhaben betroffene Gebiet liegt. Allgemein gilt, dass Zonenkonformität in erster Linie einen positiven, funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck verlangt. Über die Zonenkonformität innerhalb der Bauzone hat grundsätzlich die nach dem kantonalen Recht zuständige Baubewilligungsbehörde zu entscheiden (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar, RPG 2006, Art. 22 N 20 ff.). Ein Bauvorhaben kann auch in mehreren Zonen zonenkonform sein (z.B. Wohnbauten und Gewerbebauten in reinen Wohn- bzw. Gewerbebezonen wie auch in gemischten Zonen; vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band 2, Bern 2017, Art. 71 N. 4).

5.2.2 Die Gemeinde scheidet im Zonenplan unter anderem die erforderlichen Bau-, Landwirtschafts-, Schutz- und Gefahrenzonen aus (§ 17 Abs. 1 erster Satzteil PBG). Bauzonen können neben Wohnzonen unter anderem in Gewerbebezonen unterteilt werden (vgl. § 18 Abs. 2 lit. a und c PBG). Die einzelnen Zonen können weiter unterteilt werden. Es können auch gemischte Zonen vorgesehen werden (§ 18 Abs. 3 PBG).

5.2.3 Das kommunale BauR kennt unter anderem Kernzonen, Wohn- und Gewerbebezonen (WG3 und WG4), Wohnzonen (W2, W3, W4), Zone für öffentliche Bauten (OE), Gewerbezone (G) und Industriezone (I1 und I2).

In der Kernzone sind Wohnungen sowie zentrumsbildende Nutzungen wie Geschäfts- und Gewerbebetriebe, Gaststätten, Dienstleistungsbetriebe und öffentliche Bauten usw. zulässig (Art. 34 Abs. 2 BauR).

Die Wohnzonen sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten. Es sind nur nicht störende Betriebe zugelassen (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauR). Die Wohn- und Gewerbezone ist eine gemischte Zone, in der neben Wohnbauten höchstens mässig störende Betriebe gestattet sind (Art. 36 Abs. 1 BauR).

Gemäss Art. 39 Abs. 1 BauR ist die Zone öffentlicher Bauten und Anlagen bestimmt für Bauten und Anlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, wie unter anderem kirchliche Bauten, Schul- und Verwaltungsbauten und Altersheime.

Die Gewerbezone ist gemäss Art. 43 BauR für höchstens mässig störende Betriebe des Gewerbes, der Kleinindustrie sowie der Handels- und Dienstleistungsbranchen bestimmt. Reine Wohnbauten sind nicht gestattet. Der Mindestanteil gewerblicher Nutzung muss 20 % der Bruttogeschossfläche betragen. Wohnungen im Erdgeschoss sind nur erlaubt, wenn die für die Wohnzone vorgeschriebenen Grenzabstände um 3 m vergrössert werden (Abs. 1 BauR). Die Ausnutzungsziffer (AZ) für die zu Wohnzwecken genutzten Flächen bei kombinierten Gewerbe-/Wohnbauten beträgt 0.3; wo dies nicht ausreicht, ist eine Wohnung bis 150 m² anrechenbare Bruttogeschossfläche (BGF) gestattet (Art. 43 Abs. 2 sechstes Lemma BauR).

5.3 Den Schwyzer Gemeinden kommt für die nähere Bestimmung und Auslegung der Zonenkonformität und der zulässigen Immissionen innerhalb der einzelnen Zonen eine gewisse Autonomie zu (EGV-SZ 1983 Nr. 2; VGE 586/95 vom 20.7.1995; VGE 1037/03 vom 25.6.2004 Erw. 7.4; VGE III 2011 50 vom 31.5.2011 Erw. 2). Im Verwaltungsrechtspflegeverfahren genießt der Autonomiebereich der Gemeinden gesetzlichen Schutz, indem § 46 Abs. 2 VRP den kantonalen Behörden verwehrt, die Ermessensausübung der Bezirks- und Gemeindebehörden sowie der Organe kommunaler Zweckverbände einer Kontrolle zu unterziehen, soweit sie die Aufgaben im Rahmen ihrer Autonomie erfüllen. Die Beurteilung ist insoweit von der Autonomie geschützt, als das Resultat kein kantonales oder Bundesrecht tangiert (vgl. VGE 586/95 vom 20.7.1995). Erweist sich die Auslegung einer Zonenvorschrift durch den Gemeinderat als sachlich vertretbar, auferlegt sich der Regierungsrat Zurückhaltung, auch wenn sich eine andere Anwendungspraxis ebenso rechtfertigen würde (VGE III 2009 180 vom 20.1.2010 Erw. 3.1).

Auch das Verwaltungsgericht, das im Gegensatz zum Regierungsrat nur einschreiten darf, wenn das Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt wurde, hat die Gemeindeautonomie zu respektieren (VGE 672/95 vom 22.12.1995, VGE 613/90 vom 20.11.1990; EGV-SZ 1990 Nr. 19 und 1993 Nr. 60). Rechtsfehlerhaft ist ein nicht pflichtgemäss ausgeübtes Ermessen, d.h. ein in Missachtung des Gleichbehandlungsgebots, des Willkürverbots und des Verhältnismässigkeitsprinzips zustande gekommenes Ermessen (VGE III 2008 15 vom 24.4.2008 Erw. 2.3.1, mit weiteren Hinweisen; VGE III 2009 213 vom 15.6.2010 Erw. 5.3.2; VGE III 2011 50 vom 31.5.2011 Erw. 2).

5.4.1 Gewerbebezonen sind regelmässig für "nicht wesentlich störende" bzw. "mässig störende" Gewerbe-, Dienstleistungs- und Industriebetriebe bestimmt. Der Begriff des Gewerbes deckt sich nicht mit dem Gewerbebegriff der Wirtschaftsfreiheit; vielmehr wird er im Planungs- und Baurecht vorab durch technisch-räumliche Merkmale bestimmt. Erfasst sind sowohl industrielle, gewerbliche als auch kaufmännische Betriebe. Abgrenzungsmerkmal ist das abstrakte Störpotenzial des Betriebs auf die Umgebung: zonenkonform sind Betriebe, die von ihrer baulichen Erscheinung, ihren Massstäben und ihren Auswirkungen in die Siedlungsumgebung integriert werden können. Büros allein gelten allerdings häufig nicht als "Gewerbebetrieb" im Sinne der Zonenordnung. Die Wohnnutzung ist in reinen Gewerbebezonen zulässig, sofern sie betriebsnotwendig ist, d.h. in einem funktionellen Zusammenhang mit dem Gewerbe steht (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N 35 f.; Hettich/Mathis, in: FHB Öffentliches Baurecht Rz. 3.31; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Zürich 2016 S. 170). Zonenkonform sind beispielsweise eine Film- und Fernsehproduktionsstätte, ein gewerbliches Lagerhaus oder die bodenunabhängige Tierhaltung (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N 35 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). In der Rechtsprechung bejaht wurde in der Gewerbe-(-Industrie)zone auch die Zonenkonformität für die Umnutzung eines ehemaligen Produktionsgebäudes in einen islamischen Gebetsraum mit Cafeteria oder für die Umnutzung eines Erdgeschosses eines Fabrikkomplexes in eine Moschee mit Cafeteria für rund 100 Vereinsmitglieder; ebenso ein Versammlungs- und Schulungslokal der Zeugen Jehovas (Urteil BGer 1C_366/2009 vom 30.11.2009, vgl. ZBI 112 S. 437 f.); verneint wurde hingegen die Zonenkonformität für ein Ausbildungszentrum mit Internat (Hettich/Mathis, a.a.O., Rz. 3.32 f. mit Hinweisen). Auch ein privat geführtes Hundeausbildungszentrum stellt einen Gewerbebetrieb dar, und der Bau und der Betrieb einer solchen Anlage kommen regelmässig nur in einer Gewerbe- oder Industriezone in Frage (vgl. VGE III 2016 219 vom 31.1.2017 Erw. 6.3.2)

5.4.2 Hingegen gehören gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung beispielsweise Asylunterkünfte üblicherweise in eine Wohnzone (Urteile BGer vom 7.12.2015 Erw. 3.3.1; 1C_109/2014 vom 4.3.2015 Erw. 6.7). Im Urteil 1C_395/2015 schützte das Bundesgericht die Beurteilung der Vorinstanz (VerwGer AG), dass die Nutzung von 14 Wohnungen durch bis zu 90 Asylsuchende eine Wohnnutzung darstelle, wie dies beispielsweise auch auf Studentenunterkünfte und Wohngemeinschaften zutrefte; die Nutzung sei in der Wohn- und Gewerbezone WEG3A zonenkonform. Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus beurteilte eine Umnutzung eines Restaurants in einer Gewerbezone in eine Unterkunft für Asylsuchende als unzulässig, da dies eine in der Gewerbezone nicht zonenkonforme Wohnnutzung darstelle (VG.2013.00128 vom 26.2.2014 in:

ZBI 2015 S. 338 ff. mit Kommentar A. Marti, der einerseits die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen am ehesten als auf solche Projekte zugeschnitten erachtet, und der andererseits die Auslegung des Begriffs der Gewerbezone durch das Verwaltungsgericht Glarus im konkreten Fall als "sehr eng" beurteilt).

Mit Urteil 1C_148/2010 vom 6. September 2010 bestätigte das Bundesgericht die Zonenkonformität einer Kindertagesstätte in einer Wohnzone. Die Vorinstanz hatte argumentiert, die Kinder würden jeweils einen halben oder einen ganzen Tag in der Kindertagesstätte verbringen und dort essen, schlafen, spielen und teilweise den Kindergarten oder die Schule besuchen. Diese Tätigkeiten entsprächen vollumfänglich dem Charakter einer Wohnzone. Da die Kinder im Durchschnitt zwei Tage bzw. vier Halbtage pro Woche anwesend seien, rechtfertige sich auch, von einer auf eine gewisse Dauer ausgerichteten Nutzung zu sprechen, was für eine Wohnnutzung typisch sei. Das Bundesgericht stützte diese Argumentation.

5.4.3 Für Alters- und Pflegeheime wird regelmässig die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen als adäquate Bauzone erachtet (vgl. Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen unter besonderer Berücksichtigung des Luzerner Planungs- und Baurechts, Zürich 2000, S. 80 f.). Es kann denn auch nicht in Abrede gestellt werden, dass Alters- und Pflegeheime grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegen, jedenfalls sofern es sich nicht um eine nur einem privilegierten, bestimmt eingegrenzten Personenkreis zugängliche (private) Seniorenresidenz handelt. Damit wird nicht gefordert, dass die Baute oder Anlage im Eigentum des Gemeinwesens steht. Denkbar ist auch eine private Trägerschaft (vgl. auch Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 386; Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, Rz. 563; Kistler/Müller, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Brugg 2002, § 15 N 40).

Das Verwaltungsgericht hat die Zonenkonformität von Altersheimen in der Zone öffentlicher Bauten und Anlagen mit dem Allgemeininteresse an Alterswohnungen begründet (VGE 593/95 und 600/95 vom 23.8.1995 Erw. 5.b = EGV-SZ 1995 Nr. 4 S. 9 ff.).

5.4.4 Mit RRB Nr. 1366 vom 4. August 1992 (= EGV-SZ 1992 Nr. 50 S. 125 ff.) hat der Regierungsrat (entgegen dem dortigen Gemeinderat) die Zonenkonformität eines Betagtenheims (mit zehn Betten) in einer Einfamilienhauszone bejaht. Der Regierungsrat bejahte namentlich den funktionellen Zusammenhang zwischen Zonenzweck und Gewerbe- bzw. Dienstleistungstätigkeit des Betagtenheims. Wörtlich führte der Regierungsrat aus, "das Betagtenheim (...) ist als Dienstleistungsbetrieb zu bezeichnen (...). Deren Aufenthalt dient nun aber ausschliesslich Wohnzwecken (Schlafen, Essen, Erholen, Freizeitgestaltung usw.)."

Die Schaffung von Wohn- und Schlafzimmern und eines Gemeinschaftsraumes für betagte Pensionäre entspreche dem Zweck der Wohnzone in idealer Weise (Erw. 2.d/dd).

6.1 Vorab ist festzuhalten, dass die gemeinderätliche Beurteilung des Bauvorhabens als zonenkonform mit GRB Nr. 144 vom 27. April 2017 soweit ersichtlich einzig mit dem "Dienstleistungsangebot" der Beschwerdegegnerin begründet wird. Ansonsten setzt sich dieser GRB lediglich mit der Frage "der Wohnsitznahme in Dienstleistungsbetrieben" auseinander (vgl. vorstehend Erw. 5.1.2).

6.2.1 Die Beschwerdegegnerin bezeichnet sich als "Betreiberin von Alterszentren, Seniorenresidenzen und Einrichtungen des Betreuten Wohnens". Geplant ist gemäss der Leistungsvereinbarung ein Betrieb mit insgesamt über 150 Wohnzimmern und 84 betreuten Wohnungen und 75 Pflegeplätzen (vgl. lit. B Leistungsvereinbarung). Es kann nicht ernsthaft bestritten werden, dass das Bauvorhaben einem Alters- und Pflegeheim entspricht und als solches zu qualifizieren ist, was auch das kommunale Grundlagenpapier belegt. Die Leistungsvereinbarung hat ihre Leistungen entsprechend auch "nach den Umschreibungen gemäss Qualitätsrichtlinien in Alters- und Pflegeheimen des Kantons Schwyz" (vom 1.9.2010, rev. 08/2012 und 02/2014) zu erbringen (Art. 1 Abs. 1 Leistungsvereinbarung).

Für Altersheime (und Pflegeheime) sieht das kommunale BauR grundsätzlich die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen vor (vgl. vorstehend Erw. 5.2.3). Dass vorliegend eine juristische Person des Privatrechts als Betreiberin vorgesehen ist, steht dem nicht entgegen (vgl. vorstehend Erw. 5.4.3).

6.2.2 Die in Freienbach derzeit vorhandenen Alters- und Pflegeheime, d.h. das Pflegeheim Roswitha (Etzelstrasse 18), die Senioren Pension Pfarrmatte (Pfarrmatte 1), das Tertianum (Huobstrasse 5) sowie das Antoniusheim (Hurdnerstrasse 104), diese beiden von Privaten betrieben (vgl. kommunales Grundlagenpapier S. 17 Ziff. 3.1 und S. 19 Ziff. 3.3), liegen zwar, soweit aus dem Zonenplan (vom Regierungsrat genehmigt mit RRB Nr. 557 vom 29.3.1994, RRB Nr. 152 vom 1.2.2000 und RRB Nr. 346 vom 13.3.2001; letztmals nachgeführt mit RRB Nr. 260/2019 vom 9.4.2019; vgl. kommunales Grundlagenpapier S. 26 Ziff. 3.5) ablesbar, in als Kernzonen oder Zentrumszonen klassierten Bauzonen. In der Kernzone wie der Zentrumszone ist "Wohnen" vorbehaltlos vorgesehen (Art. 34 Abs. 2 BauR, Art. 35 Abs. 1 BauR). Die Kernzone ist zudem auch für öffentliche Bauten bestimmt (vgl. vorstehend Erw. 5.2.3). Unter die öffentlichen Bauten fallen, wie dargelegt, grundsätzlich auch Alters- und Pflegeheime.

6.3 In der kantonalen Rechtsprechung wurden Altersheime neben der Zone für öffentliche Bauten auch als mit der Wohnzone vereinbar erachtet (vgl. vorstehend Erw. 5.4.3 f.). Da Altersheime wie auch Pflegeheime für die Insassen regelmässig - und unabhängig von der Frage einer allfälligen (rechtlichen) Wohnsitznahme am Heimort - zum neuen Lebens- und Wohnraum werden dürften, erscheint eine Wohnzone (allenfalls eine gemischte Wohn- und Gewerbezone) auch als die einem Alters- und Pflegeheim adäquate Bauzone. Es besteht kein objektiver Grund, ein Alters- und Pflegeheim zonenmässig anders zu behandeln als eine Kindertagesstätte oder gar ein Asylzentrum (vgl. vorstehend Erw. 5.4.2). Die Verweildauer in Kindertagesstätten und Asylzentren ist anders als bei Alters- und Pflegeheimen zudem grundsätzlich befristet bzw. vorübergehender Art und nicht auf Dauer angelegt.

6.4.1 Die Beschwerdegegnerin als Bauherrschaft und Betreiberin des geplanten D._____ M._____ ist eine privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft, ist daher der Gewinnstrebigkeit verpflichtet (vgl. Art. 706 Abs. 2 Ziff. 4 OR) und betreibt hierzu ein Gewerbe, das wirtschaftlich als Dienstleistung(sbetrieb) qualifiziert werden kann. Allein damit lässt sich indes die Zonenkonformität des geplanten D._____ M._____ in einer Gewerbezone nicht rechtfertigen. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der rund 100 damit verbundenen Arbeitsplätze. Hierin besteht nämlich kein Unterschied zu anderen Pflegezentren; so sind in den kommunalen Pflegezentren (Roswitha und Pfarrmatte), welche vergleichbare Dienstleistungen erbringen, rund 170 Mitarbeitende auf den Pflegeabteilungen (insgesamt 124 Betten; vgl. kommunales Grundlagenpapier S. 19 Ziff. 3.3), in der Küche, in der Hauswirtschaft, in der Cafeteria und in der Verwaltung tätig (vgl. <https://www.freienbach.ch/pflegezentren/arbeitundbildung/4815>). Bestand und Qualifikation des Betreuungs- und Pflegepersonals unter anderem in Einrichtungen für Betagte und Pflegebedürftige hat sich unabhängig von der (Rechtsform der) Betreiberin von Gesetzes wegen nach den Betreuungs- und Pflegebedürfnissen der zu betreuenden Personen zu richten (§ 5 der Verordnung über die Betreuungseinrichtungen [BetreuVO; SRSZ 380.313] vom 23.6.2009).

6.4.2 Der Fokus auch eines privat betriebenen Alters- und Pflegeheims wie gerade auch von Seniorenresidenzen ist allerdings auf das Wohnen, oder zumindest einen längerfristigen Aufenthalt zentriert; etymologisch gilt das gleiche ohnehin für den Begriff des Residierens (Synonyme: "daheim sein", "sich häuslich niederlassen", "angesiedelt sein" u.ä.). Die sich an den Bedürfnissen der potentiellen Insassen an einem ganzheitlichen Wohngefühl orientierende Betrachtungsweise schlägt sich auch in der Leistungsvereinbarung nieder.

Der D._____ M._____ soll "Wohn- und Lebensraum für ältere Menschen" sein. Neben dem Wohnraum für stationäre Pflege umfasst das Angebot auch die Zurverfügungstellung und Gestaltung von öffentlichen Lebensräumen und Treffpunkten wie Garten, Restaurant usw. (Art. 2.2 Leistungsvereinbarung). Gemäss dem Nutzungskonzept vom 18. Mai 2017 (in: Baumappe 1. Eingabe) wird als Nutzung "Seniorenwohnungen für betreutes Wohnen" genannt. D._____ bietet "betreute Wohnangebote in gepflegtem, familiärem Ambiente. Die Seniorinnen und Senioren leben und wohnen autonom (...)." Sicherheit bietet unter anderem "das lebenslange Wohn-, Betreuungs- und Pflegerecht: Die Bewohnerinnen und Bewohner können in ihrem Zuhause bei der D._____ bleiben, auch bei erhöhter Pflegebedürftigkeit". Wenn die Kräfte nachlassen und Pflege notwendig werde, würden die Bewohner "solange wie möglich in ihrer Wohnung" umsorgt.

Die Zentrierung auf das Wohnen und das sich Zuhausefühlen der potentiellen Insassen steht klarerweise im Vordergrund. Diese Zielsetzung lässt sich nicht auf eine Charakterisierung als "hotelähnlich" reduzieren; eine andere Zielsetzung könnte umgekehrt einem Alters- und Pflegeheim nicht gerecht werden. Hierzu passt auch die statutarische Zweckbestimmung der Beschwerdegegnerin, die von "Wohneinrichtungen für das Alter" spricht (vgl. vorstehend Ingress lit. A).

6.4.3 Die Beschwerdegegnerin wirbt auch allgemein namentlich unter den Schlagwörtern "Willkommen in Ihrem neuen Zuhause" und "Wohnen und leben im Alter" (vgl. https://www.D._____.ch/de/). Mit der Möglichkeit für Kurz- und Ferienaufenthalte (zwecks Entlastung für pflegende Angehörige) wird gleichzeitig "die Möglichkeit zum Probewohnen" beworben (https://www.D._____.ch/de/ferienaufenthalt). Dem gewerblichen Aspekt wird dabei kein oder allenfalls marginaler Raum gewährt.

6.4.4 Die Zuordnung von Alters- und Pflegeheimen in eine Wohnzone erweist sich mithin im Allgemeinen wie namentlich im konkreten Fall als sachgerecht, was von der Zuordnung in eine Gewerbezone nicht gesagt werden kann. Hieran ändert die in der Baubewilligung gewählte Terminologie ("wohnähnliche Gewerbezone") nichts (GRB Nr. 180 vom 24.5.2018 S. 8 Erw. 5.1 und Erw. 5.4; GRB Nr. 143 vom 28.3.2019 Erw. 5). Die Diskrepanz zwischen der Zweckbestimmung eines Alters- und Pflegeheimes wie auch einer Seniorenresidenz einerseits und einer Gewerbezone andererseits ist unüberbrückbar.

6.4.5 Die Zwecksetzung einer Gewerbezone lässt sich mit den Bedürfnissen von pflegebedürftigen und betagten Menschen nicht vereinbaren. Die Situierung eines Altersheims in einer reinen Gewerbezone widerspricht auch Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG. Danach sollen Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkun-

gen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden. Die in Art. 3 RPG vorgesehenen Planungsgrundsätze sind grundsätzlich nicht nur bei der Planung, sondern bei sämtlichen raumwirksamen Aufgaben, mithin auch im Rahmen von Baubewilligungsverfahren, zu berücksichtigen (vgl. Tschannen, in: Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 3 Rz 9). Die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze sind mithin gerade bei der Auslegung von unbestimmten Begriffen eines kommunalen Baureglements zu berücksichtigen. Die Nutzung eines in der Gewerbezone gelegenen Grundstückes für den Bau eines Alters- und Pflegeheimes, mithin für den dauernden Aufenthalt einer besonders sensiblen Personengruppe, widerspricht diesem bundesrechtlichen Grundsatz und widerspricht der Funktion einer Gewerbezone (vgl. Urteil BGer 1C_142/2012 vom 18.12.2012 i.S. V.AG vs. Gemeinderat Arth, Erw. 4.3.2).

6.4.6 Der Regierungsrat hat in seiner publizierten und vom Verwaltungsgericht bestätigten Rechtsprechung (EGV-SZ 2002 C 2.3 S. 180 ff.; VGE III 2011 48 vom 16.6.2011 Erw. 5.2 = EGV-SZ 2011 B 8.6; VGE III 2011 186 vom 18.1.2012 Erw. 3.5.2, vom Bundesgericht bestätigt mit dem vorerwähnten Urteil 1C_142/2012 vom 18.12.2012) dargelegt, dass der Zweck der Industrie- und Gewerbezone darin liegt, einerseits Wohnzonen vor Immissionen zu schützen, andererseits Industrie- und Gewerbebetrieben eine möglichst ungehinderte Entfaltung bei intensiver baulicher Ausnutzung zu gewährleisten. Es besteht aufgrund dieser Zweckbestimmung ein öffentliches Interesse daran, die Anzahl Wohnungen in der Industrie- und Gewerbezone zu beschränken. Die vorliegend in Art. 43 BauR vorgesehene Möglichkeit, in der Gewerbezone auch Wohnungen zu erstellen, ist eine gesetzlich vorgesehene Ausnahme und an die Prüfung der Zulässigkeit ist ein strenger Massstab zu legen, wie das Verbot reiner Wohnbauten zeigt (Art. 43 Abs. 1 Satz 2 BauR).

6.4.7 Was den Sinn und Zweck der Ausscheidung von Gewerbe(- und Industrie-)zonen anbelangt, fällt zudem ins Gewicht, dass die (hauptsächliche) Nutzung dieser Zonen mit Wohnraum unweigerlich zu einem (starken) Anstieg der Baulandpreise führen würde. Dadurch würde die durch die Nutzungsplanung angestrebte Ansiedlung von Gewerbe- (und Industrie-)betrieben gefährdet (vgl. VGE III 2008 72+74 vom 11.7.2008 [= EGV-SZ 2008 B 8.6, nicht publizierte] Erw. 3.2). Die Richtwerte für Bauland in Freienbach per 31. Dezember 2017 bewegen sich gemäss den publizierten Angaben der kantonalen Steuerverwaltung (Stand 12.7.2019) in der Zentrums- und Kernzone in einem Rahmen von Fr. 1'000.-- bis Fr. 3'500.--, in den Wohnzonen von Fr. 1'000.-- bis Fr. 4'500.--, in der Wohn- und Gewerbezone von Fr. 900.-- bis Fr. 2'500.-- und in der Gewerbezone von

Fr. 600.-- bis Fr. 1'500.--. Der mittlere Richtwert in der Gewerbezone von Fr. 1'050.-- beträgt mithin weniger als 50% des mittleren Richtwertes in der Zentrums- und Kernzone (Fr. 2'250.--), 38% desjenigen in den Wohnzonen (Fr. 2'750.--) und 62% desjenigen in der gemischten Wohn- und Gewerbezone (Fr. 1'700.--). Diese Tatsache gebietet nicht nur eine restriktive Zulassung von Wohnnutzung in einer Gewerbezone, selbst wenn damit wie bei einem Alters- und Pflegeheim die Schaffung von Arbeitsplätzen in der gleichen Zone verbunden ist. Vielmehr kann auch die Wettbewerbsgleichheit unter den Anbietern nur gewährleistet werden, wenn Bewilligungen für Bauvorhaben auf gleiche oder vergleichbare Zonen beschränkt werden, vorliegend also auf Zonen, in welchen Wohnen typischerweise auch vorgesehen ist.

6.5 Der Beschwerdegegnerin ist zwar beizupflichten, dass die Gemeinden bei der Beurteilung der Zonenkonformität grundsätzlich autonom sind und sich auch die baureglementarischen Umschreibungen der (Gewerbe-)Zonen unterscheiden können (Vernehmlassung S. 8 Rz. 36 f.). Auch wenn die Beschwerdegegnerin eine Dienstleistung erbringt (Vernehmlassung S. 8 f. Rz. 38), ändert dies nichts an der baurechtlichen Fokussierung des Bauvorhabens als Alters- und Pflegeheim auf den Aspekt des Wohnens. Die gleichen oder vergleichbaren Dienstleistungen werden im Übrigen auch in den vorerwähnten, in der Kern- oder Zentrumszone wie auch in Wohnzonen situierten Alters- und Pflegeheimen erbracht.

Aus dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) vom 16. Dezember 1983 kann die Beschwerdegegnerin nichts zu ihren Gunsten herleiten. Die Bestätigung, dass ein Grundstück als ständige Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder eines anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes, eines Handwerksbetriebes oder eines freien Berufes dient (Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG; in terminologischer Anlehnung an die im Handelsregister eintragungspflichtigen Gewerbe gemäss Art. 934 Abs. 1 OR), hat weder zur Folge, dass nur Grundstücke in der Gewerbe- und/oder Industriezone erworben werden dürfen, noch hat dies eine Bedeutung für die bauzonenrechtliche Qualifikation eines Grundstückes (vgl. vorstehend Erw. 5.4.1). Auch ein solches Gewerbe dürfte bei gegebenen Voraussetzungen (d.h. wenn es sich namentlich um einen nicht störenden Betrieb handelt) selbst in der Wohnzone zulässig sein (Art. 37 Abs. 1 BauR). Grundstücke können von Ausländern bewilligungsfrei zudem auch als blosser Kapitalanlage erworben werden (vgl. Bundesamt für Justiz, Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Merkblatt vom 1.7.2009, Stand 8.1.2019, S. 5 Ziff. 6.d), womit zwangsläufig keine Beschränkung auf eine bestimmte Bauzone einhergeht. Wie angesprochen dürften auch zahlreiche inländische Anbieter/Dienstleister von Alters-

und Pflegeheim den handelsrechtlichen Gewerbebegriff erfüllen. Die Wohnnutzung bleibt dennoch im Vordergrund.

Immerhin leitet auch die Beschwerdegegnerin aus dem BewG nicht ab, dass ihr Betrieb eines Alters- und Pflegeheimes auf die Gewerbezone beschränkt ist bzw. diese Zone hierfür sachgerecht ist. Vielmehr bewirbt sie ihr aktuelles Projekt "N._____" (O._____) mit dem "ruhigen Quartier (...) in unmittelbarer Nähe zum Dorfkern". Das Projekt scheint sich in einer Zone WG4 zu befinden (vgl. z.B. auch das "P._____" in Q._____: offensichtlich WG5; "R._____" in S._____: Zone für öffentliche Bauten).

6.6 Zusammenfassend erweist sich mithin, dass der geplante D._____ M._____ als Alters- und Pflegeheim zu qualifizieren ist. Hierfür sieht das kommunale Baurecht grundsätzlich die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen vor. Eine Zuordnung von Alters- und Pflegeheimen in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen oder in eine Wohnzone entspricht auch der kantonalen Rechtsprechung, wobei auch eine Situierung in einer gemischten Wohn- und Gewerbezone im Rahmen der zulässigen Wohnnutzung in Frage kommen kann. Hiervon vorliegend abzuweichen besteht kein Anlass, zumal selbst Asylunterkünfte grundsätzlich in Wohnzonen anzusiedeln sind.

Die bestehenden vier Alters- und Pflegeheime in der Gemeinde sind mit den Kern- und Zentrumszonen ebenfalls Wohnzonen zugeordnet. Die Zulassung eines Alters- und Pflegeheimes in einer Gewerbezone stünde mithin im Widerspruch zur Gleichbehandlung der Anbieter und bedeutete angesichts der unterschiedlichen Bodenpreise auch einen Wettbewerbsvorteil für die betreffende Einrichtung. Die privatrechtliche Organisation als Aktiengesellschaft mit entsprechender (gesetzlicher) Gewinnstrebigkeit kann eine Ungleichbehandlung und eine Bevorteilung der betreffenden Organisation nicht rechtfertigen, zumal zwei bestehende Institutionen ebenfalls von Privaten betrieben werden. Ebenso stellt es eine Ungleichbehandlung und Bevorzugung gegenüber den Anbietern dar, wenn bei der Beschwerdegegnerin der Fokus auf den gewerblichen Aspekt gelegt wird, um damit einen Standort in der Gewerbezone zu rechtfertigen.

Der Fokus von Alters- und Pflegeheimen ist auf (betreutes) Wohnen gerichtet. Dies belegt gerade auch die Art und Weise der Bewerbung möglicher Bewohner durch die Beschwerdegegnerin. Sie hat sich bei der Führung des geplanten D._____ M._____ zudem an den Qualitätsrichtlinien in Alters- und Pflegeheimen auszurichten und bei der Betreuung Betagter und Pflegebedürftiger an die gleichen gesetzlichen Bestimmungen wie die übrigen Anbieter in der Gemeinde zu halten. Auch wenn die im Alters- und Pflegeheim erbrachten Tätigkeiten als Dienstleistungen zu würdigen sind, erscheint es bei der gebotenen Ge-

sambetrachtung weder im Grundsatz noch im konkreten Fall als sachgerecht, ein Alters- und Pflegeheim planungs- und baurechtlich als Gewerbebetrieb zu qualifizieren mit einem - bei gegebenen übrigen Voraussetzungen - entsprechenden Anspruch auf eine Baubewilligung in der Gewerbezone. Hieran kann sich auch nichts ändern, wenn organisatorische (Teil-)Einheiten von Alters- und Pflegeheimen mit betrieblichen Termini umschrieben werden (wie z.B. "Hotellerie/Gastronomie", vgl. Qualitätsrichtlinien in Alters- und Pflegeheimen S. 18 Ziff. 7.2).

Der geplante D._____ M._____ erweist sich somit in der Gewerbezone nicht als zonenkonform. Soweit auch bei einem Gewerbebetrieb in der Gewerbezone Wohnungen zulässig sind, ist vorliegend der baureglementarisch zulässige Wohnanteil mit einer Wohnraumfläche von 7'634 m² allein auf den Obergeschossen 2 bis 5 (vgl. RRB Nr. 143 vom 28.3.2019 Erw. 5) offenkundig massiv überschritten. Dieses Ergebnis bedeutet indes nicht, dass die westlich und östlich sowie teils auch südlich von einer Wohn- und Gewerbezone 4 Geschosse (WG4) umgebene Bauparzelle aufgrund ihrer Situierung und abstrahiert von planungs- und baurechtlichen Vorgaben für ein Alters- und Pflegeheim nicht geeignet wäre.

6.8 Nachdem sich das geplante Bauvorhaben als nicht zonenkonform erweist und die Beschwerde somit gutzuheissen ist - soweit darauf einzutreten ist -, ist auf die übrigen Rügen der Beschwerdeführer nicht weiter einzugehen.

7. Aufgrund dieses Verfahrensausganges sind die Kosten und Parteientschädigungen des regierungsrätlichen Verfahrens neu zu verlegen und die Kosten und Parteientschädigungen für die beiden verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu regeln.

7.1.1 Der Regierungsrat hat die Kosten für die teilweise Gegenstandslosigkeit des Beschwerdeverfahren VB 119/2018 nach dem Verursacherprinzip der Beschwerdegegnerin auferlegt und auf Fr. 300.-- festgesetzt. Die den Beschwerdeführern auferlegten Kosten von Fr. 1'200.-- sind neu je zur Hälfte (je Fr. 600.--) der Gemeinde und der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 72 Abs. 1 VRP). Mithin sind die Kosten des regierungsrätlichen Verfahrens von insgesamt Fr. 1'500.-- neu im Umfang von Fr. 900.-- der Beschwerdegegnerin und im Umfang von Fr. 600.-- der Gemeinde aufzuerlegen.

7.1.2 Die Beschwerdeführer waren im regierungsrätlichen Verfahren nicht vertreten, womit eine Parteientschädigung entfällt. Aufzuheben ist indes dem vorliegenden Verfahrensausgang entsprechend die der beanwalteten Beschwerdegegnerin und der beanwalteten Gemeinde zugesprochene reduzierte Parteientschädigung von Fr. 900.-- bzw. Fr. 700.--.

7.2.1 Bei der Regelung der Kosten für das verwaltungsgerichtliche Verfahren ist zu berücksichtigen, dass auf die Beschwerde hinsichtlich des Beschwerdeführers Ziff. 1 mangels Beschwerdelegitimation nicht eingetreten werden kann, auch auf die Beschwerde des Beschwerdeführers Ziff. 2 teils nicht einzutreten ist und die Beschwerde im Übrigen zu wesentlichen Teilen an der Sache vorbei zielt. Es ist somit gerechtfertigt, den Beschwerdeführern - unter solidarischer Haftbarkeit - drei Viertel der Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und der Beschwerdegegnerin, der Gemeinde und dem Kanton je einen Zwölftel aufzuerlegen. Bei verwaltungsgerichtlichen Kosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von insgesamt Fr. 3'200.-- entfallen somit Fr. 2'400.-- auf die Beschwerdeführer, Fr. 268.-- auf die Beschwerdegegnerin sowie je Fr. 266.-- auf die Gemeinde und den Kanton.

7.2.2 Dem Verfahrensausgang entsprechend (§ 74 Abs. 1 VRP) ist den unterliegenden bewalteten Parteien keine Parteientschädigung zuzusprechen. Die Gründe, welche bei der Verlegung der Verfahrenskosten ein Abweichen vom Unterliegerprinzip rechtfertigen, greifen bei der Regelung der Parteientschädigung nicht.

Die auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht bewalteten Beschwerdeführer haben praxisgemäss (statt vieler: III 2019 33 vom 25.9.2019 Erw. 8.3; VGE 375/99 vom 1.9.1999, lit. A) trotz (teilweisem) Obsiegen keinen Anspruch auf eine (reduzierte) Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen. Der angefochtene RRB 642/2019 vom 17. September 2019 wird, soweit die Verwaltungsbeschwerde VB 75/2019 abgewiesen wurde, aufgehoben (somit werden auch der GRB Nr. 143 vom 28.3.2019 sowie der Gesamtentscheid des ARE vom 14.3.2019 aufgehoben).
- 2.1 Die Kosten des regierungsrätlichen Beschwerdeverfahrens RRB 642/2019 von insgesamt Fr. 1'500.-- werden neu im Umfang von Fr. 900.-- der Beschwerdegegnerin und im Umfang von Fr. 600.-- der Gemeinde Freienbach auferlegt.
- 2.2 Für das regierungsrätliche Beschwerdeverfahren RRB 642/2019 werden neu keine Parteientschädigungen zugesprochen.
- 3.1 Die Kosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens von insgesamt Fr. 3'200.-- werden im Umfang von Fr. 2'400.-- den Beschwerdeführern (unter solidarischer Haftbarkeit), von Fr. 268.-- der Beschwerdegegnerin, sowie von je Fr. 266.-- der Gemeinde Freienbach und dem Kanton Schwyz auferlegt.

Die Beschwerdeführer haben am 18. Oktober 2019 einen Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- bezahlt, so dass ihnen Fr. 100.-- aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten sind.

Die Beschwerdegegnerin und die Gemeinde Freienbach haben ihre Betreffnisse von Fr. 268.-- bzw. Fr. 266.-- innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides auf das Postkonto 60-22238-6 des Verwaltungsgerichts zu überweisen. Auf die kantonsinterne Verrechnung wird verzichtet.
- 3.2 Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).

Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtsschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).

5. Zustellung an:

- den Beschwerdeführer Ziff. 1 (R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 28.1.2020)
- den Beschwerdeführer Ziff. 2 (R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 28.1.2020)
- den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin (2/R)
- die Beigeladene (R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 28.1.2020)
- den Rechtsvertreter des Gemeinderates Freienbach (2/R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 28.1.2020)
- den Regierungsrat
- das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst (unter Beilage der Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 28.1.2020)
- und das kantonale Amt für Raumentwicklung (unter Beilage der Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 28.1.2020).

Schwyz, 19. Februar 2020

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

***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: 13. März 2020