

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2023 124

Entscheid vom 28. September 2023

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident
lic.iur. Karl Gasser, Richter
Monica Huber-Landolt, Richterin
MLaw Manuel Gamma, Gerichtsschreiber

Parteien

A._____ und **B.**_____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt MLaw C._____,

gegen

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

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Baubewilligung: Verlegung Betriebs-
wohnung)

Sachverhalt:

A. E. _____ (nachstehend "Bauherr") ist Alleineigentümer des Grundstücks KTN __01 (2'431 m²), F. _____-strasse __, das in der Industriezone 2 (I2) sowie im Gestaltungsplangebiet "G. _____" liegt. Das gegen Norden um knapp 10 m abfallende Grundstück grenzt im Süden an das Autobahngrundstück (Autobahn A3) KTN __02. Es ist mit zwei Werkhallen mit je einer Wohnung (Assek.-Nrn. __03 [nördliches Gebäude] und __04 [südliches Gebäude]) überbaut.

B. _____ und A. _____ sind Eigentümer des Grundstückes KTN __05 (868 m²). Dieses Grundstück liegt grossmehrheitlich in der Wohn- und Gewerbezone 3 (WG3) und mit 104 m² im Südbereich in der I2. Es befindet sich rund 17 m und mehr nördlich des Baugrundstückes und ist von diesem durch die Grundstücke KTN __06 und __07 sowie das Strassengrundstück KTN __08 (F. _____-strasse) getrennt.

Am 26. Juli 2022 reichte der Bauherr das Baugesuch für einen Abtausch der Wohn- und Gewerbenutzung im Gebäude Assek.-Nr. __03 ein. Geplant ist die Verlegung der Betriebswohnung im 2. Obergeschoss (OG; Bruttowohnfläche [BWF]: 123.7 m²; Nettowohnfläche [NWF]: 120.6 m²) ins Attikageschoss (AG; BWF: 129.6 m²; NWF: 124.3 m²) und die Verlegung der bisherigen Büronutzung des AG ins 2. OG. Im 2. OG soll einzig die Waschmaschine und der Tumbler demontiert werden. Im AG wird der Zugang im Bereich des Korridors verlegt, und der Lift wird brandschutztechnisch abgetrennt. Des Weiteren wird der Grundriss zu Wohnzwecken angepasst, indem ein Zimmer geschaffen und die Nasszelle angepasst wird (vgl. Plan-Nr. 002, 2. Obergeschoss & Attikageschoss, 1:100, vom 13.5.2022).

Das Amt für Raumentwicklung prüfte das Baugesuch im vereinfachten Verfahren ohne Publikation und Auflage und erteilte mit Gesamtentscheid vom 19. August 2022 die kantonale Bewilligung "im Sinne der Erwägungen und unter den Nebenbestimmungen der zuständigen Stellen gemäss Kap. II. Ziffern 1. ff." (Disp.-Ziff. 1). Die Stellungnahme des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) vom 15. August 2022 wurde zum integrierenden Bestandteil des Gesamtentscheides erklärt (Disp.-Ziff. 2).

Mit Beschluss (GRB) Nr. 280 vom 1. September 2022 erteilte der Gemeinderat die Baubewilligung im vereinfachten Verfahren wie folgt:

1. Die Bewilligung für den Abtausch der Wohn- und Gewerbenutzung, KTN __01, F. _____-strasse __, wird erteilt.
2. Der Bauherrschaft werden der Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 19. August 2022 und die Stellungnahmen des Bundesamtes für Strassen ASTRA sowie der H. _____ AG vom 15. August

2022 eröffnet. Die darin enthaltenen Auflagen bilden Bestandteil dieser Bewilligung und sind in allen Teilen zu beachten.

3. Das Bauvorhaben ist gemäss den eingereichten Unterlagen zu realisieren. Änderungen oder Erweiterungen, betrieblicher oder baulicher Art, sind nur mit dem ausdrücklichen Einverständnis der zuständigen Bewilligungsbehörden gestattet.
4. Eine Wohnnutzung innerhalb des Gebäudes Assek.-Nr. __03 auf KTN __01 ist ausschliesslich im Attika gestattet.
- 5.-9. (Meldung Baubeginn und Fertigstellung; Folgen der Missachtung der Bauvorschriften; Gebühren; Rechtsmittelbelehrung; Zustellung).

B. Gegen diese Baubewilligung liessen B. _____ und A. _____ mit Eingabe vom 27. September 2022 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz erheben mit den folgenden Anträgen:

1. Es sei Beschluss Nr. 280 des Gemeinderats Freienbach vom 1. September 2022 betreffend Erteilung der Baubewilligung für den Abtausch Wohn- und Gewerbenutzung, KTN __01, F. _____-strasse __, aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt) zulasten der Vorinstanz und des Beschwerdegegners.

Prozessualer Antrag:

1. Es sei den Beschwerdeführern Einsicht in die vollständigen Akten 2022-0139 des Baubewilligungsverfahrens vor der Vorinstanz zu gewähren und es sei ihnen eine angemessene Frist, mindestens aber 10 Tage, seit Gewährung der Einsicht für eine Ergänzung der Verwaltungsbesch werde anzusetzen.

Nach Einsicht in die Verfahrensakten stellten B. _____ und A. _____ mit Eingabe vom 10. März 2023 folgende angepasste Anträge:

1. Es sei der Beschluss Nr. 280 des Gemeinderats Freienbach vom 1. September 2022 betreffend Erteilung der Baubewilligung für den Abtausch Wohn- und Gewerbenutzung, KTN __01, F. _____-strasse __, aufzuheben.
2. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt) zulasten der Vorinstanz und des Beschwerdegegners.

C. Mit Beschluss (RRB) Nr. 472/2023 vom 27. Juni 2023 entschied der Regierungsrat wie folgt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten (inklusive Kanzleikosten) im Betrag von Fr. 1500.-- werden je zur Hälfte (je Fr. 750.--) den Beschwerdeführern und der Gemeinde Freienbach auferlegt. (...).
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.-5. (Rechtsmittelbelehrung; Zustellung).

D. Gegen diesen RRB Nr. 472/2023 (Versand am 4.7.2023) erheben A._____ und B._____ mit Eingabe vom 25. Juli 2023 (Postaufgabe am gleichen Tag) fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen:

1. Es sei der Beschluss Nr. 472/2023 des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 27. Juni 2023 betreffend Erteilung der Baubewilligung für den Abtausch Wohn- und Gewerbenutzung, KTN __01, F._____-strasse __, aufzuheben.
2. Eventualiter sei der Beschluss Nr. 472/2023 des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 27. Juni 2023 aufzuheben und zur Neuurteilung an den Regierungsrat des Kantons Schwyz oder den Gemeinderat Freienbach zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt) zulasten der Vorinstanz 1 und des Beschwerdegegners.

E. Mit Eingabe vom 9. August 2023 verzichtet das ARE auf die Einreichung einer umfangreichen materiellen Vernehmlassung und eine Antragsstellung. Das Sicherheitsdepartement beantragt am 11. August 2023 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge. Die Gemeinde erklärt mit Eingabe vom 29. August 2023 ihren Verzicht auf eine Vernehmlassung; für den Fall einer Gutheissung der Beschwerde werde davon ausgegangen, dass auch der regierungsrätliche Kostenspruch mit der nicht nachvollziehbaren Kostenaufgabe zu Lasten der Gemeinde aufgehoben werde.

F. Die Beschwerdeführer halten mit Schreiben vom 20. September 2023 an den Anträgen und Ausführungen in der Beschwerde vom 25. Juli 2023 vollumfänglich fest und verzichten ansonsten auf die Einreichung weiterer Bemerkungen.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid namentlich eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführer verneint. Diese hatten geltend gemacht, der Gemeinderat habe ihnen die Einsicht in die Baugesuchsunterlagen verweigert. Zutreffend sei, dass die Beschwerdeführer am 19. September 2022 um Einsicht in die Bauakten ersucht hätten, was ihnen das kommunale

Bauamt mit der Begründung, der GRB Nr. 280 vom 1. September 2022 könne ihnen vorerst nicht zur Kenntnis gebracht werden, verweigert worden sei. Ob die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, den Beschwerdeführern die verlangte Akteneinsicht zu gewähren, hänge grundsätzlich davon ab, ob zu Recht das vereinfachte Verfahren gewählt worden sei oder ob das ordentliche Verfahren hätte durchgeführt werden müssen. Von den Nachbarn müsse jedoch die Wahl der falschen Verfahrensart geltend gemacht werden können, womit die verlangte Akteneinsicht hätte gewährt werden müssen. Nachdem das Sicherheitsdepartement den Beschwerdeführern am 23. Januar 2023 die Verfahrensakten zur Einsicht zugestellt habe, wäre eine allfällige Gehörsverletzung geheilt worden. Die nicht korrekte Vorgehensweise der Gemeinde sei bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen (Erw. 2.2).

Gemäss der Rechtsprechung des Regierungsrates müsse das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden, wenn in einer Gewerbe- und/oder Industriezone Räumlichkeiten neu als Betriebswohnung genutzt werden sollen (selbst wenn die dafür notwendigen Bauarbeiten minimal ausfielen). Auch bei einem Mieterwechsel bei einer Betriebswohnung dürfe grundsätzlich nicht auf die Publikation und die öffentliche Auflage verzichtet werden. Vorliegend beabsichtige der Bauherr, die bestehende Betriebswohnung in das AG zu verlegen. Demgegenüber sollen die heute dort vorhandenen Büroräumlichkeiten neu im 2. OG untergebracht werden. Die bisherige Nutzfläche der Betriebswohnung solle um lediglich 5.99 m² erhöht werden. Sodann habe die (allfällige) Schaffung von einigen wenigen zusätzlichen Büroarbeitsplätzen keinen für die Nachbarn wahrnehmbaren Mehrverkehr zur Folge. Zudem sei der Umfang der baulichen Massnahmen im Gebäudeinnern bescheiden. Vorliegend könne praktisch ausgeschlossen werden, dass Drittpersonen bzw. Anstösser von den geplanten Änderungen betroffen seien. Die Bewilligung des Abtausches der Gewerbe- und Wohnflächen im vereinfachten Verfahren sei daher vertretbar (Erw. 3.2 f.).

1.2 Die Beschwerdeführer machen unter anderem insbesondere geltend, ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren ohne Ausschreibung des Baugesuches sei nur für kleine Bauvorhaben wie minimale Innenumbauten, bei denen Auswirkungen auf die Nachbarschaft ausgeschlossen seien, zulässig (Beschwerde S. 5 Ziff. 9). Eine Baubewilligung könne insbesondere geboten sein, um die Einhaltung von Bundesumweltschutzrecht, namentlich des Lärmschutzrechts, sicherzustellen. Insofern könnten auch reine Änderungen eines Betriebskonzepts, ohne bauliche Änderungen, infolge der damit bewirkten direkten oder indirekten Immissionen baubewilligungspflichtig sein (Beschwerde S. 6 Ziff. 10 mit Hinweis auf Urteil BGer 1A.216/2003 vom 16.3.2004 Erw. 1, in: URP 2004 S. 349). Stelle sich

bei einem Baugesuch die Frage nach der Zonenkonformität eines Bauvorhabens, seien potenziell nicht nur die Anstösser, sondern alle Anwohner im umliegenden Quartier betroffen. Dementsprechend komme in solchen Fällen nur das ordentliche Baubewilligungsverfahren zur Anwendung. Der Regierungsrat führe im angefochtenen RRB (Erw. 3.2) aus, auch bei einem Mieterwechsel bei einer Betriebswohnung dürfe grundsätzlich nicht auf die Publikation und die öffentliche Auflage verzichtet werden (Beschwerde S. 6 Ziff. 10). Einzugehen sei auch auf die Frage der Zonenkonformität des Bauvorhabens, wozu sich die Vorinstanz nicht geäußert habe, so auch auf die Frage, ob die bestehende Wohnung im 2. OG als auch die geplante Wohnung im AG zonenkonform, d.h. betriebsbedingt, seien. Eine betriebsnotwendige Wohnung sei nur so lange zonenkonform, als dass der Bewohner auch mit dem Betrieb verbunden sei. Aus der Bewilligung vom 24. März 2011 (GRB Nr. 184) könne diesbezüglich daher nichts (mehr) abgeleitet werden. Dieser Beschluss sei bis anhin nicht ediert worden (Beschwerde S. 6 f. Ziff. 11). Die Betriebsnotwendigkeit werde bestritten. Aufgrund der fehlenden Angaben über die Betriebe im betroffenen Gebäude und die Notwendigkeit einer Betriebswohnung in den Baugesuchsakten könne nicht abschliessend geprüft werden, ob die Zonenkonformität der (bestehenden und geplanten) Wohnung und damit der Umnutzung gegeben sei. Der Blick ins Internet zeige, dass vermutlich kein Betrieb angesiedelt sei, der eine ständige Anwesenheit von Betriebspersonal erfordere (Beschwerde S. 7 f. Ziff. 12). Auswirkungen auf die Nachbarschaft könnten nicht ausgeschlossen werden (Beschwerde S. 8 Ziff. 13). Es würden deutlich mehr Büroplätze geschaffen. Gemäss Plan habe das bisherige Büro im AG noch über zwei grosse Sitzungszimmer, einen Aufenthaltsraum sowie über einen grossen Korridor, jedoch über keinen Büroarbeitsplatz verfügt. Für die zukünftige Büronutzung im 2. OG sei ein Grossraumbüro, ein separates Büro sowie ein Sitzungszimmer geplant. Es seien mindestens vier Arbeitsplätze mehr vorgesehen als bisher. Das habe mehr Emissionen, so auch Mehrverkehr auf der Erschliessungsstrasse, zur Folge. Der Bauherr sei aufzufordern, das Betriebskonzept inklusive geplante Anzahl Mitarbeiter und zu errichtende Parkplätze einzureichen (Beschwerde S. 8 f. Ziff. 14). Die Pläne zeugten zudem nicht bloss von minimalen Inneumbauten. Dabei hätten neue Brandabschlüsse angeschlagen und das bestehende RWA [Rauch- und Wärmeabzug-]-Fenster im AG im östlichen Fensterflügel eingebaut werden müssen. Zudem seien Stellungnahmen des Astra und der H. _____ AG eingeholt worden (Beschwerde S. 9 Ziff. 15).

2.1.1 Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700] vom 22.6.1979).

2.1.2 Gemäss Art. 25 Abs. 1 RPG ordnen die Kantone Zuständigkeiten und Verfahren der (ordentlichen) Baubewilligung; diese wird in ihren kantonalen Planungs- und Baugesetzen geregelt. Die meisten Kantone kennen ein vereinfachtes Verfahren, beispielsweise für Bauvorhaben, die weder nachbarliche noch öffentliche Interessen bzw. nur die Interessen weniger Einspracheberechtigter berühren; in solchen Fällen wird in der Regel auf Veröffentlichung oder Profilierung verzichtet. Ob und wie weit ein vereinfachtes Verfahren zulässig ist, richtet sich nach kantonalem Recht (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 25 N 18-21), wobei ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren ohne Ausschreibung des Baugesuchs nur für kleine Bauvorhaben zulässig ist, bei denen Auswirkungen auf die Nachbarschaft, bzw. die Beeinträchtigung von Interessen Dritter nahezu zweifelsfrei ausgeschlossen sind (vgl. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 7. Aufl. 2022, S. 374; ZBI 2020, S. 446 ff.; Urteil BGer 1C_5/2019 vom 12.6.2019 Erw. 3.2.2; Baumann, in: Baumann et al., Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2013, § 61 N 5 ff.; Dussy, in: Griffl/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 7.7.136 ff.; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl. 2019, S. 409 ff. Ziff. 6.7.9.1). Ferner können die Kantone geringfügige Bauvorhaben auch einem blossen Anzeigeverfahren unterwerfen (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N 14; Baumann, a.a.O., § 61 N 2).

2.1.3 Das Baubewilligungsverfahren ist in §§ 75-89 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 geregelt. § 75 PBG normiert die Bewilligungspflicht und konkretisiert Art. 22 RPG für das kantonale Recht. Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Bewilligung wird im Melde-, im vereinfachten oder im ordentlichen Verfahren erteilt (§ 75 Abs. 1 PBG). Die Erfüllung der Meldepflicht (Meldeverfahren) genügt für geringfügige Bauvorhaben (§ 75a Abs. 3 Satz 1 PBG; Fassung in Geltung seit 1.7.2022; zuvor § 75 Abs. 6 Satz 1 PBG; vgl. Art. 54 Abs. 3 Absatz 4 Satz kommunalen Baureglements [BauR] vom 28.11.1993 mit seitherigen Änderungen [letztmals 12.2.2022]). Im vereinfachten Verfahren bewilligt die Bewilligungsbehörde kleinere Bauvorhaben oder Änderungen bewilligter Bauvorhaben ohne Auflage und Publikation, wenn das schriftliche Einverständnis der direkten Anstösser und der zuständigen Bewilligungsinstanzen des Kantons und des Bezirks vorliegt (§ 79 Abs. 1 Satz 1 PBG). Im ordentlichen Verfahren (§ 77 f. PBG) legt die Gemeinde das Baugesuch während 20 Tagen öffentlich auf. Sie gibt die Auflage im Amtsblatt und in ortsüblicher Weise bekannt (§ 78 Abs. 1 PBG; vgl. Art. 56 Abs. 1 BauR). Während der Auflagefrist kann bei der Bewilligungsbehörde gegen das Bauvorhaben öffentlich-rechtliche Einsprache nach Massgabe des Verwaltungsrechts-

pflegegesetzes (VRP; SRSZ 234.110) vom 6. Juni 1974 erhoben werden (§ 80 Abs. 1 PBG).

2.2 Wie bereits der Regierungsrat zutreffend ausgeführt hat (angefochtener Beschluss Erw. 1.2.3), beschränkt sich die Beschwerdelegitimation vorliegend auf die Frage des richtigen Baubewilligungsverfahrens. Erweist sich das vereinfachte Verfahren als rechtmässig, sind die Beschwerdeführer mit ihren inhaltlichen Rügen (Zonenkonformität; Betriebsnotwendigkeit der Wohnung etc.) nicht zu hören. Wäre das ordentliche Verfahren geboten gewesen, werde die Baubewilligungsbehörde das Baugesuch im ordentlichen Verfahren auf seine Bewilligungsfähigkeit zu prüfen und die Beschwerdeführer ihre inhaltlichen Rügen in jenem Verfahren vorzubringen haben.

3.1.1 Bauten und Anlagen werden namentlich dann geändert, wenn sie äusserlich umgestaltet, erweitert, erheblich umgebaut oder einer neuen, baupolizeilich bedeutsamen Zweckbestimmung zugeführt werden (§ 75 Abs. 2 PBG). Eine Nutzungsänderung liegt vor, wenn eine Baute oder Anlage einem neuen (anderen) Zweck zugeführt wird, selbst wenn die äussere Gestaltung nicht verändert wird (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 22 Rz. 17; Baumann, a.a.O., § 59 Rz. 17 BauG/AG; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Bd. 1, Bern, 2020, Art. 1a Rz. 24; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 356 Ziff. 6.4.5.1).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterstehen grundsätzlich auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht. Eine solche Umnutzung ist nur dann nicht bewilligungspflichtig, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zulässigen Nutzung entspricht und zweitens sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist. Dagegen ist auch eine zonenkonforme Nutzungsänderung bewilligungspflichtig, wenn die mit der neuen Nutzung verbundenen Auswirkungen intensiver sind als die bisherigen, was bei einer deutlichen Zunahme der Immissionen der Fall ist (Urteil BGer 1C_23/2020 vom 5.1.2021 [i.Sa. L. AG vs. GR Unteriberg] Erw. 3.4 mit Hinweisen).

3.1.2 Geht es um die Erstellung einer Baute, so ist für deren Bewilligung grundsätzlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verfügung massgeblich (BGE 139 II 243 Erw. 11.1). Rechtmässig erstellte Bauten kommen grundsätzlich in den Schutz der Besitzstandsgarantie, d.h. neue Eigentumsbeschränkungen dürfen auf sie nur (aber immerhin) angewandt werden, wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse dies verlangt und das Verhältnis-

mässigkeitsprinzip eingehalten ist (BGE 117 Ib 237 Erw. 3c; BGE 113 Ia 119 Erw. 2a). Tatsächliche Änderungen, z.B. in der Nutzung der Baute, können dagegen eine neue Bewilligungspflicht auslösen (Urteile BGer 1C_63/2019 vom 29.1.2020 Erw. 5.1 i.Sa. U. vs. GR Wollerau; 1C_431/2018 vom 16.10.2019 Erw. 4.2).

3.1.3 Diese Grundsätze beschlagen zwar die vorliegend unbestrittene Bewilligungspflicht an und für sich. Indessen lassen sich hieraus - über die von der Vorinstanz erwähnten Präjudizien hinaus - auch gewisse Leitplanken für die Beurteilung des sachgerechten Bewilligungsverfahrens ableiten. So ist grundsätzlich kein objektiver Grund erkennbar, bei einer Nutzungsänderung ohne nennenswerte Aussenwirkung, ohne Veränderung der äusseren Gestalt der Baute oder Anlage und ohne erkennbares entgegenstehendes öffentliches Interesse ein ordentliches Bewilligungsverfahren durchzuführen; einem solchen müsste zudem der Grundsatz der Verhältnismässigkeit entgegen gehalten werden.

Vergleichsweise kann auch auf die Rechtsprechung und Praxis bei Projektänderungen während eines laufenden Bewilligungsverfahrens verwiesen werden. Ist eine Projektänderung nicht als "aliud" zu qualifizieren, muss die Projektänderung nicht zwingend in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren (mit Publikation und öffentlicher Auflage) beurteilt werden (vgl. VGE III 2020 62 vom 16.7.2020 Erw. 2.3.2; VGE III 2013 113 vom 27.11.2013 Erw. 2.3.2; VGE III 2010 194 vom 20.1.2011 Erw. 1.3.2).

3.2 Vorab ist festzuhalten, dass einerseits keine Zweifel an der Rechtmässigkeit der mit GRB Nr. 184 vom 24. März 2011 erteilten Baubewilligung, die nicht Verfahrensgegenstand ist, bestehen können. Andererseits gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass seither bewilligungspflichtige bauliche Änderungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen wurden. Dies wird auch von den Beschwerdeführern nicht, jedenfalls nicht substantiiert, geltend gemacht, die ihrerseits gemäss dem im WebGIS-SZ einsehbaren Grundstücksbeschrieb immerhin seit Oktober 2018 Eigentümer des Grundstückes KTN__05 sind. Es ist also auch von der Rechtmässigkeit der bestehenden betriebsnotwendigen Wohnung auszugehen. Diese war im Übrigen bereits im Gestaltungsplan vorgesehen (vgl. Erläuterungsbericht vom 20.4.2010 zum Gestaltungsplan "G._____", S. 3 Ziff. 1.2). Weshalb sich eine Edition des GRB Nr. 184 vom 24. März 2011 aufdrängt(e) und inwiefern infolge der Nichtedition der Gehörsanspruch der Beschwerdeführer verletzt sein sollte, ist nicht ersichtlich.

3.3.1 Vorliegend werden "faktisch" die Nutzungen im 2. OG und im AG getauscht. Rechtlich ist dieser Tausch zwar als eine doppelte Nutzungsänderung zu qualifizieren mit der Umnutzung einer bisherigen Wohnnutzung in eine Büro-/Dienstleistungsnutzung einerseits und einer bisherigen Büro-/Dienstleistungsnutzung in eine Wohnnutzung andererseits. Bei der vorliegend gebotenen Gesamtschau geht damit jedoch keine Nutzungsänderung, jedenfalls keine nennenswerte, einher. Insofern wird kein "aliud" geschaffen. Dies gilt auch für die Nutzung der begehbaren, dem Grundstück der Beschwerdeführer zugewandten Aussenterrassen im 2. OG und im AG.

3.3.2 Zutreffend ist, dass die Planunterlagen (Plan-Nr. 002, 2. Obergeschoss & Attikageschoss, 1:100, vom 13.5.2022) gegenüber dem Ist-Zustand vier zusätzliche Büroarbeitsplätze ausweisen.

Indessen besteht kein Grund zur Annahme, dass diese als geringfügig zu veranschlagende Nutzungsänderung (bzw. Nutzungsintensivierung) eine nennenswerte Aussenwirkung zur Folge hat. Dabei ist zum einen mitzuberücksichtigen, dass sich der allfällige zusätzliche Mehrverkehr auf die Zu- und Wegfahrten der (vier) Mitarbeiter beschränkt. Zum andern richtet sich die Anzahl erforderlicher Abstell- oder Garagenplätze bei Geschäftsbauten grundsätzlich nach der Bruttogeschossfläche (vgl. Art. 19 Abs. 2 lit. b BauR), die vorliegend insgesamt unverändert bleibt. Es spricht nichts dafür, dass dieser allfällige (geringfügige) Mehrverkehr die Schaffung von zusätzlichen Abstellflächen bedingen würde (vgl. Art. 19 Abs. 1 BauR). Für das Gegenteil werden seitens der Beschwerdeführer denn auch keine konkreten Anhaltspunkte vorgebracht. Ebensowenig ist mit einer nennenswerten bzw. merklichen Zunahme allfälliger Lärmimmissionen auf der F. _____-strasse zu rechnen. Nichts Anderes gilt hinsichtlich der Verkehrssicherheit auf der F. _____-strasse; die zusätzlichen (vier) Arbeitsplätze bzw. der damit allenfalls verbundene minime Mehrverkehr haben nach allgemeiner Lebenserfahrung keine nachteiligen Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit.

3.3.3 Die baulichen Änderungen beschlagen ausschliesslich den Innenbereich des 2. OG sowie des AG, ausgenommen den Rauch- und Wärmeabzug (RWA). Dieser misst allerdings in der Breite bloss rund 30 cm, ist folglich kaum wahrnehmbar und befindet sich insbesondere an der Südseite des AG, d.h. der dem Grundstück der Beschwerdeführer abgewandten Seite. In Befolgung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche die Beschwerdelegitimation enger zu fassen scheint als die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, welche bei gegebener örtlicher oder sachlicher Beziehungsnähe keine Legitimation zum Argument voraussetzt (vgl. statt Vieler: VGE III 2020 196 vom 22.2.2021 Erw. 3.1.3; VGE 539/96 vom 29.8.1996 Erw. 4.a), müsste die diesbezügliche

Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer ohnehin selbst bei einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren verneint werden (vgl. Urteile BGer 1C_575/2022 vom 25.7.2023 i.Sa. H. vs. GR Lachen Erw. 2.3 [betr. ein dem Grundstück der Beschwerdeführer abgewandtes Vordach]; 1C_378/2019 vom 17.6.2020 i.Sa. F. vs. GR Unteriberg Erw. 10.1 f. [betr. behindertengerechten Innenausbau]). Es ist folglich mangels äusserer baulicher Vorkehren nicht erkennbar, inwiefern die Beschwerdeführer von baulichen Massnahmen betroffen sein könnten.

3.3.4 Betriebsnotwendige Wohnungen sind vor allem für Hauswarte, Betriebsinhaber, Pikettdienst usw. zulässig (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 162 Ziff. 2.3.7.2). Als Ausnahmetatbestand sind sie jedoch nur restriktiv zu bewilligen (VGE III 2008 74 vom 11.7.2008 Erw. 2.3; VGE III 2007 144 vom 30.10.2007 Erw. 2.2; EGV-SZ 2002 C. 2.3 Erw. 3.2).

Soweit die Beschwerdeführer die Betriebsnotwendigkeit der Wohnung bestreiten, stellt das Sicherheitsdepartement vernehmlassend klar, dass ausschliesslich der Abtausch der Wohn- und Gewerbenutzung im 2. OG und im AG bzw. die jeweiligen Umnutzungen der betreffenden Räumlichkeiten den Verfahrensgegenstand bilden. Eine betriebliche Nutzungsänderung und/oder ein Mieterwechsel bei der Betriebswohnung, welcher eine Überprüfung bedingen würde, ob eine allfällige neue Mieterschaft zur Nutzung der betriebsnotwendigen Wohnung personell berechtigt ist, wurde mit dem Baugesuch vom 26. Juli 2022 nicht nachgesucht. Für die Beschwerdeführer kann es keine Rolle spielen, ob eine zur Nutzung der betriebsnotwendigen Wohnung berechtigte Mieterschaft Räumlichkeiten im 2. OG oder im AG bewohnt, zumal wenn ein Abtausch ohne äusserlich wahrnehmbare Veränderungen erfolgen kann. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer rechtfertigen die Betriebe, welche die Liegenschaft KTN __01 gewerblich nutzen (und sie im Internet unter der Adresse F._____-strasse __, Freienbach, greifbar sind), prima vista durchaus (und nach wie vor) eine betriebsnotwendige Wohnung. Wie das Sicherheitsdepartement vernehmlassend ebenfalls ausführt, wird es Sache der Baubewilligungsbehörde als Baupolizeibehörde sein, im Rahmen ihrer Baukontrolle(n) gemäss § 88 PBG regelmässig zu prüfen, ob die Wohnung noch von Personal bewohnt wird, welches den Anforderungen an die Betriebsnotwendigkeit gerecht wird.

3.3.5 Aufgrund der Stellungnahmen des Astra vom 15. August 2022 sowie der H.____ vom 15. August 2022 bzw. deren Einbezug ins Verfahren drängte sich ebenfalls keine Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens auf. Abgesehen davon wurde dem Nutzungsabtausch samt den minimalen

baulichen Massnahmen attestiert, dass keine negativen Auswirkungen auf die Nationalstrasse entstehen bzw. es sich nur um einen Innenumbau handle, der keinen Anlass zu Einwänden gebe.

3.4 Insgesamt erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Eine Beeinträchtigung von Interessen Dritter und insbesondere der Beschwerdeführer kann weitestgehend, wenn nicht sogar ganz, ausgeschlossen werden. Der Gemeinderat (und das ARE) durfte die Bewilligung für das Baugesuch vom 26. Juli 2022 zu Recht im vereinfachten Verfahren erteilen. Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Somit bedarf auch die Regelung der Kosten des regierungsrätlichen Verfahrens keiner Änderung (vgl. vorstehend Ingress lit. E).

4. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 2'000.-- den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (§ 72 Abs. 2 VRP).

Ebenfalls dem Verfahrensausgang entsprechend haben die beanwalteten Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 74 Abs. 1 VRP). Die beanwaltete Gemeinde hat auf die Einreichung einer Vernehmlassung verzichtet. Ein Anspruch auf eine Parteientschädigung besteht daher nicht (§ 74 Abs. 2 VRP i.V.m. § 74 Abs. 1 VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt. Sie haben am 28. Juli 2023 einen Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- bezahlt, womit ihnen Fr. 500.-- aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten sind.
3. Es 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 Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (2/R)
 - den Beschwerdegegner (R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 20.9.2023)
 - den Rechtsvertreter des Gemeinderates Freienbach (2/R; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 20.9.2023)
 - den Regierungsrat (EB)
 - das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst (EB; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 20.9.2023)
 - und das Amt für Raumentwicklung (EB; unter Beilage der Eingabe der Beschwerdeführer vom 20.9.2023).

Schwyz, 28. September 2023

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 3. Oktober 2023