

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2024 162

Entscheid vom 28. März 2025

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident
lic.iur. Karl Gasser, Richter
Irene Thalmann, Richterin
lic.iur. Prisca Reichlin Brügger, Gerichtsschreiberin

Parteien

1. **E. _____ AG**
2. **F. _____ AG**
Beschwerdeführerinnen,

gegen

1. **Gemeinderat Freienbach**, Unterdorfstrasse 9, Postfach 140, 8808 Pfäffikon, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. G. _____
2. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz, Vorinstanzen,
3. **H. _____**

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Gestaltungsplan)

Sachverhalt:

A. Mit Eingabe vom 11. Juli 2022 ersuchten die F._____ AG und die E._____ AG den Gemeinderat Freienbach um Erlass des Gestaltungsplanes "A._____", B._____. Das Gestaltungsplangebiet umfasst die Grundstücke KTN I._____ Gemeinde Freienbach mit einer Gesamtfläche von insgesamt 2'729 m² und liegt in der Zentrumszone des Ortsteils B._____. Südlich/südöstlich grenzt das Areal an die C._____ (Kantonsstrasse).

Gegen das Gesuch gingen verschiedene Einsprachen ein. Mit Beschluss Nr. 77 vom 9. März 2023 erliess der Gemeinderat den Gestaltungsplan unter Abweisung der Einsprachen. Eine dagegen von der H._____ erhobene Beschwerde wurde vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 687 vom 26. September 2023 gutgeheissen. Der Gemeinderatsbeschluss vom 9. März 2023 wurde aufgehoben und die Sache an den Gemeinderat Freienbach zurückgewiesen.

B. Am 21. November 2023 reichten die Gesuchstellerinnen geänderte Sonderbauvorschriften sowie den geänderten Erläuterungsbericht ein. Die H._____ äusserte sich dazu mit Eingabe vom 19. Dezember 2023.

Der Gemeinderat Freienbach erliess den (überarbeiteten) Gestaltungsplan mit Beschluss Nr. 25 vom 25. Januar 2024 unter Abweisung der Einsprachen.

Dagegen erhob die H._____ am 26. Februar 2024 beim Regierungsrat Beschwerde mit folgenden Anträgen:

1. Der Erlass des Gestaltungsplanes A._____, KTN I._____ (...) mit Beschluss 25 der Vorinstanz vom 25. Januar 2024 sei aufzuheben und die von der Vorinstanz beantragte Genehmigung des Gestaltungsplanes durch den Regierungsrat sei zu unterlassen.
2. Der verbindliche Teil der Sonderbauvorschriften sei um die aufgezeigten Mängel zu bereinigen, sei rechtskonform zu erstellen und habe mindestens die Bruttogeschossflächen, die Anzahl der Geschosse, die Gebäudehöhen und die Gebäudelängen auszuweisen.

C. Mit Beschluss Nr. 714/2024 vom 17. September 2024 (Versand 24. September 2024) hat der Regierungsrat die Beschwerde gutgeheissen, den Beschluss Nr. 25 des Gemeinderates Freienbach aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen unter Verlegung der Verfahrenskosten zu Lasten der E._____ AG und der F._____ AG einerseits und der Gemeinde Freienbach andererseits an die Vorinstanz zurückgewiesen. Parteientschädigungen wurden keine zugesprochen.

D. Gegen diesen Regierungsratsbeschluss haben die E._____ AG und die F._____ AG mit Eingabe vom 11. Oktober 2024 beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz fristgemäss Beschwerde erhoben mit folgenden Anträgen:

Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und GRB Nr. 25 des Gemeinderates Freienbach vom 25. Januar 2024 zu bestätigen. Die Sache sei zur Genehmigung des Gestaltungsplanes an die Vorinstanz zurückzuweisen,
unter Kosten- und Entschädigungsfolge für beide Instanzen.

E. Das Sicherheitsdepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 29. Oktober 2024 die Abweisung der Beschwerde.

Der Gemeinderat Freienbach lässt mit Eingabe vom 12. November 2024 die Gutheissung der Beschwerde beantragen unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons Schwyz und der Beschwerdegegnerin.

Die Beschwerdegegnerin beantragt mit Vernehmlassung vom 6. Januar 2025:

1. Die Beschwerde sei abzuweisen.
2. RRB Nr. 714 vom 17. September 2024 sei in Teilen gemäss Begründung aufzuheben.
3. GRB Nr. 25 vom 25. Januar 20224 sei aufzuheben.
4. Plan 0100 und die SBV seien entsprechend den Begründungen zu korrigieren.
5. Es sei festzustellen, dass (1) Bauten an der nördlichen C._____ von Nr. 2 bis Nr. 18 einheitlich einen Strassenabstand von 6 Metern einzuhalten haben, und dass (2) für Neubauten zugunsten KTN K._____ zulasten KTN L._____ kein Näherbaurecht bestehe.
6. Den Beschwerdegegnerinnen sei Akteneinsicht im Sinne der Begründungen zu gewähren.
7. Es sei ein zweiter Schriftwechsel anzuordnen.
8. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten Beschwerdeführerinnen und Instanzen.

Mit Schreiben vom 24. Januar 2025 verzichteten die Beschwerdeführerinnen auf weitere Ausführungen.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1 Beim Gestaltungsplan handelt es sich um einen Sondernutzungsplan, dessen Funktion grundsätzlich darin besteht, für ein bestimmtes Gebiet eine architektonisch, wohngyienisch und städtebaulich einwandfreie, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung, Gestaltung und Erschlies-

sung zu ermöglichen und damit gesamthaft eine bessere Lösung zu erzielen, als dies mit den Bau- und Nutzungsvorschriften der Grundordnung möglich wäre (vgl. BGE 135 II 209 E. 5.2; Gisler, Ausgewählte Fragen zum Gestaltungsplan im Kanton Schwyz, ZBI 8/2000, S. 393 ff.; VGE III 2019 93 vom 23.1.2020 E. 2 m.w.H.).

Sondernutzungspläne können in einem gewissen Rahmen von der bau- und zonenrechtlichen Grundordnung abweichen. Erhebliche Abweichungen von der Grundnutzungsordnung sind in einer umfassenden Interessenabwägung zu begründen (BGE 135 II 209 E. 5.8). Die Abweichungen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die bau- und zonenrechtlichen Vorschriften ausgehöhlt und die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert werden (Gisler, a.a.O., S. 410; Spori, Das Verhältnis des Sondernutzungsplans zum Rahmennutzungsplan, in EspaceSuisse Inforum 3/2009, S. 9 ff.). Umfang und Art der Abweichung dürfen den planerischen Stufenbau nicht unterlaufen (Jeannerat/Moor, in Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung 2016, Art. 14 Rz. 30).

1.2 Im kantonalen Recht normiert § 24 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 den Gestaltungsplan; ergänzend regelt die Gemeinde Freienbach den Gestaltungsplan in Art. 6 und 53 des Baureglementes (BauR). Gemäss § 24 Abs. 1 PBG enthält der Gestaltungsplan für eine zusammenhängende Baulandfläche von mindestens 3000 m² Sonderbestimmungen, welche in der Regel auf einem Plan und in Vorschriften festgehalten werden. Für die Kernzone können die Gemeinden die Mindestfläche auf 1500 m² herabsetzen. Sofern die Sonderbestimmungen mindestens die Einhaltung des Minergie-standards oder eine energetisch gleichwertige Lösung für Wohnbauten vorschreiben und der Gestaltungsplan mehrere, wesentliche Vorteile gegenüber der Normalbauweise beinhaltet, können darin Ausnahmen von den kantonalen und kommunalen Vorschriften festgelegt werden. Ferner kann die Durchmischung der Nutzung zugelassen werden, sofern Zweck und Charakter der betreffenden Zone grundsätzlich gewahrt bleiben (§ 24 Abs. 2 PBG). Vorteile im Sinne von Abs. 2 liegen namentlich vor, wenn eine besonders grosszügige und zweckmässige Anlage der Frei-, Spiel- und Abstellflächen vorgesehen ist, preisgünstiger Wohnraum für Familien geschaffen wird, die Bauten sich gut in die Umgebung einfügen, ein gutes Gesamtbild ergeben, dank verdichtetem Bauen wenig Land verbrauchen und sich architektonisch besonders auszeichnen oder andere im öffentlichen Interesse liegende Mehrleistungen ausgewiesen werden (§ 24 Abs. 3 PBG).

Gemäss Art. 53 Abs. 3 BauR kann der Gemeinderat für Gestaltungspläne, welche mehrere wesentliche Vorteile gegenüber der Normalbauweise aufweisen, insbesondere eine Erhöhung der Ausnützungsziffer, die Vergrösserung der Gebäude- und Firsthöhen sowie der Gebäudelängen und die Reduktion der internen Grenz- und Gebäudeabstände bewilligen. Mögliche Vorteile gegenüber der Normalbauweise werden im Baureglement weitgehend analog zu § 24 Abs. 3 PBG geregelt.

1.3 Der Gestaltungsplan enthält einen verbindlichen und einen orientierenden Planinhalt. Zum verbindlichen Planinhalt zählen namentlich die im Plan festgehaltenen Baubereiche und die Sonderbauvorschriften, welche dem Grundeigentümer regelmässig ein Abweichen von der Grundordnung zulassen (Gisler, ZBl 8/2000, S. 406; Art. 115 BauR). Die Baubereiche sind etwas grösser zu fassen, als die gemäss Vorschriften zulässigen Aussenmasse (vgl. Merkblatt Gestaltungsplan des ARE ZH, November 2012, S. 2). Die nachfolgenden, auf den Gestaltungsplan gestützten Bauvorhaben sind in den im Plan festgelegten Baubereichen zu platzieren. Deren flächenmässige Ausdehnung wird durch die Baubereiche jedoch noch nicht bestimmt oder vorweggenommen; es besteht kein Anspruch auf deren vollumfängliche Beanspruchung. Die Baubereiche können womöglich nicht vollständig bebaut werden, da hiervon weitere Vorschriften wie z.B. externe Abstände betroffen sind. Die Einhaltung der Grenz- und Gebäudeabstände und weiterer (kommunaler) Bauvorschriften sind nicht im Gestaltungsplan-, sondern erst im Baubewilligungsverfahren abschliessend zu prüfen (vgl. VGE III 2022 166 vom 25.4.2023 E. 1.3; III 2019 93 vom 23.1.2020 E. 4.4.2; VGE III 2013 197 + 206 vom 24.4.2014 E. 4.7; vgl. auch Urteil Kantonsgericht Luzern 7H 13 79 vom 11.11.2014 E. 4.4.). Einem Richtprojekt kommt nur orientierender Charakter zu, muss doch der Gestaltungsplan dem Bauherrn noch einen angemessenen Spielraum beim Projektieren der Bauten zulassen (VGE III 2020 193 vom 8.3.2021 E. 3.3).

1.4 Der Gestaltungsplan "A. _____" B. _____ umfasst gemäss Art. 2 der Sonderbauvorschriften (SBV) die verbindlichen Bestandteile Situationsplan und Schemaschnitte Plan Nr. 0100 vom 19. Dezember 2022 und die Sonderbauvorschriften vom 19. Dezember 2022, rev. 13. November 2023. Wegleitenden Charakter haben insbesondere der Erläuterungsbericht vom 19. Dezember 2022, rev. 13. November 2023 und die Richtprojekte der Baubereiche A und B jeweils vom 19. Dezember 2022.

Gemäss Art. 1 SBV bezweckt der Gestaltungsplan "A. _____" die Sicherstellung einer gesamtheitlich konzipierten Bebauung mit hoher architektonischer

Qualität, die sich gut in die Umgebung einfügt. Als Ziele werden eine ortsbaulich und architektonisch besonders gut gestaltete Überbauung, die haushälterische Nutzung des Bodens mit verdichteter Bauweise und landsparender Erschliessung, die grossmehrheitliche Anordnung der Parkplätze in der Einstellhalle, die Begrünung der Flachdächer und die Verwendung ortsüblicher Pflanzen definiert. Als Ausnahme von der Regelbauweise wird in Art. 4 die Vergrösserung der Gebäudehöhe von 13 m auf die Firsthöhe von 17 m in beiden vorgesehenen Baubereichen A und B festgehalten.

Die im verbindlichen Situationsplan ausgeschiedenen Baubereich A und B sind entlang der C._____ situiert und dem Strassenverlauf angepasst.

2. Umstritten ist im vorliegenden Verfahren die in Art. 6 Abs. 2 SBV festgehaltene Abstandsvorschrift. Danach dürfen unter Berücksichtigung der geltenden gesetzlichen Abstände horizontal über die Fassade vorspringende Gebäudeteile wie Dachvorsprünge, Balkone, Erker usw. im Sinne von § 41 der Strassenverordnung (recte: Strassengesetz) und § 59 Abs. 2 PBG die Pflichtbaulinie zur Kantonsstrasse über die gesamte Gebäudelänge um maximal 1.50 m überschreiten.

Der Regierungsrat erkannte im angefochtenen Beschluss, dass Art. 6 Abs. 2 SBV nicht einfach auf die Strassenabstandsbestimmung von § 41 des Strassengesetzes (StraG; SRSZ 442.110) und die Abstandsprivilegierung von vorspringenden Gebäudeteilen gemäss § 59 Abs. 2 PBG verweise, sondern einen eigenen, über diese gesetzlichen Bestimmungen hinausgehenden Anwendungsbereich definiere. Gebäudevorsprünge dürften über die "gesamte Gebäudelänge" um 1.5 m in den Strassenabstand hineinragen, mithin unabhängig von ihrem optischen Erscheinungsbild. Es werde damit eine über § 59 Abs. 2 PBG hinausgehende Ausnahme gewährt, ohne dass diese als solche deklariert und in die Interessenabwägung einbezogen worden wäre. Zudem werde dadurch eine unzulässige Ausnahme von einem gestaltungsplanexternen Abstand gewährt. Mit Art. 6 Abs. 2 SBV werde ein verbindlicher Anspruch gewährt, den im Situationsplan festgelegten Baubereich für auskragende Bauteile unabhängig von der optischen Wirkung der Auskragung auf der ganzen Länge der Gebäudeflucht vollständig auszunützen, was der Festlegung eines gestaltungsplanexternen Abstandes gleichkomme. Die Absicht der Gesuchstellerinnen, von diesem Anspruch auch Gebrauch zu machen, zeige sich denn auch in der Illustration des Richtprojektes (Ansicht C._____).

Des Weiteren prüfte der Regierungsrat, ob eine Verkleinerung des Strassenabstandes gestützt auf Bestimmungen des kommunalen Baureglementes (insbes.

Art. 21 Abs. 1 lit. b BauR) zulässig wäre, was verneint wird. Insgesamt stelle Art. 6 Abs. 2 SBV eine unzulässige Ausnahme gegenüber dem gestaltungsplanexternen Strassenabstand dar.

Der festgestellte Mangel lasse sich nicht mit einer Auflage heilen. Denn eine Streichung der Textpassage "über die gesamte Gebäudelänge" in Art. 6 Abs. 2 SBV habe weitere Auswirkungen. Insbesondere werde die positive Beurteilung der Einordnung des Gebäudevolumens im Gemeinderatsbeschluss mit der "ruhigen Fassadenwirkung" begründet. Diese ruhige Fassadenwirkung werde massgebend durch die über die gesamte Fassade verlaufenden Gebäudevorsprünge geprägt. Bei einer Auflage zur Streichung der fraglichen Textpassage wären über die gesamte Fassade verlaufende Gebäudevorsprünge jedoch nicht mehr zulässig, weshalb auf die Einordnungsbeurteilung nicht mehr abgestellt werden könne. Zudem werde das Richtprojekt in den verbindlichen Sonderbauvorschriften bezüglich der Gestaltung als wegleitend erklärt. Abweichungen davon seien gemäss Art. 8 Abs. 2 SBV nur zulässig, sofern dadurch eine bessere Gestaltung erreicht werden könne. Mit der erwähnten Auflage könne dem Richtprojekt nicht mehr entsprochen werden. Die Auflage wäre im Übrigen auch nicht im Interesse der Gesuchstellerinnen. Bei einer Rückweisung erhielten sie die Gelegenheit, den Gestaltungsplan an die dargelegten Gegebenheiten anzupassen.

3.1 Die Beschwerdeführerinnen berufen sich vorab auf Art. 21 lit. b BauR. Diese Bestimmung lasse in Verbindung mit § 52 Abs. 2 PBG und § 41 Abs. 2 lit. a StraG eine Verkleinerung der Strassenabstände in Kernzonen zu, weshalb die im Richtprojekt vorgesehene "Auskragung" rechtmässig sei. Der Gemeinderat habe denn Unterschreitungen nach Art. 21 Abs. 1 lit. b BauR in Zentrumszonen in ständiger Praxis auch genehmigt. Insofern verletze der Entscheid auch die Gemeindeautonomie.

Eine Verletzung der Gemeindeautonomie wird auch vom Gemeinderat Freienbach geltend gemacht. Die Unterschreitung des Strassenabstandes in der Zentrumszone betreffe die Einordnung, welche von der kommunalen Bewilligungsbehörde zu beurteilen sei.

3.2 Der kantonale Gesetzgeber hat für die Gemeinden verbindlich legiferiert, dass gegenüber öffentlichen Strassen allein der Strassenabstand anwendbar ist (§ 68 Abs. 3 PBG). Wenn Baulinien fehlen - was im konkreten Fall unbestritten ist - sieht § 41 Abs. 1 lit. a StraG für Gebäude und ähnliche Anlagen einen Strassenabstand von 6 m zu Hauptstrassen vor. Bei der C. _____ handelt es sich um eine Hauptstrasse im Sinne von § 5 StraG.

Gemäss § 42 Abs. 1 StraG kann der Strassenträger ausnahmsweise das Unterschreiten des Strassenabstandes nach § 41 bewilligen, wenn die Verkehrssicherheit nicht gefährdet wird und besondere Verhältnisse vorliegen, wie namentlich zur Vermeidung unzumutbarer Härtefälle oder aus Gründen des Ortsbildschutzes. Gemäss § 41 Abs. 2 PBG ist die Ausnahme zur Unterschreitung des Strassenabstandes Teil der Baubewilligung.

In Art. 21 Abs. 1 lit. BauR wird die in Art. § 42 Abs. 1 StraG vorgesehene Ausnahmebestimmung konkretisiert durch die Regelung, wonach in der Kern- und Zentrumszone der Strassenabstand in Berücksichtigung der bestehenden Fassadenflucht festgelegt wird. Dabei ist für die Fussgängerführung zwischen Strassenrand und Erdgeschoss mindestens 2 m freizuhalten. Bezüglich den gegenüber Kantonsstrassen einzuhaltenden Abständen wird in Art. 21 Abs. 1 lit. d BauR auf die kantonalen Vorschriften verwiesen.

3.3 Der Regierungsrat legt im angefochtenen Beschluss korrekt dar, dass gegenüber gestaltungsplanexternen Abständen (z.B. Waldabstand, Gewässerabstand, Strassenabstand) im Gestaltungsplan keine Ausnahmen eingeführt werden können. Ausnahmen von den kantonalen und kommunalen Bauvorschriften gemäss § 24 Abs. 2 PBG dürfen sich nur auf das Gebiet innerhalb des Gestaltungsplanperimeters beziehen (vgl. EGV 2004 B.8.7 E. 5.1 m.H.; Gisler, Ausgewählte Fragen zum Gestaltungsplan im Kanton Schwyz, ZBI 2000 S. 409; VGE III 2018 180 vom 25.3.2019 E. 5.4).

Beim Strassenabstand gegenüber der an das Gestaltungsplangebiet angrenzenden Kantonsstrasse handelt es sich um einen gestaltungsplanexternen Abstand, von welchem nicht mittels Gestaltungsplan abgewichen werden kann. Im Rahmen des Gestaltungsplanes können - wie bereits dargelegt - Ausnahmen von der Regelbauweise im Sinne von § 24 Abs. 2 PBG vorgesehen werden. Ob diese Ausnahmen rechtmässig sind, beurteilt sich gestützt auf eine Gegenüberstellung der in Anspruch genommenen Ausnahmen und der Vorteile im Sinne von § 24 Abs. 2 und 3 PBG. Es gilt nach konstanter Rechtsprechung, dass je mehr Vorteile im Sinne von § 24 Abs. 3 PBG ins Gewicht fallen, desto grösser die Ausnahmen im Gestaltungsplan sein dürfen (vgl. VGE III 2010 66 vom 26.8.2010 E. 2.1 mit Hinweisen, u.a. auf Gisler, a.a.O., S. 410; vgl. auch BGE 135 II 219 E. 5.8, wonach erhebliche Abweichungen von der Grundnutzungsordnung in einer umfassenden Interessenabwägung zu begründen sind). Mit anderen Worten ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vorteilen des Gestaltungsplanes einerseits und dem (zulässigen) Ausmass der Abweichungen von

der Regelbauweise andererseits nachzuweisen (vgl. VGE III 2013 198 vom 24.4.2014 E. 2.2.3; EGV-SZ 2011 B 81).

Zu unterscheiden sind diese (gestaltungsplaninternen) Abweichungen von der Regelbauweise von der im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung im Sinne von § 73 PBG. Danach kann die zuständige Bewilligungsbehörde für Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen Ausnahmen von den in diesem Gesetz oder in den Bauvorschriften der Gemeinde festgelegten Bestimmungen bewilligen, wenn und soweit besondere Verhältnisse es rechtfertigen, d.h. eine Ausnahmesituation vorliegt (vgl. dazu § 73 Abs. 1 lit. a - d PBG), und eine Ausnahmegewilligung mit den öffentlichen Interessen vereinbar ist sowie keine wesentlichen Interessen von Nachbarn verletzt werden (§ 73 Abs. 2 PBG). Die Prüfung der Rechtmässigkeit der Abweichung von der Regelbauweise im Rahmen der Gestaltungsplanung im Sinne von § 24 PBG und die Prüfung einer Ausnahmegewilligung im Sinne von § 73 PBG erfolgt mithin anhand unterschiedlicher Kriterien. Aus diesem Grunde können Sonderbauvorschriften diese Prüfung und den Entscheid im Baubewilligungsverfahren nicht vorwegnehmen, indem sie z.B. die Ausnahme von einer gestaltungsplanexternen Abstandsvorschrift festlegen und deren Bewilligungsfähigkeit vorwegnehmen (vgl. VGE III 2020 193 vom 8.3.2021 E. 3.3).

Eine Ausnahme von der Einhaltung des gegenüber Hauptstrassen einzuhaltenen Strassenabstandes von 6 m kann mithin nicht im Rahmen des Gestaltungsplanes festgelegt werden, da es sich um die Ausnahme von einer gestaltungsplanexternen Abstandsvorschrift handelt. Eine Ausnahmegewilligung ist vielmehr im Baubewilligungsverfahren vom zuständigen Strassenträger zu prüfen, wie dies in § 42 Abs. 1 und 2 StraG vorgegeben ist. Eine Ausnahmegewilligung setzt das Vorliegen einer Ausnahmesituation im Sinne von § 73 Abs. 1 PBG und § 42 Abs. 1 StraG voraus. Im kommunalen Baureglement wird denn in diesem Sinne in Art. 21 Abs. 1 lit. b BauR korrekt festgehalten, dass gegenüber Kantonsstrassen die kantonalen Vorschriften gelten.

Entgegen der sinngemässen Ansicht der Beschwerdeführerinnen kann deshalb aus Art. 21 Abs. 1 lit. b BauR kein Anspruch auf eine Ausnahme bzw. ein Abweichen von der kantonalen Strassenabstandsregelung im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens abgeleitet werden. Der Regierungsrat hat dies im angefochtenen Beschluss korrekt erkannt. Im Übrigen hat bereits das Tiefbauamt in seiner Stellungnahme vom 18. November 2022 an die Gemeinde Freienbach die rechtliche Situation richtig dargestellt und festgehalten, dass die (in Art. 6 Abs. 2 SBV gewährte) Unterschreitung des Strassenabstandes (inkl. unterirdische Gebäude-

teilen) im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen sei. Auch der Regierungsrat hat bereits im Rahmen der ersten Prüfung des Gestaltungsplanes (RRB Nr. 687/2023 vom 3.10.2023) ausgeführt, dass die gestaltungsplanexternen Grenzabstandsunterschreitungen nicht zulässig seien (E. 2.5).

Die Prüfung eines Gestaltungsplanes auf Übereinstimmung mit den Vorgaben des kantonalen Rechts stellt im Übrigen keine Verletzung der Gemeindautonomie dar (vgl. § 28 Abs. 2 PBG).

3.4 Ein Gestaltungsplan, welcher den gesetzlich vorgegebenen Strassenabstand gegenüber einer Kantonsstrasse verletzt, ist nach dem Gesagten rechtswidrig. Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob der Regierungsrat im Ergebnis zu Recht aus der Bestimmung von Art. 6 Abs. 2 SBV eine unzulässige Ausnahme von der Einhaltung des gesetzlichen Strassenabstandes gegenüber der Kantonsstrasse ableitet.

4.1 Die Beschwerdeführerinnen sind der Ansicht, die vorliegend streitige Bestimmung von Art. 6 Abs. 2 SBV sehe zugunsten der gesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich einen Vorbehalt vor. Es müsse in der Gestaltungsplanung jedenfalls möglich sein, Abweichungen zu den externen Abständen dem Baubewilligungsverfahren vorzubehalten, soweit solche in der Gestaltungsplanung selbst nicht möglich seien.

4.2 Wie vorstehend dargelegt, wird in Art. 6 Abs. 2 SBV die Möglichkeit eingeräumt, dass horizontal über die Fassade vorspringende "Gebäudeteile" im Sinne von § 59 Abs. 2 PBG den Strassenabstand gegenüber der Kantonsstrasse "über die gesamte Gebäudelänge" um maximal 1.50 m überschreiten können. Im verbindlichen Situationsplan (Plan Nr. 0100 vom 19.12.2022) wird entsprechend entlang der gesamten Fassade der beiden Baubereiche A und B, welche entlang der C. _____ verlaufen, ein "Baubereich für auskragende Bauteile" ausgetrennt, welche den Strassenabstand von 6 m 1.5 m unterschreitet. In den im Situationsplan dargestellten Schemenschnitten werden diese "Baubereiche für auskragende Bauteile" ebenfalls verbindlich festgehalten und zwar über die gesamte Fassadenhöhe der Obergeschosse (Baubereich A) bzw. teilweise gar ab Höhe C. _____ (Baubereich B), wobei diesbezüglich eine "Auskragung" nicht mehr erkennbar ist. Andererseits wird gegenüber der C. _____ auch eine "Pflichtbaulinie" dargestellt, welche den Strassenabstand (6 m) markiert.

Im Erläuterungsbericht wird diesbezüglich unter Hinweis auf die Zwecksetzung des verdichteten Bauens ausgeführt, dass an den der Kantonsstrasse zuge-

wandten Fassaden Gebäudevorsprünge über die ganze Fassadenlänge (ausgenommen einer "architektonischen Fuge") erstellt würden, welche die vertikale Gebäudegliederung harmonisch akzentuierten (Erläuterungsbericht vom 19.12.2022 rev. 13.11.2023 Ziff. 2.4). Im Rahmen der Begründung der Vorteile gegenüber der Regelbauweise wird im Erläuterungsbericht zu den Gebäudevorsprüngen ausgeführt, damit werde dem nachhaltigen Umgang mit der begrenzten Landfläche im Sinne des verdichteten Bauens Rechnung getragen (Ziff. 3.1). Im Projektbescrieb wird erläutert, dass die Baukörper architektonisch jeweils in ein Erdgeschoss als Sockel (Baulinie) und vier respektive fünf Obergeschosse inkl. Attika gegliedert seien. Die dem Gestaltungsplan angefügte Visualisierung C._____ (Plan Nr. 0339 vom 7.7.2022) stellt die beiden Baubereiche A und B als einen (verbundenen) Gebäudetrakt dar, welcher über ein von der Strasse zurückversetztes Sockelgeschoss und darüber über die gesamte Höhe (exkl. Attikageschoss Baubereich B) verlaufende und im gesamten Fassadenverlauf hinausragende Obergeschosse verfügt.

In der Bewilligung des Gemeinderates vom 25. Januar 2024 wird u.a. ausgeführt, die strassenraumbegleitende Bebauung sei jeweils im Sockelgeschoss von der Strasse zurückversetzt. Durch die kubische Gestaltung mit Vor- bzw. Rücksprüngen werde eine ruhige Fassadenwirkung erzielt, die sich sehr gut in das Strassenbild einordne. Entlang der C._____ ergebe sich eine einladende Situation. Insgesamt entstehe ein Gebäudevolumen, welche sich städtebaulich gut in die bebaute Situation einfüge (Er. 2.3).

4.3 Gemäss § 59 Abs. 2 PBG werden beim Grenzabstand über die Fassade vorspringende Gebäudeteile, wie Dachvorsprünge, Balkone, Erker usw. nur insoweit mitberechnet, als ihre Ausladung 1.50 m übersteigt. Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung von § 59 Abs. 2 PBG ist es, vorspringende Gebäudeteile, die für sich in der Regel keine wahrnehmbaren zusätzlichen Auswirkungen bezüglich Licht, Aussicht usw. auf die Nachbargrundstücke haben, andererseits aber der Bauästhetik häufig förderlich sind, von der Abstandseinhaltung (teilweise) auszunehmen (VGE III 2018 2 vom 17.5.2018 E. 4.5.1 m.H.).

Nicht von privilegierten vorspringenden Gebäudeteilen kann gesprochen werden, wenn sie so gestaltet sind, dass man einerseits kaum mehr erkennt, dass es sich um von der Fassade vorspringende Gebäudeteile handelt, und diese andererseits ein Ausmass annehmen, dass nicht mehr von keinerlei zusätzlichen Einwirkung auf das Nachbargrundstück gesprochen werden kann, wobei "keinerlei" nicht absolut verstanden werden darf, zumal nur im Regelfall keine wahrnehmbaren zusätzlichen Auswirkungen gefordert werden (VGE III 2018 2 vom 17.5.2018

E. 4.5.1; III 2017 172 vom 20.12.2017 E. 4.1.3; III 2007 173 vom 24.1.2008 E. 4.6.2). Diesfalls ist eine (teilweise) Ausnahme von den Abstandsvorschriften grundsätzlich nicht gerechtfertigt (EGV-SZ 1998 Nr. 7; VGE III 2017 172 vom 20.12.2017 E. 4.1.3).

Ob vorspringende Gebäudeteile abstandsrelevant oder abstandsprivilegiert sind, hängt zusammenfassend somit im Wesentlichen von ihrer optischen Erscheinung, insbesondere ihren horizontalen und vertikalen Dimensionen und der Relation zur Gebäudefront ab und muss im konkreten Einzelfall beurteilt werden. Je dominanter solche Vorbauten in Erscheinung treten, umso mehr bilden sie Teil der Fassade und umso weniger können sie dem Abstandsprivileg des § 59 Abs. 2 PBG unterliegen (vgl. EGV-SZ 2009 C.2.3 S. 140; VGE III 2018 2 vom 17.5.2018 E. 4.5.1; III 2017 172 vom 20.12.2017 E. 4.1.6). Mit VGE III 2013 172 vom 24. April 2014 E. 5.3 bestätigte das Verwaltungsgericht die vorinstanzliche Beurteilung, dass die Auskragung eines Obergeschosses von 1.0 m zur Fassadenlänge hinzuzuzählen ist, "weil dieser Bauteil optisch klar als Hauptfassade in Erscheinung" trat; das Verwaltungsgericht war ebenfalls der Auffassung, dass die Auskragung "sichtbar zum Erscheinungsbild der Nordfassade" beitrug.

4.4 Die gemäss Art. 6 Abs. 2 SBV zulässig erklärte Abstandprivilegierung gegenüber der Kantonsstrasse für horizontal über die Fassade vorspringende Gebäudeteile über die gesamte Gebäudelänge um 1.50 m geht über die vorstehend dargestellte Regelung von § 59 Abs. 2 PBG hinaus. Die gemäss Art. 6 Abs. 2 SBV zulässige und im Erläuterungsbericht sowie der Visualisierung des Richtprojektes zusätzlich bestätigte (und im Gemeinderatsbeschluss vom 25.1.2024 positiv bewertete) Abstandprivilegierung der gesamten Fassade über dem Sockelgeschoss ermöglicht eine Erweiterung des Baubereiches ab dem Sockelgeschoss über die gesamte Fassadenlänge entlang der C._____. Eine solche Abstandprivilegierung über die gesamte Fassadenlänge und -höhe stellt eine unzulässige Ausnahme von der Einhaltung des gesetzlichen Strassenabstandes gegenüber der Kantonsstrasse dar. Daran ändert der Umstand nichts, dass einleitend in Satz 1 von Art. 6 Abs. 2 SBV festgehalten wird, die Abstandprivilegierung bestehe "unter Berücksichtigung der geltenden gesetzlichen Abstände". Denn anschliessend wird in Art. 6 Abs. 2 SBV die zulässige Abstandprivilegierung klar in Abweichung der gesetzlichen Abstandsvorschriften definiert und konkretisiert.

Wie vorstehend in E. 1.3 dargelegt, können die im Gestaltungsplan vorgesehenen Baubereiche die Grenzabstände tangieren; ein solcher Gestaltungsplan ist genehmigungsfähig. Dies wird auch von der Vorinstanz korrekt erkannt. Aus den

planerischen Grundlagen des Gestaltungsplanes bzw. den im Plan verzeichneten Baubereichen ergibt sich - auch wenn die Baubereiche Abstände tangieren - kein Anspruch auf eine Abstandsunterschreitung. Die auf den Gestaltungsplan gestützten Bauvorhaben sind in den im Plan festgelegten Baubereichen zu platzieren. Deren flächenmässige Ausdehnung wird durch die Baubereiche jedoch noch nicht bestimmt oder vorweggenommen; es besteht kein Anspruch auf deren vollumfängliche Beanspruchung. Die definitive Festlegung der Abstände erfolgt erst im Rahmen der Ausarbeitung des Bauprojektes für das Baubewilligungsverfahren. Im Baubewilligungsverfahren ist die Einhaltung der Abstandsvorschriften (oder auch das Vorliegen einer Ausnahmesituation als Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung) abschliessend zu prüfen. Es besteht deshalb auch kein Anspruch auf die vollumfängliche Inanspruchnahme der Baubereiche (vgl. VGE III 2022 166 vom 25.4.2023 E. 1.3 m.H.; VGE III 2020 193 vom 8.3.2021 E. 3.3; VGE III 2019 93 vom 23.1.2020 E. 4.4.2). Aus Art. 6 Abs. 2 SBV ergibt sich jedoch entgegen den Darstellungen der Beschwerdeführerinnen gerade kein Vorbehalt des gegenüber der Kantonsstrasse einzuhaltenden Strassenabstandes soweit er den über die gesamte Gebäudelänge als zulässig erklärten Fassadenvorsprung im Umfang von 1.50 m betrifft. Die Zulässigkeit dieser Abstandsunterschreitung wird in Art. 6 Abs. 2 SBV abschliessend bestimmt. Diese Prüfung kann aber erst im Baubewilligungsverfahren anhand des konkreten Projektes und unter Prüfung des Vorliegens einer Ausnahmesituation im Sinne § 73 PBG und § 42 StraG durch die zuständige Bewilligungsbehörde vorgenommen werden. Nachdem in Art. 6 Abs. 2 SBV eben gerade kein Vorbehalt für eine Prüfung der Abstandsunterschreitung für über die gesamte Gebäudelänge verlaufende Vorsprünge vorbehalten wird, sondern deren Zulässigkeit bereits vorweggenommen wird, ist der Gestaltungsplan nicht bewilligungsfähig. Das Sicherheitsdepartement legt vernehmlassend deshalb korrekt dar, dass mit der umstrittenen Regelung von Art. 6 Abs. 2 SBV den Beschwerdeführerinnen in den verbindlichen Sonderbauvorschriften das Recht eingeräumt werde, einen horizontal um 1.5 m über die Fassade vorspringenden Gebäudeteil über die gesamte Fassadenfront zu errichten, obwohl eine solche Auskragung nicht mehr unter § 59 Abs. 2 PBG falle.

4.5 Aus dem Hinweis auf diverse Gestaltungspläne in der Zentrumszone, welche vom Regierungsrat trotz obergeschossigen "Auskragungen" genehmigt worden seien, können die Beschwerdeführerinnen sowie auch die Gemeinde Freienbach nichts zu ihren Gunsten bzw. für die Bewilligungsfähigkeit der umstrittenen Sonderbauvorschrift ableiten.

Gemäss dem Beschluss zur Genehmigung des Gestaltungsplanes D._____ (Nr. 455/2015 vom 19.5.2015, GR-act. 2) wurde die Auskragung der Obergeschosse mit Tangierung des Strassenabstandes im orientierenden Planinhalt festgehalten und ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dieser Baubereich beansprucht werden könne, soweit im Baubewilligungsverfahren die zuständige Fachstelle einer Ausnahmegewilligung nach § 73 PBG zustimme. Es wurde keine Ausnahmegewilligung in den Sonderbauvorschriften vorweggenommen.

Aus der Genehmigung des Gestaltungsplanes M._____ (Nr. 396/2012 vom 17.4.2012, GR-act. 3) ergibt sich nicht, dass mit einer Sonderbauvorschrift eine Ausnahme von § 41 Abs. 2 StraG und § 59 Abs. 2 PBG begründet wurde; vielmehr wurden offenbar Baubereiche festgelegt, welche in den Strassenabstand hineinragen, was nach dem Gesagten jedoch zulässig ist.

Im Beschluss zum Gestaltungsplan N._____ (Nr. 228/2010 v. 9.3.2010, GR-act. 4) wird korrekt darauf hingewiesen, dass Hochbauten im Abstandsbereich zur O._____ nur soweit zulässig seien, als im Baubewilligungsverfahren eine Ausnahmesituation im Sinne von § 42 StraG und § 73 PBG ausgewiesen werde. Es wurde mithin ebenfalls keine Vorwegnahme dieses Entscheides durch Sonderbauvorschriften bewilligt, wie dies im vorliegenden Fall von den Beschwerdeführerinnen verlangt wird.

Auch im Beschluss zum Gestaltungsplan P._____ (RRB Nr. 328/2009 vom 24.3.2009, GR-act. 5) wird korrekt ausgeführt, dass die Ausnahmesituation (Unterschreitung des kantonalen Mindestabstandes gegenüber der Kantonsstrasse) im Baubewilligungsverfahren nachzuweisen sei und dass diesbezüglich im Gestaltungsplan keine rechtsverbindlichen Anordnungen getroffen werden dürften.

Soweit der Gemeinderat Freienbach auf zwei Beschwerdeentscheide des Regierungsrates im Baubewilligungsverfahren verweist (GR-act. 6 und 7, RRB Nr. 916/2016 vom 8.11.2016 und RRB Nr. 917/2016 vom 8.11.2016), kann daraus ebenfalls nichts zu Gunsten der Beschwerdeführerinnen abgeleitet werden. In den fraglichen Entscheiden wird korrekt überprüft, ob eine Ausnahmesituation für die Unterschreitung des Strassenabstandes vorliegt. Es geht nicht um eine Vorwegnahme dieser Prüfung im Gestaltungsplanverfahren.

Auch aus dem Hinweis auf VGE III 2019 26 vom 29. August 2019 (betr. die Gemeinde Freienbach) können die Beschwerdeführerinnen (sowie die Gemeinde Freienbach) nichts zu ihren Gunsten ableiten. Dieser Entscheid betrifft das Baubewilligungsverfahren und die zu Recht im Baubewilligungsverfahren vorgenommene Prüfung der Frage, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer

Ausnahmebewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstandes erfüllt werden. Die Vorwegnahme dieser Prüfung im Gestaltungsplanverfahren war nicht Gegenstand dieses Gerichtsentscheides und wurde entsprechend auch nicht im Sinne der Beschwerdeführerinnen beurteilt.

Im Übrigen bestünde auch dann, wenn der Regierungsrat in einem Fall das Gesetz bei der Genehmigung eines der vorstehend angeführten Gestaltungsplans nicht korrekt angewendet hätte, kein Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf eine Behandlung abweichend vom geltenden Recht. Ein solcher Anspruch könnte höchstens dann bejaht werden, wenn eine eigentliche ständige gesetzeswidrige Praxis bestünde und es die Behörde ablehnte diese aufzugeben (statt vieler vgl. BGE 135 IV 191 E. 3.3; BGE 126 V 390 E. 6a; Urteil BGer I 389/02 vom 20.3.2003 E. 3.5 m.H.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8.A., Rz 599 m.H.). Solches ist vorliegend nach dem Gesagten nicht der Fall.

5.1 Zu prüfen bleibt die Frage, ob der Regierungsrat anstelle der Beschwerdegutheissung und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz auch eine Auflage oder Ergänzung der SBV hätte vorsehen können. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, entweder hätte er die Pflichtbaulinie ausdrücklich mit Vorbehalt der obergeschossigen "Auskragungen" versehen oder solche Vorsprünge nur in einem bestimmten Ausmass ohne wesentliche Änderung des Erscheinungsbildes zulassen können. Dasselbe gelte für das Richtprojekt. Art. 6 Abs. 2 SBV würde keine Gestaltungsplanausnahme darstellen, wenn die Beurteilung im Baubewilligungsverfahren vorbehalten würde. Der unnötige Leerlauf einer erneuten Rückweisung an die Erstinstanz sei unverhältnismässig und rechtswidrig.

5.2 Das Sicherheitsdepartement führt vernehmlassend aus, die Aufhebung von Art. 6 Abs. 2 SBV hätte insbesondere auch aufgrund der Pflichtbaulinie weitere Auswirkungen und offene Fragen nach sich gezogen, weshalb die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen war. Es sei nicht Aufgabe des Regierungsrates für die Beschwerdeführerinnen eine Projektanpassung im Sinne der Verletzung der Pflichtbaulinie vorzunehmen oder sonst wie zu antizipieren, wie die Beschwerdeführerinnen möglicherweise eine Anpassung der Sonderbauvorschriften und planerischen Inhalte wünschten. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerinnen mit vorliegender Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Genehmigung von Art. 6 Abs. 2 SBV beantragten, zeige, dass sie mit der blossen Aufhebung von Art. 6 Abs. 2 SBV und Genehmigung der restlichen SBV nicht einverstanden gewesen wären.

5.3 Ist ein Gestaltungsplan nicht genehmigungsfähig, ist die Genehmigung grundsätzlich zu verweigern. Ein reformatorisches Einschreiten kann indes bei

untergeordneten Mängeln angezeigt sein oder - selbst bei Fehlen kantonal- oder kommunalrechtlicher Regelungen - gar geboten sein, wenn dies gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip einer mildereren Massnahme gleichkommt (vgl. in diesem Sinne bezüglich Baubewilligung Urteil BGer 1C_475/2016 vom 9.3.2017 E. 2.4). Zudem muss der untergeordnete Mangel auf einfache Weise behebbar sein, ohne dass dadurch in die Planungsfreiheit eingegriffen wird, weil es etwa mehrere verschiedene zulässige Möglichkeiten für eine Plananpassung gäbe. In einem solchen Fall kann der Verzicht auf einen reformatorischen Entscheid unverhältnismässig sein (VGE III 2020 193 vom 8.3.2021 E. 5.2 m.H.).

5.4 Vorab ergibt sich aus der Argumentation der Beschwerdeführerinnen nicht klar, welchen Auflagen sie überhaupt zustimmen würden. Eine Streichung von Art. 6 Abs. 2 SBV wird nicht beantragt und würde zudem - wie der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss zu Recht festhält - relevante Auswirkungen auf das Richtprojekt und die Beurteilung der Fassadenwirkung gemäss der Bewilligung des Gemeinderates haben. Die im verbindlichen Situationsplan vorgesehenen und über die gesamte Fassade entlang der Kantonsstrasse verlaufenden "Gebäudevorsprünge" (vgl. Erläuterungsbericht Ziff. 2.4) wären wegzulassen und es würde sich auch die Frage nach der Anpassung der Baubereiche stellen. Die Streichung der Bestimmung wäre mithin nicht ohne Auswirkungen auf das Richtprojekt (welchem wegleitende Wirkung zukommt) und die im Situationsplan festgehaltenen Baubereiche, bei denen die Auskragungen verbindlich festgehalten werden. Diese Anpassung kann nicht von der Rechtsmittelbehörde vorgenommen werden.

Ein Hinweis auf einen Vorbehalt der Beurteilung der Abstandsunterschreitung im Baubewilligungsverfahren in den Sonderbauvorschriften würde im Widerspruch zur Vorwegnahme der grundsätzlich vorbehaltlosen Gewährung einer Abstandsunterschreitung über die gesamte über dem Sockelstock liegenden Fassade in Art. 6 Abs. 2 SBV und dem Situationsplan führen. Inwiefern dann die Prüfung der Voraussetzungen für eine Ausnahmbewilligung noch vorgenommen werden könnte, ist fraglich. Im vorliegenden Verfahren kann die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmbewilligung im Sinne von § 73 PBG und § 42 StraG gegeben sind, nicht geprüft werden, da diese Frage erst im Zusammenhang mit einem konkreten Bauprojekt geprüft werden kann. Auch die Frage, in welchem Ausmass Vorsprünge im Sinne von § 59 Abs. 2 PBG bewilligt werden können, ist gestützt auf ein konkretes Baubewilligungsprojekt zu beurteilen und kann nicht abstrakt mit einer durch die Rechtsmittelbehörde verfassten Auflage entschieden werden.

Eine Behebung des gestaltungsplanerischen Mangels kann nach dem Gesagten nicht mit einer Nebenbestimmung behoben werden, zumal es sich auch nicht um einen untergeordneten Mangel handelt.

6. Nichts zu ihren Gunsten können die Beschwerdeführerinnen auch aus dem Hinweis ableiten, dass geplant sei, die C._____ im Zusammenhang mit dem (geplanten) A3-Vollanschluss Halten in eine Gemeindestrasse (mit entsprechend geringeren Abstandsvorgaben) umzuklassifizieren. Positive Vorwirkungen sind grundsätzlich unzulässig. Gegen die Zulässigkeit der positiven Vorwirkung spricht neben dem Legalitätsprinzip vor allem die Tatsache, dass in der Regel nicht vorhergesehen werden kann, ob und wann eine neue Regelung in Kraft tritt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8.A., Rz 299 m.H.; BGE 136 I 142 E. 3.2; 125 V 455 E. 3; Urteil BGer 1C_274/2007 vom 1.2.2008 E. 4.1). Die Umsetzung des Anschlusses Halten und eine damit verbunden mögliche Umqualifizierung der C._____ setzt diverse noch ausstehende Planungs-, Baubewilligungs- und Kreditbeschlüsse auf verschiedenen Ebenen voraus, welche bei der Rechtsanwendung im vorliegenden Verfahren nicht vorweggenommen werden können.

7. Die Beschwerdeführerinnen beanstanden des Weiteren die Kostenverteilung im Beschwerdeverfahren. Die H._____ sei mit ihren Anträgen zu wesentlichen Teilen nicht durchgedrungen. Dennoch seien die gesamten Verfahrenskosten den Beschwerdeführerinnen auferlegt worden.

Gemäss § 72 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRP; SRSZ 234.110) werden die Kosten für den Erlass eines Entscheides oder Zwischenbescheides in der Regel der unterliegenden Partei überbunden. Unterliegt sie nur teilweise, werden die Kosten auf die Parteien anteilmässig verteilt. Die Kostenverteilung erfolgt mithin grundsätzlich nach dem Unterliegerprinzip. Das Obsiegen und Unterliegen im Prozess orientiert sich einzig am Rechtsbegehren der beschwerdeführenden Partei. Massgebend ist, ob und in welchem Umfang diese - zum Nachteil des Beschwerdegegners - eine Änderung des vorinstanzlichen Entscheids zu bewirken vermag (BGE 123 V 156 E. 3c m.H.). Auf die Begründetheit einzelner Rügen kommt es hingegen nicht an (Plüss in: Kommentar VRG, 3.A., § 13 Rz 51).

Im Verfahren vor Regierungsrat wurde die Beschwerde gutgeheissen und der Genehmigungsbeschluss des Gemeinderates Freienbach vom 25. Januar 2024 aufgehoben. Die Verlegung der gesamten Verfahrenskosten auf die unterliegenden Beschwerdeführerinnen entsprechend dem Verfahrensergebnis ist mithin nicht zu beanstanden.

8.1 Nicht weiter einzugehen ist auf die von der Beschwerdegegnerin gestellten Rechtsbegehren, soweit sie über den Streitgegenstand hinausgehen und insbesondere gerügt wird, dass der Regierungsrat nicht sämtlichen von ihr erhobenen Rügen stattgegeben habe oder darauf eingetreten sei. Die Beschwerdegegnerin hat innert Frist keine Beschwerde gegen den vorliegend streitigen Regierungsratsbeschluss vom 17. September 2024 erhoben. Der Streitgegenstand umfasst, was die beschwerdeführende Partei anbegehrt und die Behörde bzw. die Gegnerschaft nicht zugestehen will. Nicht von Belang sind in diesem Zusammenhang die Anträge von Nebenparteien, die selber kein Rechtsmittel erhoben haben, am Verfahren aber beteiligt sind. Um den Streitgegenstand zu bestimmen, ist in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege vom Anfechtungsobjekt auszugehen, das den Rahmen des Streitgegenstands vorgibt (Verfügung oder Rechtsmittelsentscheid). Innerhalb dieses Rahmens bezeichnen die Parteien den Streitgegenstand in ihren Rechtsmitteleingaben (Daum in: Herzog/Daum, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2.A., Art. 69 Rz 5; vgl. Bertschi in: VRG-Kommentar, 3.A., Vorbem. zu §§ 19-28a, Rz 44f.). Die Gegenpartei kann den Streitgegenstand nicht über den Umfang hinaus erweitern, der mit dem Rechtsmittel bestimmt wird. Über den Streitgegenstand hinausgehende Begehren sind demnach unzulässig, da im verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren keine "Anschlussbeschwerde" o.ä. der Beschwerdegegner erhoben werden kann (Daum in: Herzog/Daum, a.a.O., Art. 20a Rz 5, Herzog in: Herzog/Daum, a.a.O., Art. 69 Rz 5, Griffel in: VRG-Kommentar, 3.A., § 29b Rz 19 m.H., VGE III 2017 172 vom 20.12.2017 E. 2.2 m.H.).

Auf die beschwerdegegnerischen Anträge Ziff. 2, 4 und 5 kann deshalb nicht eingetreten werden. Der beschwerdegegnerische Antrag Ziff. 3 (Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses Nr. 25 vom 25. Januar 2024) ist gegenstandslos, nachdem der fragliche Beschluss vom Regierungsrat mit dem vorliegend streitigen Beschwerdeentscheid aufgehoben worden ist.

8.2 Soweit die Beschwerdegegnerin unter Hinweis auf die vom Gemeinderat mit seiner Vernehmlassung eingereichten Regierungsratsbeschlüsse (Akten Gd. Nr. 2 - 7) die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels beantragt, ist darauf hinzuweisen, dass der einmalige Schriftenwechsel in der Verwaltungsrechtspflege grundsätzlich die Regel bildet. Die Rechtsmittelinstanz kann auf Antrag der Vorinstanz oder der Parteien oder von Amtes wegen einen zweiten Schriftenwechsel anordnen (§ 41 VRP). Die Beschwerdeführerinnen haben mit Schreiben vom 24. Januar 2025 nach Durchführung des einfachen Schriftenwechsels auf weitere Ausführungen verzichtet. Dementsprechend besteht keine Grundlage für die Einholung weiterer Stellungnahmen. Die vom Gemeinderat eingereichten Bei-

lagen Nr. 2 - 7 sind für den Ausgang dieses Verfahrens ohne Relevanz (vgl. E. 4.5 vorstehend). Sie werden der Beschwerdegegnerin zur Kenntnisnahme in Kopie mit dem vorliegenden Entscheid zugestellt.

9. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 2'500.-- den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (§ 72 Abs. 2 VRP). Parteientschädigungen werden keine zugesprochen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) werden auf Fr. 2'500.-- festgesetzt und den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt. Nachdem sie am 21. Oktober 2024 einen Kostenvorschuss in gleicher Höhe geleistet haben, ist die Rechnung ausgeglichen.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).

Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
4. Zustellung an:
 - die Beschwerdeführerinnen (2/R)
 - die Beschwerdegegnerin (R; unter Beilage der Gd-act. 2-7 in Kopie)
 - den Rechtsvertreter der Gemeinde Freienbach (2/R)
 - den Regierungsrat (EB)
 - das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst (EB)
 - und an das kantonale Amt für Raumentwicklung (z.K.).

Schwyz, 28. März 2025

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

***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: 2. April 2025