

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



---

III 2018 127 + 128

## Entscheid vom 27. Mai 2019

---

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident  
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin  
Monica Huber-Landolt, Richterin  
lic.iur. Prisca Reichlin Brügger, Gerichtsschreiberin

---

Parteien

1. A. \_\_\_\_\_,
2. B. \_\_\_\_\_,
3. C. \_\_\_\_\_,
4. D. \_\_\_\_\_,
5. E. \_\_\_\_\_,
6. F. \_\_\_\_\_, O. \_\_\_\_\_, 8808 Pfäffikon,  
Beschwerdeführer (Verfahren III 2018 127),  
Ziff. 1-6 vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. G. \_\_\_\_\_,
  
7. **W.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin (Verfahren III 2018 128),  
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. X. \_\_\_\_\_,

### gegen

1. **Gemeinderat Freienbach**, Unterdorfstrasse 9, Postfach 140,  
8808 Pfäffikon,  
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. H. \_\_\_\_\_,
2. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9, Post-

fach 1260, 6431 Schwyz,

3. **Amt für Raumentwicklung ARE**, Bahnhofstrasse 14, Postfach  
1186, 6431 Schwyz,  
Vorinstanzen,

4. **I.** \_\_\_\_\_ **AG**,  
Beschwerdegegnerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. J. \_\_\_\_\_, J. \_\_\_\_\_,

5. **K.** \_\_\_\_\_,

6. **L.** \_\_\_\_\_,  
Beigeladene,

---

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Baubewilligung)

## Sachverhalt:

**A.** Mit Gesuch vom 21. Juli 2016 ersuchte die I. \_\_\_\_\_ den Gemeinderat Freienbach um Bewilligung für den Bau einer Zufahrt ab dem Autobahnanschluss Pfäffikon über eine Hochbrücke zum Seedamm-Center. Das Projekt betrifft die Grundstücke KTN M. \_\_\_\_\_ (im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesamt für Strassen, ASTRA) und KTN N. \_\_\_\_\_ (im Eigentum der K. \_\_\_\_\_). Das Gesuch wurde publiziert (Abl 2016 S. 1815 und 1816) und öffentlich aufgelegt.

Gegen das Gesuch erhoben am 17. August 2016 A. \_\_\_\_\_ sowie fünf weitere Eigentümer der Liegenschaft KTN P. \_\_\_\_\_ (O. \_\_\_\_\_,) Einsprache beim Gemeinderat mit dem Antrag, auf das Baugesuch sei nicht einzutreten oder die Baubewilligung sei zu verweigern. Mit Eingabe vom 18. August 2016 erhob auch die W. \_\_\_\_\_ als Eigentümerin der Liegenschaften KTN Q. \_\_\_\_\_ (Y. \_\_\_\_\_,) und als Baurechtsnehmerin der Liegenschaft KTN R. \_\_\_\_\_ (im Eigentum der K. \_\_\_\_\_) Einsprache mit dem Antrag, die Baubewilligung für eine Brücke zum Seedamm-Center mit Strassenanpassungen sei zu verweigern. Eine weitere Einsprache erfolgte von der K. \_\_\_\_\_ (Eingabe vom 18.8.2016).

**B.** Mit Beschluss vom 24. Mai 2017 hat der Gemeinderat Freienbach unter gleichzeitiger Eröffnung des kantonalen Gesamtentscheides des ARE vom 27. April 2017 was folgt entschieden:

1. Die Einsprache von A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, Angela Minuz, D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ wird abgewiesen.
2. Die Einsprache der W. \_\_\_\_\_ wird abgewiesen.
3. Die Einsprache der K. \_\_\_\_\_ wird zufolge Rückzugs als gegenstandslos geworden abgeschrieben.
4. Die Bewilligung für Brücke zum Seedamm-Center mit Strassenanpassungen, KTN S. \_\_\_\_\_, Gwattstrasse, Eichrain, Pfäffikon, mit nachfolgenden Auflagen, Bedingungen und Vorbehalten erteilt:
  - 4.1-4.6 (diverse Auflagen und Nebenbestimmungen)
5. Der Bauherrschaft werden der Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 27.4.2017, die Stellungnahme des Bundesamtes für ASTRA vom 30. August 2016 und das Ergebnis der abwassertechnischen Prüfung vom 4. April 2017 eröffnet. Die darin enthaltenen Auflagen bilden Bestandteil dieser Bewilligung und sind in allen Teilen zu beachten, ebenso die Allgemeinen Bauvorschriften.
- 6.-9. (Baufreigabe, Gebühren, Rechtsmittelbelehrung, Zustellung).

**C.** Am 19. Juni 2017 erhoben F.\_\_\_\_\_ und die fünf weiteren Einsprecher Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz, mit dem Hauptantrag, die Bewilligung des Gemeinderates Freienbach vom 24. Mai 2017 sei aufzuheben (Verfahren VB 163/2017).

Am 22. Juni 2017 liess auch die W.\_\_\_\_\_ gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 24. Mai 2017 Beschwerde erheben beim Regierungsrat des Kantons Schwyz mit dem Antrag, es seien die Verfügung des Bundesamtes für Strassen vom 30. August 2016, der kantonale Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 27. April 2017 und der Beschluss des Gemeinderates Freienbach vom 24. Mai 2017 aufzuheben und die Bewilligung für das Strassenbauprojekt sei zu verweigern (Verfahren VB 169/2017).

**D.** Mit Beschluss Nr. 477/2018 vom 26. Juni 2018 (Versand 3.7.2018) vereinigte der Regierungsrat die beiden Beschwerdeverfahren und wies beide Beschwerden ab, soweit er darauf eingetreten ist.

**E.** Gegen diesen Beschluss liessen am 24. Juli 2018 A.\_\_\_\_\_ und die fünf weiteren Parteien des Verfahrens VB 163/2017 beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz fristgemäss Beschwerde erheben mit folgenden Anträgen (Verfahren III 2018 127):

1. Der Beschluss Nr. 477/2018 (Verfahren I VB 163/2017) des Regierungsrats des Kantons Schwyz vom 26.6.2018 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Die Baubewilligung und der Einspracheentscheid des Gemeinderats Freienbach vom 24.5.2017 sowie die Gesamtbewilligung des Amtes für Raumentwicklung vom 17.4.2017 betreffend Neubau Hochbrücke zum Seedamm-Center mit Strassenanpassungen Nationalstrasse N03 seien aufzuheben und das Baugesuch sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanzen sowie der Beschwerdegegnerin.

Mit Eingabe vom 24. Juli 2018 liess auch die W.\_\_\_\_\_ fristgemäss Beschwerde erheben gegen den Regierungsratsbeschluss mit folgenden Anträgen (Verfahren III 2018 128):

1. Es seien der angefochtene Beschluss und demgemäss auch die Verfügung des Bundesamtes für Strassen, ASTRA, vom 30. August 2016, der Kantonale Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 27. April 2017 sowie der Beschluss des Gemeinderates Freienbach Nr. 189 vom 24. Mai 2017 aufzuheben und es seien die Bewilligungen für das Strassenbauprojekt zu verweigern;
2. Die Vernehmlassungen der Vorinstanzen sowie weiterer Behörden oder Dritter seien der Beschwerdeführerin umgehend zur Stellungnahme zuzustellen;
3. Es sei ein Augenschein durchzuführen;

4. Der Beschwerdeführerin sei für dieses und für das vorinstanzliche Verfahren je eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen,  
alles unter Kostenfolge zulasten der Vorinstanzen bzw. der Staatskasse.

**F.** Mit Vernehmlassung vom 7. August 2018 nahm das ARE zu den beiden Beschwerden Stellung.

Das Sicherheitsdepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 13. August 2018 die Abweisung der Beschwerde III 2018 127. Mit separater Vernehmlassung vom 13. August 2018 beantragt es auch die Abweisung der Beschwerde III 2018 128, soweit darauf eingetreten werden könne.

Gemäss Mitteilungen vom 20. August 2018 verzichtet das ASTRA auf eine Stellungnahme zu den beiden Beschwerden.

Der Gemeinderat Freienbach lässt mit Vernehmlassung vom 11. Oktober 2018 die Abweisung der Beschwerde III 2018 127 beantragen. Mit Vernehmlassung gleichen Datums lässt er auch die Abweisung der Beschwerden III 2018 128 beantragen, soweit darauf einzutreten sei.

Die Beschwerdegegnerin lässt mit Vernehmlassung vom 19. Oktober 2018 die Abweisung der Beschwerde der Beschwerdeführer Ziff. 1-6 beantragen, soweit darauf einzutreten sei. Mit separater Vernehmlassung vom 19. Oktober 2018 lässt sie auch die Abweisung der Beschwerde III 2018 128 beantragen, soweit darauf einzutreten sei.

Mit Replik vom 31. Dezember 2018 äussert sich die Beschwerdeführerin Ziff. 7 zu den Vernehmlassungen der Vorinstanzen und der Beschwerdegegnerin, wobei sie an ihren Anträgen festhielt.

Mit Duplik vom 20. Februar 2019 äussert sich die Beschwerdegegnerin zur Replik der Beschwerdeführerin Ziff. 7. Gleichentags lässt sie sich auch zu den Vernehmlassungen der Vorinstanzen vernehmen.

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

1. Im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP; SRSZ 234.110) wird die Verfahrensvereinigung nicht ausdrücklich erwähnt. Nach konstanter Rechtsprechung können Beschwerden vereinigt werden, wenn das Gericht für zwei oder mehrere Verfahren in der gleichen Verfahrensart zuständig ist und sich die verschiedenen Beschwerden im Wesentlichen auf die gleichen Tatsachen (Sachverhalt) und die gleichen Rechtsgründe (Rechtsfragen) stützen (vgl. VGE 603 + 606/92 vom 23.9.1992 Erw. 1, Prot. 1018; VGE 116 + 129/94 vom 23.11.1994 Erw. 1, Prot. 1497f.; VGE 121 + 196/94 vom 11.1.1995 Erw. 1, Prot.

8f.; VGE 1025 + 1026/99 vom 15.7.1999 Erw. 1). Die Beschwerden richten sich gegen den gleichen Regierungsratsbeschluss und beinhalten im Wesentlichen die gleichen Rügen, weshalb eine Verfahrensvereinigung offenkundig gerechtfertigt ist.

**2.1** Wie schon im Verfahren vor dem Regierungsrat beantragt die Beschwerdeführerin Ziff. 7 die Durchführung eines Augenscheins. Der Regierungsrat hat auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet mit der Begründung, die für den Entscheid wesentlichen Grundlagen würden sich aus den Akten und den Parteieingaben ergeben. Im Übrigen würde die Beurteilung der zu prüfenden Rechtsfragen keinen Augenschein erfordern. Die Beschwerdeführerin Ziff. 7 wendet ein, aus den Projektunterlagen sei die gestalterische Wirkung des Strassenprojektes auf die Nachbarparzellen nicht ersichtlich.

**2.2** Der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) räumt den Verfahrensbeteiligten das Recht ein, Beweismassnahmen zu beantragen, und verpflichtet die Behörden, rechtzeitig und formgerecht angebotene Beweismittel zu behaupteten rechtserheblichen Tatsachen auch abzunehmen. Auf ein beantragtes Beweismittel kann nur dann verzichtet werden, wenn es eine nicht erhebliche Tatsache betrifft oder offensichtlich untauglich ist, wenn die Behörden den Sachverhalt aufgrund eigener Sachkunde oder nach den Akten hinreichend würdigen oder wenn sie in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen können, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 124 I 208 Erw. 4a S. 211 und 124 I 241 Erw. 2 mit Hinweisen). Wird ein Augenschein beantragt, steht der Entscheid, ob ein solcher angeordnet werden soll, im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache befassten Behörde. Eine dahingehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht ermittelt werden können. Die Durchführung eines Augenscheins ist somit nur geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (Urteile BGer 1C\_281/2015 v. 28.6.2016 Erw. 2; 1C\_581/2014 v. 23.6.2015 Erw. 1.3; 1P.327/2004 v. 5.1.2005 Erw. 4 m.H.).

**2.3** In den Akten befinden sich neben den Planunterlagen Visualisierungen des Projektes, Modellabbildungen und Photos der Beschwerdeführer, auf welchen (zumindest teilweise) auch das Baugespann ersichtlich ist. Ein Augenschein vor Ort vermöchte keine weitergehenden Erkenntnisse zur gestalterischen Wirkung der geplanten Zufahrt erbringen. Es ist mithin nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet hat. Entspre-

chend besteht auch im vorliegenden Verfahren kein Anlass, einen Augenschein durchzuführen.

**3.1** Die Beschwerdeführerin Ziff. 7 rügt den Regierungsratsbeschluss vorab insoweit, als der Regierungsrat auf ihre Beschwerde nicht eingetreten ist.

Das Nichteintreten des Regierungsrates bezieht sich auf die Rüge, die "Verfügung" des ASTRA vom 30. August 2016 sei aufzuheben. Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss offen gelassen, ob dem fraglichen Schreiben Verfügungscharakter zukommt. Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit von Verfügungen von Bundesämtern im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens sei er nicht zuständig. Soweit die Beschwerdeführerin Ziff. 7 mithin die Aufhebung der "Verfügung" des ASTRA vom 30. August 2016 verlange, könne auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

Die Beschwerdeführerin Ziff. 7 ist demgegenüber der Ansicht, wenn dem Schreiben des ASTRA vom 30. August 2016 keine Verfügungswirkung zukomme, könne es auch nicht Grundlage für die vom Gemeinderat in seinem Beschluss festgesetzten Auflagen bilden, weshalb der Gemeinderatsbeschluss insofern hätte aufgehoben werden müssen.

**3.2** Dass es sich beim fraglichen Schreiben des ASTRA vom 30. August 2016 nicht um eine selbständige Verfügung handelt, wurde zwischenzeitlich auch höchstrichterlich festgehalten (Urteil BGer 1C\_132/2018 vom 24.9.2018). Es handelt sich um eine Stellungnahme in einem Meinungs austauschverfahren über die Zuständigkeit. Das ASTRA hält gegenüber dem kant. ARE fest, (1.) dass es als Grundeigentümerin dem Bauvorhaben zustimme, dass es sich aber um ein privates Bauvorhaben handle, (2.) dass Auflagen und Bedingungen gegenüber der privaten Bauherrin zu formulieren seien und (3.) dass es nach Erteilung der kantonalen/kommunalen Baubewilligung mit der Bauherrin eine Nutzungsbewilligung abschliessen werde, um die hoheitlichen Aspekte im Detail zu regeln. Die Bauherrin sei daher im Rahmen der Baubewilligung zu verpflichten, vor Baubeginn beim ASTRA eine Nutzungsbewilligung und -vereinbarung abzuschliessen.

Der Gemeinderat hat entsprechend in Dispositiv Ziff. 5 der Baubewilligung vom 24. Mai 2017 festgehalten, dass die im Schreiben des ASTRA vom 30. August 2016 enthaltene Auflage Bestandteil der Bewilligung bildet. Damit wird die Bauherrin verpflichtet, vor Baubeginn mit dem ASTRA eine Nutzungsbewilligung und -vereinbarung abzuschliessen. Dies ist nicht zu beanstanden. Auch wenn dem Schreiben des ASTRA vom 30. August 2016 kein selbständiger Verfügungscharakter zukommt, ist nicht ersichtlich, weshalb der vom ASTRA vorgebrachte Vorbehalt nicht in die kommunale Verfügung übernommen werden kann.

In Baubewilligungen werden regelmässig Nebenbestimmungen aufgenommen, welche auf Obliegenheiten des Gesuchstellers hinweisen, um Rechtsverletzungen vorzubeugen (Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Rz 446). Zudem sollte sich aus Gründen der Rechtssicherheit ein baurechtlicher Entscheid darüber aussprechen, ob und welche Sonderbewilligungen vor Baubeginn erforderlich sind (Mäder, a.a.O., Rz 457). Diesen Grundsätzen ist der Gemeinderat mit dem Hinweis auf die Stellungnahme des ASTRA vom 30. August 2016 nachgekommen.

**4.1** Die Beschwerdeführer Ziff. 1-6 machen geltend, das bewilligte Strassenprojekt tangiere überregionale Interessen und das Nationalstrassennetz. Gestützt auf Art. 21 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) liege die Zuständigkeit für den Bau einer solchen Anlage beim Bund. Der Regierungsrat verkenne den Umfang des Strassenbauvorhabens (Abbruch und Wiederaufbau Anschluss Pfäffikon der N03 zwischen Knoten Etzelpark und Einfahrt bzw. Ausfahrt mit Verschiebung der Fahrbahnen der Zubringerstrasse und Erstellung neuer Rampenbauwerke, neuer direkter Anschluss zum Seedamm-Center ab der Autobahn). Es handle sich nicht um bloss untergeordnete Strassenanpassungen im Zusammenhang mit den Brückenneubau. Die Beschwerdeführer weisen im Weiteren darauf hin, dass bereits in einem früheren Verfahren für den direkten Anschluss des Seedamm-Centers das Plangenehmigungsverfahren gemäss Nationalstrassengesetz durchgeführt werden musste. Die erteilte kommunale und kantonale Baubewilligung verletze die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kanton/Gemeinde und sei bundesrechtswidrig.

Die Beschwerdeführerin Ziff. 7 qualifiziert das Bauprojekt ebenfalls als Bestandteil einer Nationalstrasse. Ein Anschluss sei per Definition Bestandteil einer Nationalstrasse (Art. 6 Ziff. 1 NSG). Der Ersatzneubau des Nationalstrassenanschlusses sei Bestandteil der Nationalstrasse; die Fahrbahnen samt Rampen der Aus- und Einfahrten dienen der Nationalstrasse. Auch die Brücke zum Seedamm-Center bilde Bestandteil der Nationalstrasse. Die Brücke bilde mit der bestehenden Strassenfläche eine Einheit und sei nicht unabhängig davon realisierbar. Das Brückenbauwerk zweige unmittelbar von den Fahrbahnen des neu zu erstellenden Nationalstrassenanschlusses Pfäffikon ab. Die Brücke diene der Verkehrssicherheit auf der Nationalstrasse, indem sie Rückstaus verhindern helfe solle. Die Brücke sei daher neuer Bestandteil der Ausfahrt Pfäffikon und nicht eine bauliche Umgestaltung einer bestehenden Einmündung im Sinne von Art. 44 Abs. 1 NHG. Auch die Beschwerdeführerin Ziff. 7 verweist in diesem Zusammenhang auf ein bereits früher durchgeführtes Verfahren zum Ersatzneubau des Anschlusses Pfäffikon; dazumal sei ein Plangenehmigungsverfahren durch den

Bund durchgeführt worden (Plangenehmigung durch UVEK mit Entscheid vom 28. November 2014 aufgehoben; das ganze Verfahren wurde in der Folge abgeschrieben, nachdem der Kanton Schwyz seiner Pflicht zur Planung der kantonalen Anschlussstrassen nicht nachkam und das ASTRA deshalb das Plangenehmigungsgesuch zurückgezogen hatte). Das Auflageprojekt 2016 für den Ersatzneubau des Autobahnanschlusses Pfäffikon weiche vom Auflageprojekt 2011/2012 nur insofern ab, als die Fahrbahnen (zwischen Knoten Etzelpark und Unterführung Gwatt) im Vergleich zum heutigen Zustand noch mehr verschoben würden. Die Zufahrtsrampe Richtung Zürich und die Ausfahrtsrampe aus Richtung Chur müssten daher neu aufgebaut werden. Es würden zwei neue Fahrbahnen für die Anschlüsse an die Hochbrücke zum Seedamm-Center notwendig. Auch die bestehende Zufahrt zum Seedamm-Center ab der Autobahn werde verbreitert. Es liege offensichtlich ein Ersatzneubau des Autobahnanschlusses Pfäffikon vor. Der Umstand, dass der Ersatzneubau des Autobahnanschlusses durch die private Beschwerdegegnerin geplant und bezahlt werde, ändere nichts an der Planungspflicht gemäss NSG.

**4.2** Der Regierungsrat weist im angefochtenen Beschluss zunächst darauf hin, dass ursprünglich die Direkterschliessung des Seedamm-Centers ab dem N03 Anschluss Pfäffikon zeitlich mit der Umgestaltung des Anschlusses durch das ASTRA geplant worden sei. Ende 2014 habe das ASTRA aber beschlossen, das Auflageprojekt für die Umgestaltung des Anschlusses Pfäffikon zurück zu ziehen. In der Folge habe auch die Beschwerdegegnerin ihr Gesuch für den Direktanschluss über eine Hochbrücke zurückgezogen und in überarbeiteter Form jetzt als alleinige Bauherrin aufgelegt.

Im Weiteren weist der Regierungsrat korrekt drauf hin, dass die geplante Hochbrücke zum Seedamm-Center im geltenden Erschliessungsplan Pfäffikon (vom Regierungsrat am 26.4.2005 genehmigt) unter dem Titel "orientierender Planinhalt" als Feinerschliessungsstrasse "Neubau/Ausbau 1. Etappe" eingetragen ist. Wie der Regierungsrat ferner richtig festhält, richtet sich das Baubewilligungsverfahren für Bauten der Groberschliessung und der Feinerschliessung nach dem Planungs- und Baugesetz (PBG; SRSZ 400.100; vgl. § 39 Abs. 5 und 40 Abs. 2 PBG), soweit nicht übergeordnetes Recht ein anderes Verfahren vorsieht. Der Regierungsrat verneint in der Folge unter Hinweis auf einen Meinungs austausch mit dem UVEK (Schreiben des UVEK vom 25.1.2018) die Notwendigkeit der Durchführung eines Planungsverfahrens nach NSG für die geplante Erschliessung. Die Hochbrücke diene lediglich der Erschliessung des Seedamm-Centers und damit einem rein privaten Zweck. Für den Betrieb der Nationalstrasse sei sie nicht notwendig. Am Bestand der Ein- und Ausfahrten der Nationalstrasse werde

grundsätzlich nichts geändert. Die bestehenden Anschlusspunkte würden weiterhin im bisherigen Umfang befahrbar sein. Hinzu kämen lediglich zwei neue Fahrspuren, bei den bestehenden Ausfahrten, welche dann über die Hochbrücke zum Seedamm-Center führten. Ausserdem werde die bestehende Zufahrt zum Seedamm-Center ab der Autobahneinfahrt Pfäffikon ausgebaut bzw. etwas verbreitert und leicht verschoben. Der bestehende Nationalstrassenkörper werde insgesamt kaum angetastet. Entsprechend schützt der Regierungsrat das Vorgehen der Vorinstanzen, das Bauprojekt gemäss dem kantonalen Bewilligungsverfahren zu beurteilen.

**4.3** Mit Schreiben vom 25. Januar 2018 ans Sicherheitsdepartement hielt das UVEK unter Bezugnahme auf die Beschwerden gegen das Strassenprojekt fest (Vi-act. VB 63/2017 V/01):

Im vorliegenden Verfahren geht es um eine Zufahrt zu einem Einkaufszentrum, welche die I. \_\_\_\_\_ AG zu bauen beabsichtigt. Es handelt sich um ein Bauprojekt eines privaten Bauherren, welches teilweise auf einem Grundstück der Nationalstrasse zu liegen kommt und an diese anschliesst.

Es handelt sich nicht um einen Bestandteil der Nationalstrasse. (...). In seinem Urteil 1A.141/2006 führt das Bundesgericht aus, dass die Abgrenzung von Anlagen der Nationalstrasse zu Anlagen, welche nicht zur Nationalstrasse gehören grundsätzlich danach zu treffen sei, "ob die Baute oder Anlage von ihrem Zweck her hauptsächlich der Erfüllung einer Bundesaufgabe diene und ob sie für die ordnungsgemässe und reibungslose Erfüllung dieser Aufgabe nicht bloss zweckmässig oder nützlich, sondern notwendig sei". (...). Vorliegend ist die Hochbrücke für den Betrieb der Nationalstrasse jedoch nicht notwendig.

Die Zufahrt stellt des Weiteren keinen Anschluss i.S.v. Art. 2 Bst. C NSV dar, da sie auf ein privates Grundstück führt und nicht zu einer untergeordneten, leistungsfähigen Strasse. Im Übrigen bilden Kunstbauten, einschliesslich Über- und Unterführungsbauwerke nur dann einen Nationalstrassenbestandteil, wenn diese beim Bau der Nationalstrasse erforderlich wurden (Art. 2 Bst. B NSV), was vorliegend ebenso nicht der Fall ist.

Aufgrund dieser Ausführungen ergibt sich, dass es sich bei diesem Vorhaben weder um eine Nationalstrasse noch um einen Bestandteil einer solchen handelt. Damit fällt das Plangenehmigungsverfahren nach NSG ausser Betracht.

Die Erstellung der Zufahrt stellt vielmehr eine bauliche Umgestaltung im Bereich von Nationalstrassen i.S.v. Art. 44 Abs. 1 NSG dar. Solche Vorhaben sind im kommunalen resp. kantonalen Verfahren zu bewilligen, benötigen jedoch zu gegebener Zeit eine Bewilligung des ASTRA (Art. 30 Abs. 1 NSV).

**4.4** Gemäss Art. 6 NSG gehören zu den Nationalstrassen neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technischen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, insbesondere Kunstbauten, Anschlüsse, Rastplätze, Signale, Einrichtungen für den Betrieb und Unterhalt der Strassen, Bepflanzungen sowie Böschungen, deren Bewirtschaftung dem Anstösser nicht zugemutet werden kann.

Die Nationalstrassen stehen unter der Strassenhoheit und im Eigentum des Bundes (Art. 8 Abs. 1 NSG). Für die Erstellung von Nationalstrassen ist ein Projektierungsverfahren im Sinne von Art. 12 NSG durchzuführen. Allerdings sieht das Gesetz auch vor, dass im Bereich der Nationalstrassen bauliche Umgestaltungen möglich sind (vgl. Art. 44 Abs. 1 NSG), die nicht für den Betrieb der Nationalstrasse als solches erforderlich sind; diese dürfen die Strassenanlage (und deren Ausbau) jedoch nicht beeinträchtigen. Das erforderliche Verfahren wird durch den Bundesrat geregelt. In der entsprechenden Verordnung (Nationalstrassenverordnung, NSV, SR 725.111) werden u.a. die Nutzung des Areals im Eigentum der Nationalstrasse durch Dritte (Art. 29 NSV) und Bauvorhaben Dritter im Bereich der Nationalstrassen (Art. 30 NSV) geregelt. Solche Bauvorhaben oder Nutzungen durch Dritte bedürfen der Bewilligung des ASTRA (Art. 29 Abs. 1 NSV und Art. 30 Abs. 1 NSV).

Der geplante Direktanschluss Seedamm Center führt über das im Eigentum der Eidgenossenschaft stehende Autobahngrundstück KTN M. \_\_\_\_\_ innerhalb der Baulinien für Nationalstrassen zum Grundstück KTN N. \_\_\_\_\_, auf welchem das Seedamm Center liegt und welches der Gewerbezone zugeordnet ist. Das Bauprojekt sieht die Errichtung von zwei Zufahrten ab dem Autobahnanschluss (Zufahrt ab Ausfahrt Zürich und ab Ausfahrt Chur) über eine Hochbrücke zum Seedamm Center vor. Zudem wird die bereits bestehende Zufahrt ab der Autobahnauffahrt in Richtung Chur verändert (leichte Verbreiterung und Verschiebung). Die bestehenden Autobahnanschlüsse bleiben unverändert bestehen. Beim Bauprojekt handelt es sich nicht um eine Anlage im Sinne von Art. 6 NSG, welche zur technischen richtigen Ausgestaltung einer Nationalstrasse erforderlich ist. Es geht auch nicht um die Schaffung einer neuen bzw. weiteren Nationalstrassen-Ausfahrt (vgl. BGE 106 Ib 22) und es geht nicht um die Schaffung einer Verbindungsstrecke zur nächsten leistungsfähigen Kantons-, Regional- oder Lokalstrasse. Bei der geplanten Zufahrt handelt es sich weder um einen Bestandteil der Nationalstrasse im Sinne von Art. 2 NSV noch um eine Nebenanlage im Sinne von Art. 6 NSV. Mit der geplanten Zufahrt soll vielmehr - wie der Regierungsrat und auch das UVEK im obzitierten Schreiben festhalten - eine private Zufahrt zu einem Einkaufszentrum errichtet werden, welche für den Verkehr der Nationalstrasse nicht notwendig ist, auch wenn die verbesserte Zufahrt positive Auswirkungen auf den Autobahnanschluss haben wird (Entlastung und Entflechtung des Verkehrs). Insgesamt kann daher dem Regierungsrat und dem UVEK gefolgt werden, wonach die geplante Zufahrt als bauliche Umgestaltung im Bereich von Nationalstrassen im Sinne von Art. 44 Abs. 1 NSG zu qualifizieren ist, welche nach kantonalem bzw. kommunalen Recht zu bewilligen ist und für welche gemäss Art. 30 Abs. 1 NSV eine Bewilligung des ASTRA eingeholt

werden muss, jedoch kein Projektgenehmigungsverfahren im Sinne von Art. 12 NSG durchzuführen ist.

**5.1.1** Die Beschwerdeführerin Ziff. 7 macht im Weiteren geltend, die geplante Zufahrt mit Hochbrücke sei zumindest als Groberschliessung zu qualifizieren und im entsprechenden Nutzungsplanverfahren und nicht im Baubewilligungsverfahren zu planen (§ 13 Abs. 2 Strassengesetz, StraG, SRSZ 442.11; § 39 Abs. 1 PBG).

**5.1.2** Mit der Frage, ob die geplante Zufahrt zu Recht als Feinerschliessungsstrasse qualifiziert wird, oder ob diese als Groberschliessungsstrasse zunächst im Rahmen der Erschliessungsplanung hätte festgelegt werden müssen, setzt sich der Regierungsratsbeschluss nicht auseinander. Vernehmlassend führt das Sicherheitsdepartement jedoch aus, das verlangte Nutzungsplanverfahren sei mit der Erschliessungsplanung durchgeführt worden, da die geplante Hochbrücke im Erschliessungsplan als Feinerschliessung eingetragen sei. Der Gemeinderat verweist ebenfalls auf den rechtskräftigen Erschliessungsplan.

**5.2.1** Die Frage der Planungspflicht (ausserhalb des nationalstrassenrechtlichen Planungsverfahrens) steht in Zusammenhang mit dem weiteren Einwand der Beschwerdeführerin Ziff. 7, wonach das geplante Strassenbauwerk zum grössten Teil ausserhalb der Bauzone liege (im Zonenplan der Gemeinde Freienbach als weisse Fläche eingetragen). Die Darstellung des Baugrundstückes als weisse Fläche im Zonenplan zeige auf, dass die betroffenen Grundstücksflächen ausserhalb der Bauzone lägen. Es könne keine Baubewilligung im Sinne von Art. 22 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 erteilt werden. Die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung nach Art. 24 RPG seien jedoch auch nicht erfüllt, da das Seedamm-Center bereits erschlossen sei und die geplante Erschliessung nicht notwendig sei. Zudem sei für eine Ausnahmegenehmigung nach Art. 24 RPG kein Gesuch gestellt worden.

**5.2.2** Mit der Thematik des Erfordernisses einer Ausnahmegenehmigung im Sinne von Art. 24 RPG setzt sich der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss ebenfalls nicht auseinander. Vernehmlassend hält das Sicherheitsdepartement jedoch fest, die Tatsache, dass das Strassengrundstück KTN M. \_\_\_\_\_ im Zonenplan der Gemeinde Freienbach dem übrigen Gemeindegebiet zugeschlagen worden sei, bedeute nicht, dass sich das Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone befinde. Der vorgesehene Standort sei nahezu vollständig von überbautem Gebiet umgeben und deshalb dem Baugebiet zuzurechnen.

Der Gemeinderat hält vernehmlassend ebenfalls fest, die weissen Flächen im Zonenplan seien nicht als Nichtbauzone zu qualifizieren. Er verweist auf die Ausführungen im Gemeinderatsbeschluss (Baubewilligung), wo allerdings einleitend festgehalten wird, dass sich das Bauvorhaben teilweise innerhalb der Bauzone (Gewerbezone G) und andererseits ausserhalb der Bauzone befinde. In den Erwägungen wird dann aber ausgeführt (Erw. 10.5), dass das Autobahngrundstück KTN M.\_\_\_\_\_ im fraglichen Bereich über weite Strecken von Bauzonen gesäumt sei, weshalb das Strassengrundstück zum Siedlungsbereich gezählt werden könne.

Die Beschwerdegegnerin weist vernehmlassend darauf hin, dass es sich gemäss Angaben im ÖREB-Kataster (Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen) bei der fraglichen Fläche um eine "Verkehrsfläche innerhalb der Bauzone" handle.

**5.3.1** Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab (Art. 2 Abs. 1 RPG). Raumwirksame Tätigkeiten sind Tätigkeiten, welche die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder dazu bestimmt sind, die jeweilige Nutzung des Bodens oder die jeweilige Besiedlung des Landes zu erhalten (Art. 1 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1] vom 28.6.2000).

Eine Planungspflicht kann sich nicht nur aus Art. 2 Abs. 1 RPG, sondern auch aus der Spezialgesetzgebung ergeben. Die Erschliessung von Land ist eine öffentliche Aufgabe, deren Erfüllung räumliche Auswirkungen hat und daher gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG grundsätzlich über die raumplanerischen Instrumente erfolgen muss (vgl. Jeannerat in: Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Art. 19 Rz 54; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006 Art. 19 Rz 22). Das Nutzungsplanverfahren sorgt für eine umfassende Abwägung der Interessen und koordiniert die Anwendung der Vorschriften über die Raumplanung und den Umweltschutz (Jeannerat, a.a.O., Art. 19 Rz 54). Das kantonale Recht sieht entsprechend in § 13 Abs. 2 des Strassengesetzes (StraG; SRSZ 442.110, vom 15.9.1999) vor, dass die Gemeinden Strassen im Nutzungsplanverfahren nach dem PBG planen, wobei auf eine haushälterische Nutzung des Bodens Rücksicht zu nehmen ist (§ 37 Abs. 2 PBG).

**5.3.2** Die Erschliessungsanlagen werden entsprechend ihrer Funktion in Grund- bzw. Basiserschliessung (Haupt- und Verbindungsstrassen), in Groberschliessung und in Feinerschliessung unterteilt, ohne dass diese Begriffe einheitlich Verwendung finden würden (Rey in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz 3.274). Im

kantonales Recht definieren § 37 Abs. 4 und 5 PBG die Begriffe der Grob- und Feinerschliessung. Die Groberschliessung besteht in der Ausstattung des Baugebietes; die Feinerschliessung verbindet die einzelnen Baugrundstücke mit den Anlagen der Groberschliessung. Die Groberschliessung, in der Verantwortlichkeit der Gemeinden, wird auf die Bauzonen bezogen (§ 38 Abs. 1 PBG; vgl. § 39 Abs. 3 PBG). Die Feinerschliessung der Baugrundstücke obliegt den Grundeigentümern (§ 40 Abs. 1 PBG; vgl. VGE III 2016 8 v. 13.10.2016 Erw. 4.3.1). Im Weiteren findet sich im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG, SR 843, vom 4.10.1974) die Unterscheidung zwischen Grob- und Feinerschliessung. Unter Groberschliessung wird die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen verstanden (Art. 4 Abs. 1 WEG). Die Feinerschliessung umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen (Art. 4 Abs. 2 WEG). Die Unterscheidung zwischen Grob- und Feinerschliessung ist v.a. deshalb relevant, weil das kantonale Recht die Kosten für die Feinerschliessung den Grundeigentümern überbinden und für diese auch die Ersatzvornahme durch öffentlichrechtliche Körperschaften vorsehen kann (Art. 5 Abs. 2 WEG; Hänni, a.a.O., S. 281). Anzumerken ist, dass diese drei Stufen (Grund- bzw. Basiserschliessung, Groberschliessung, Feinerschliessung) nicht immer und überall vorhanden sein müssen, da es durchaus Fälle geben kann, wo eine Feinerschliessungsstrasse direkt ins übergeordnete Strassennetz einmündet, oder Fälle, in denen Grundstücke direkt ans übergeordnete Strassennetz angeschlossen sind. Im Übrigen gilt hinsichtlich der Erschliessungsanforderungen in der Regel, dass den Gemeinden ein gewisser Beurteilungsspielraum und damit ein autonomer Bereich zugestanden wird (VGE 625/97 v. 15.12.1997 Erw. 2c m.H.).

**5.3.3** Gemäss § 23 Abs. 1 PBG legt der Erschliessungsplan die Groberschliessung der Bauzonen gesamthaft oder für Teile davon fest. Die Gemeinden sind für die Groberschliessung der Bauzonen verantwortlich. Sie bezeichnen die Anlagen der Groberschliessung in den Erschliessungsplänen (§ 38 Abs. 1 PBG). Die Feinerschliessung obliegt den Grundeigentümern, soweit sie nicht nach den einschlägigen Gemeindevorschriften oder durch Ersatzvornahme von der Gemeinde besorgt wird (§ 40 Abs. 1 PBG). Das kantonale Recht sieht mithin für Groberschliessungsanlagen eine Planungspflicht vor, für Feinerschliessungsanlagen besteht demgegenüber nach kantonalem Recht keine Planungspflicht.

Allerdings kann aufgrund des Planungsgrundsatzes von Art. 2 Abs. 1 RPG auch für eine Feinerschliessungsanlage eine Planungspflicht bestehen. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Frage der Planungspflicht bei Vorhaben in-

nerhalb und ausserhalb der Bauzonen in unterschiedlicher Art und Weise stellt (Stalder/Tschirky in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz 2.117). Für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, dürfen keine Ausnahmegewilligungen erteilt werden. Zieht ein nicht zonenkonformes Vorhaben durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, so darf es nicht nach Art. 24 RPG, sondern erst nach einer entsprechenden Änderung des Zonenplans bewilligt werden (Urteil BGer 1A.73 - 77/2002 vom 6.10.2003 Erw. 4.1). Somit ist für ein Strassenbauvorhaben ausserhalb der Bauzone - auch wenn es sich um eine Feinerschliessungsanlage handelt - unter Umständen eine Planungspflicht zu bejahen, sofern es relevante Auswirkungen auf Nachbarschaft, bestehende Nutzungsordnung oder Umwelt hat; dabei werden in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und in der Literatur bestimmte Kriterien genannt, welche in der Regel zu einer Bejahung der Planungspflicht für zonenwidrige Bauten und Anlagen - mithin auch Strassen - ausserhalb der Bauzone führen (z.B. räumliche Ausdehnung von über 5000 m<sup>2</sup>, Intensität der geplanten Nutzung, UVP-Pflicht, Bedarf nach aufwendiger Erschliessung; vgl. dazu Jäger in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz 3.107 m.H.; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6.A., S. 279).

**5.3.4** Demgegenüber ist es eine Frage des kantonalen Rechts, ob ein Vorhaben in der Bauzone im Baubewilligungsverfahren realisiert werden kann oder ob es einer vorgängigen Sondernutzungsplanung bedarf. Es obliegt dementsprechend dem kantonalen (oder kommunalen) Gesetzgeber, festzulegen, welche Vorhaben aufgrund ihrer besonderen Art im Rahmen der Grundordnung bewilligt werden können und welche aufgrund ihres Abstimmungsbedarfs zwingend einer vorgängigen Sondernutzungsplanung bedürfen. Zu denken ist dabei etwa an eine Planungspflicht für Einkaufszentren (Stalder/Tschirky in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz 2.118).

**5.4.1** Das Bauprojekt umfasst den Perimeter zwischen dem Knoten Etzelpark und der N03 Einfahrt Zürich respektive N03 Ausfahrt Zürich/Chur. Eine neue Brücke mit einer Länge von ca. 160 m und einer Fahrbahnbreite von 4.8 m führt von den beiden Ausfahrtsspuren der N03 über die bestehenden Anschlussrampen zum Seedammcenter. Die Brücke weist eine Höhe von bis zu 10 m über dem bestehenden Terrain auf. Durch den Neubau der Brücke werden die bestehenden Fahrbahnen (des Anschlusses) horizontal und vertikal verschoben, was den Bau einer neuen Stützmauer bedingt. (vgl. Technischer Bericht vom 29.4.2016, S. 3-4, S. 9). Die Kosten für die geplante Zufahrt werden auf Fr. 21 Mio. geschätzt und werden vollständig von der Baugesuchstellerin getragen.

Die geplante Zufahrt dient einzig der Erschliessung des Seedamm-Centers. Damit eine zweckfremde Nutzung (Schleichverkehr) verhindert werden kann, hat das ARE die Empfehlung des Tiefbauamtes, geeignete Massnahmen vorzusehen, um solches zu verhindern, als Auflage in die Bewilligung vom 27. April 2017 aufgenommen (Dispositiv Ziff. 1 i.V.m. Auflage gemäss Kap. II/2, wonach die notwendigen Vorrichtungen für die Installation von Parkplatzschranken im Rahmen des Baus der Brücke vorzusehen sind). In der Baubewilligung der Gemeinde wird ebenfalls festgehalten, dass die Zufahrt zum Seedamm-Center über die Brücke geregelt wird, indem eine Schranke den Zugang ausserhalb der Öffnungszeiten unterbindet (Erw. 6).

Wie bereits erwähnt führt die geplante Zufahrt ab dem Nationalstrassengrundstück KTN M.\_\_\_\_\_ zum Grundstück KTN N.\_\_\_\_\_. Das Nationalstrassengrundstück KTN M.\_\_\_\_\_ ist im Zonenplan Freienbach wie alle anderen Strassengrundstücke (oder auch die Bahnlinien, mithin sämtliche Verkehrsflächen) als weisse Fläche verzeichnet. Im Bereich der geplanten Zufahrt grenzt das Nationalstrassengrundstück nördlich und westlich sowie teilweise auch südlich unmittelbar an die Gewerbezone. Südöstlich grenzt es an den Wald. Das Grundstück KTN N.\_\_\_\_\_ liegt in der Gewerbezone. Im Bereich des Grundstücks KTN M.\_\_\_\_\_ führt die geplante Zufahrt vorwiegend über bereits überbaute Strassenflächen.

**5.4.2** Vorab ist gestützt auf diese konkreten Umstände nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde die geplante Zufahrt als Feinerschliessungsstrasse qualifiziert hat.

Mit der geplanten Zufahrt soll einzig das Areal des Seedamm-Centers erschlossen werden. Es geht mithin - wie die Vorinstanzen zu Recht ausführen - um eine in erster Linie privaten Interessen dienende Erschliessung eines einzelnen Grundstückes, wobei die Kosten vollumfänglich von Privaten übernommen werden. Mit der geplanten Zufahrt soll nicht der Verkehr aus verschiedenen Feinerschliessungsstrassen gesammelt und dem übergeordneten Strassennetz zugeführt werden. Entsprechend ist nicht zu beanstanden, dass die geplante Zufahrt von der Gemeinde als Feinerschliessungsstrasse qualifiziert wird.

**5.4.3** Als Feinerschliessungsstrasse ist die geplante Zufahrt planerisch ausreichend erfasst. Sie ist im rechtskräftigen Erschliessungsplan der Gemeinde Freienbach (Erschliessungsplan Pfäffikon, vom Regierungsrat mit Beschluss vom 26. April 2005 genehmigt) als geplante Feinerschliessungsstrasse aufgeführt. Auch wenn die geplante Strasse als Feinerschliessungsstrasse nur "zur Orientierung" erfasst wurde, ist massgebend, dass die Bevölkerung im Rahmen der Erschlies-

sungsplanung über die neue Zufahrt orientiert und dadurch in die Phase der politischen Meinungsbildung einbezogen wurde. Der Gemeinderat hatte die Öffentlichkeit über die Zielsetzungen seiner Planungen informiert und es konnten dazu Einwendungen und Vorschläge eingebracht werden (§ 25 Abs. 1 PBG). Nach Prüfung dieser Eingaben arbeitete er den Entwurf für Zonen- und Erschliessungspläne sowie für die zugehörigen Vorschriften aus und unterbreitete ihn dem zuständigen Departement. Über den Stand der Planung war periodisch zu informieren (§ 25 Abs. 1 PBG). Hernach war der Entwurf im Amtsblatt öffentlich aufgelegt (§ 25 Abs. 2 PBG) und jedermann konnte dagegen Einsprache erheben (§ 25 Abs. 3 PBG). Damit wurde dem Prinzip der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung am Planungsprozess auch in Bezug auf den bloss orientierenden Planinhalt Nachachtung geschenkt (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 2 Rz 26 und Art. 4 Rz 2 f.; BGE 111 Ia 164 Erw. 2d, Urteil BGer 1A.25/2007 vom 11.5.2007 Erw. 3.2).

**5.4.4** Im Weiteren entspricht die geplante Zufahrt zum Seedamm-Center der Testplanung Pfäffikon Ost. Die Testplanung Pfäffikon Ost erfolgte im Auftrag der Gemeinde Freienbach durch verschiedene Planungsteams. Die Resultate wurden durch ein Beurteilungsgremium unter Mitwirkung von Planern, Vertretern der Gemeinde, des Kantons, der Grundeigentümer und des Bundes (SBB, ASTRA, Bundesamt für Umwelt) und weiteren Beteiligten beurteilt und es wurden konkrete planerische Empfehlungen abgeben, wobei die geplante Zufahrt diesen Empfehlungen entspricht. Im entsprechenden Planungsbericht (Vertiefung 2015, Empfehlungen) wird u.a. festgehalten, dass die Variante Hochbrücke (des Teams mrs) mit Direktanschluss an das Seedamm-Center im Vordergrund stehe und mit den möglichen städtebaulichen Nutzungen zu optimieren sei. Der Direktanschluss des Seedamm-Centers an die Autobahn (Hochbrücke) sei verbindliche Voraussetzung für die Erweiterung des Seedamm-Centers. Die Hochbrücke sei damit unabhängig vom übrigen Verkehrssystem zu realisieren (S. 7 und 10). Im genehmigten Kantonalen Richtplan wird das Gebiet "Testplanung Pfäffikon Ost", in welchem sich das Seedamm-Center (sowie auch die für die Hochbrücke zu beanspruchende Fläche) befindet, planerisch ausgewiesen und im Richtplantext wird verschiedentlich auf die Testplanung Ost hingewiesen. Zudem wird die Überprüfung des Strassensystems Pfäffikon Ost im Beschluss V-2.3 festgehalten. In der Richtplananpassung 2018 (Entwurf), für welche das öffentliche Mitwirkungsverfahren abgeschlossen ist (Abl 2018 Nr.40 S. 2231), welche aber noch nicht genehmigt wurde, ist eine Umsetzung des Strassensystems Pfäffikon Ost gemäss der Testplanung vorgesehen.

Insgesamt entspricht die geplante Privaterschliessung mithin den übergeordneten kommunalen und kantonalen Plänen. Dadurch wird die systematische und haushälterische Erschliessung auch im Rahmen der geplanten Privaterschliessung sichergestellt (vgl. Rey in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz 3.326).

**5.5** Des Weiteren ist festzuhalten, dass die geplante Erschliessungsanlage nicht ausserhalb der Bauzone liegt.

Wie bereits erwähnt sind die Verkehrsträger mit Basiserschliessungs- oder Groberschliessungsfunktion im Zonenplan der Gemeinde Freienbach nicht eingefärbt und werden keiner Zone zugewiesen. Auch das Grundstück KTN M. \_\_\_\_\_ ist als Teil des Nationalstrassenareals als weisse Fläche verzeichnet. Dies bedeutet aber nicht, dass es ein Bauvorhaben in diesem Bereich grundsätzlich nach den Regeln über das Bauen ausserhalb der Bauzone und damit nach Art. 24 ff. RPG zu beurteilen wäre. Strassen, Schienen, Leitungen und weitere Infrastrukturanlagen werden innerhalb der Bauzone in der Regel nicht einer besonderen Zone zugewiesen, sondern den angrenzenden Bauzonen zugerechnet. Daran ändert nichts, dass sie häufig in den Zonenplänen farblich anders dargestellt werden - sie liegen deswegen nicht ausserhalb der Bauzone. Sie werden oft im Rahmen eines bundesrechtlichen oder kantonalen Planerlassverfahrens festgelegt (Muggli, Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Art. 18 Rz 16). Dass das Nationalstrassengrundstück KTN M. \_\_\_\_\_ im Zonenplan der Gemeinde Freienbach weiss eingefärbt ist, resultiert daraus, dass die Nationalstrasse im Plangenehmigungsverfahren nach den Vorschriften des NSG bewilligt wird. Die entsprechende Fläche untersteht dann den Nutzungsvorschriften des NSG (und der entsprechenden Verordnungen; vgl. Muggli, Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Art. 18 Rz 33). Gemäss Art. 24 Abs. 1 NSG sind bauliche Massnahmen innerhalb der Baulinien von Nationalstrassen unter Vorbehalt strengerer Bestimmung des kantonalen Rechts zu bewilligen, wenn die gemäss Art. 22 NSG zu wahrenenden öffentlichen Interesse nicht verletzt werden. Gemäss Art. 30 Abs. 2 NSV dürfen Bauvorhaben Dritter im Bereich der Nationalstrassen die Sicherheit des Strassenverkehrs, die Zweckbestimmung der Anlage und einen allfälligen künftigen Ausbau der Strasse nicht beeinträchtigen. Es ist eine Bewilligung des ASTRA einzuholen (Art. 30 Abs. 1 NSV). In casu hat das ASTRA die Einwilligung zur geplanten Zufahrt im Schreiben vom 30. August 2016 ausgesprochen, allerdings noch eine Nutzungsbewilligung und -vereinbarung nach Erteilung der kantonalen bzw. kommunalen Baubewilligung vorbehalten. Insgesamt wird für das fragliche Projekt gestützt auf die nationalstrassenrechtliche Gesetzgebung keine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG verlangt.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung geht im Weiteren davon aus, dass die Zugehörigkeit von zu Infrastrukturanlagen gehörenden Flächen zur Bau- oder Nichtbauzone nach objektiven Kriterien zu beurteilen ist, wobei eine parzellenübergreifende, gebietsbezogene Sichtweise massgebend ist (Urteil BGer 1C\_452/2007 v. 22.4.2008 Erw. 3.1 m.H. = URP 2008 S. 390). In casu ist dabei massgeblich, dass das Nationalstrassengrundstück KTN M.\_\_\_\_\_ im fraglichen Bereich nördlich und westlich sowie teilweise auch südlich unmittelbar an die Gewerbezone grenzt. Südöstlich grenzt es an den Wald. Die geplante Zufahrt verläuft im Wesentlichen im nördlichen und im westlichen Bereich, welche an die Gewerbezone grenzen. Ausgehend von einer parzellenübergreifenden, gebietsbezogenen Beachtung verletzt es kein Bundesrecht, wenn die Vorinstanzen die Parzelle KTN M.\_\_\_\_\_ im fraglichen Bereich sinngemäss zum Baugebiet gehörend qualifiziert haben (vgl. Urteil BGer 1C\_452/2012 v. 18.11.2013 Erw. 3.3; 1A.31/2003 vom 18.8.2003 Erw. 1; vgl. VGE III 2012 26 + 27 vom 20.6.2012 Erw. 2.5.2 betr. Nationalstrassengrundstück KTN U.\_\_\_\_\_ Wollerau).

Wird mithin zu Recht von einem Standort innerhalb des Baugebietes ausgegangen, ist das Kriterium der Planungspflicht nicht entsprechend den für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone geltenden Grundsätzen zu beurteilen. Den für ein Projekt innerhalb der Bauzone massgeblichen planungsrechtlichen Vorgaben vermag das Projekt gestützt auf den kommunalen Erschliessungsplan und die weiteren, nicht grundeigentümergebundenen Pläne (Richtplan, Testplanung Pfäffikon Ost) zu genügen. Die Planungspflicht ist dementsprechend auch im Hinblick auf Art. 2 RPG sowie das kantonale Recht nicht verletzt. Eine Ausnahmegenehmigung nach Art. 24 RPG ist nicht erforderlich.

**6.1** In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer Ziff. 1-6 wie bereits im Verfahren vor dem Regierungsrat, das Baugespann für die Hochbrücke habe die räumliche Ausdehnung der Baute nicht korrekt aufgezeigt. Mit dem Baugespann seien nur die Unterkanten der projektierten Hochbrücke aufgezeigt worden. Massgebend für die Anstösser sei indes die Fahrbahnhöhe inklusive deren Begrenzungen und Umfassungsmauern. Die effektive Höhe liege mithin erheblich oberhalb der Profilierung, zumal die Brücke mit LKW's mit einer Höhe von mindestens 2.40 m befahren werde.

**6.2** Der Regierungsrat lässt im angefochtenen Beschluss die Frage, ob das errichtete Baugespann den gesetzlichen Anforderungen genüge, offen, da sich ein allfälliger Mangel des Baugespannes nicht negativ auf das Verfahren ausgewirkt habe. Sämtliche Beschwerdeführer hätten sich offensichtlich ein zuverlässiges Bild der geplanten Anlage verschaffen und gestützt darauf Einsprache erheben

könne. Sodann deute nichts darauf hin, dass Dritte wegen eines angeblichen Mangels der Profilierung von einer Einsprache abgehalten worden seien.

**6.3** Nach § 78 Abs. 1 PBG legt die Gemeinde das Baugesuch während 20 Tagen öffentlich auf. Sie gibt die Auflage im Amtsblatt und in ortsüblicher Weise bekannt. Auf den Zeitpunkt der Publikation des Baugesuchs hin ist ein Baugespann zu erstellen, das die künftige Gestalt und räumliche Ausdehnung der Baute oder Anlage sowie die Terrainveränderungen aufzeigt (§ 78 Abs. 2 Satz 1 PBG). Für Strassenbauten und Wasserverbauungen ist kein Baugespann erforderlich (§ 78 Abs. 2 Satz 2 PBG). Das Baugespann muss bis zur rechtskräftigen Erledigung des Baugesuches stehengelassen werden (§ 78 Abs. 3 Satz 1 PBG).

Die Errichtung des Baugespannes soll das Bauvorhaben veranschaulichen. Es gibt dem Nachbarn einen Hinweis auf mögliche Beeinträchtigungen durch die Baute. Dieser darf sich darauf verlassen, dass die wesentlichen Abmessungen ersichtlich sind. Über den exakten Umfang und die präzise Lage kann sich der Nachbar dagegen mit Hilfe der öffentlich aufliegenden Pläne orientieren (vgl. auch BGE 1C\_118/2010 vom 20.10.2010 Erw. 3.4; BGE 1C\_506/2008 vom 12.5.2009 Erw. 2.2.2; ZBI 1985, S. 123 unten mit weiteren Hinweisen; VGE III 2011 61 v. 21.9.2011 Erw. 3.1.1). Soweit die konkrete räumliche Ausgestaltung der Hochbaute für den Nachbarn von Interesse ist, kann der Nachbar sich aber nicht damit begnügen, auf das Baugespann abzustellen, welches lediglich eine Hilfsfunktion in dem Sinne aufweist, dass das Volumen der geplanten Baute ungefähr aufgezeigt wird. Für die Beurteilung eines konkreten Bauvorhabens ist mithin primär auf die Baueingabepläne abzustellen (Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5.A., Band 1, S. 310).

Dementsprechend ist der regierungsrätlichen Argumentation zuzustimmen. Die Beschwerdeführer waren gestützt auf die vorhandenen Pläne offenkundig in der Lage, sich von der geplanten Zufahrt ein hinreichendes Bild zu machen und detaillierte Einwendungen dagegen zu erheben. Auch wenn die Profilierung einen Mangel aufweisen würde - was offen bleiben kann - bestünde kein Grund, die Bewilligung deswegen aufzuheben.

**7.1** Die Beschwerdeführer Ziff. 1-6 rügen, das Strassen- und Brückenprojekt verletze die Vorgabe von Art. 13 der Nationalstrassenverordnung (NSV, SR 725.111), da der erforderliche Mindestabstand von 25 m im Bereich der Liegenschaft der Beschwerdeführer (KTN P. \_\_\_\_\_) erheblich unterschritten werde.

**7.2** Der Regierungsrat weist im angefochtenen Beschluss korrekt darauf hin, dass das Projekt vollständig innerhalb des Nationalstrassen-Grundstückes KTN

M. \_\_\_\_\_ liege und sich dementsprechend an die bestehenden Baulinien halte.

Die geplante Zufahrt verläuft vollumfänglich innerhalb des bereits überbauten Strassenraumes. Die geplante Hochbrücke, welche bis zu 10 m über dem Terrain verlaufen wird, hält gegenüber den Gebäuden in der nördlich angrenzenden Gewerbezone einen Abstand von mindestens 18 m (und mehr) ein. Gegenüber den Grundstücksgrenzen der nördlich anschliessenden Gewerbezone hält die Hochbrücke einen Abstand von mindestens 10 m ein.

Die Bestimmung von Art. 13 NSV regelt die Abstände der Baulinien von Nationalstrassen. Beim fraglichen Zufahrtsprojekt handelt es sich nicht um eine Nationalstrasse, weshalb die fragliche Bestimmung nicht zur Anwendung gelangt. Im Übrigen verläuft die geplante Zufahrt vollständig innerhalb der für die Nationalstrasse im fraglichen Bereich festgelegten Baulinie.

Weiters sehen das kantonale und kommunale Recht keine allgemeinen Grenz- und Gebäudeabstandsvorschriften für Anlagen vor. Bezüglich dem Abstand gegenüber öffentlichen Strassen verweist § 65 PBG auf die Strassengesetzgebung. Gemäss § 40 StrG wird der Strassenabstand mit Baulinien festgelegt. Fehlen Baulinien gilt gemäss § 41 Abs. 1 lit. a StrG für Gebäude und ähnlich wirkende Anlagen gegenüber Hauptstrassen ein Abstand von 6 m, gegenüber Verbindungsstrassen ein Abstand von 4 m und gegenüber Nebenstrassen ein Abstand von 3 m. Diese Abstände werden klarerweise eingehalten. Der Grenzabstand, welcher gelten würde, wenn es sich bei der Hochbrücke um eine Gewerbebaute in einer reinen Gewerbezone handeln würde (wie die südlich angrenzenden Grundstücke der Beschwerdeführer), betrüge bei einer Brückenhöhe von 10 m gemäss Art. 43 Abs. 2 BauR 5 m und wäre ebenfalls eingehalten.

Insgesamt ist nicht ersichtlich, dass eine Abstandsvorschrift verletzt wird.

**8.1** Die Beschwerdeführer Ziff. 1-6 wenden ein, das Strassenprojekt stehe in engem Zusammenhang mit dem Gestaltungsplanverfahren für die Erweiterung des Seedamm-Centers. Die Center-Erweiterung sei nur möglich, wenn auch die verkehrsmässige Erschliessung sichergestellt sei. Gemäss Art. 25a Abs. 2 RPG seien die beiden Verfahren (Erschliessung und Gestaltungsplanverfahren) zu koordinieren. Der Regierungsrat sei mit RRB Nr. 576 vom 26. März 1996 ebenfalls noch davon ausgegangen, dass die Änderung und Erweiterung des Gestaltungsplanes und neue Erschliessungsanlagen in materieller und formeller Hinsicht zu koordinieren seien. Zudem verletze auch die Auflage des ASTRA vom 30. August 2018 betreffend Abschluss einer Nutzungsbewilligung und Vereinbarung zur Regelung hoheitlicher Aspekte das Koordinationsgebot. Es gehe nicht an, Teilbe-

reiche des Baubewilligungsverfahrens in ein späteres Separatverfahren (unter Ausschluss der Einsprecher) zu verschieben. Im Übrigen sei auch aufgrund der umweltrechtlichen Aspekte eine Koordination des Strassenbauprojektes mit der Gestaltungsplanerweiterung zwingend geboten. Es liege auf der Hand, dass die geplante Erweiterung der Verkaufsfläche um 15'000 m<sup>2</sup> und zusätzliche Parkplätze (für 672 Fahrzeuge) zu erheblichen Emissionen führen würden.

Die Verletzung des Koordinationsgebots wird auch von der Beschwerdeführerin Ziff. 7 gerügt. Es hätte insbesondere auch eine die Immissionen aus beiden Verfahren berücksichtigende Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden müssen. Die neuen Erschliessungsbauwerke dienen der Erschliessung der Erweiterung des Seedamm-Centers.

**8.2** Gemäss den Ausführungen des Sicherheitsdepartements in der Vernehmlassung drängt sich eine Koordination mit dem Gestaltungsplanverfahren nicht auf, da das Strassenbauprojekt nicht Gegenstand der derzeit pendenten Änderung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center sei. Zwar sei die vorhandene Verkehrsinfrastruktur eine Voraussetzung für die Erweiterung des Seedamm-Centers. Die verkehrsmässigen Auswirkungen der Erweiterung des Seedamm-Centers seien jedoch erst zusammen mit einem allfälligen Baugesuch betr. Erweiterung des Seedamm-Centers darzulegen.

Der Gemeinderat führt aus, im RRB Nr. 576 vom 26.3.1996 sei nicht das vorliegende Projekt Gegenstand des Verfahrens gewesen. Die erforderliche Koordination sei erfolgt. Bei der Änderung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center handle es sich um ein Planungsverfahren und nicht um eine Baubewilligungsverfahren wie vorliegend umstritten. Zwischen diesen beiden Verfahren finde aber insofern eine Koordination statt, als mit dem Hochbrückenprojekt eine hinreichende Erschliessung für das erweiterte Gestaltungsplangebiet realisiert werden solle.

Die Beschwerdegegnerin führt vernehmlassend aus, zwischen dem Bauprojekt "Hochbrücke" und der Änderung und Erweiterung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center habe (in Übereinstimmung mit RRB Nr. 576 vom 26.3.1996) eine Koordination stattgefunden, indem eine zeitgleiche Auflage der massgeblichen Unterlagen stattgefunden habe. Die noch separat abzuschliessende Nutzungsbewilligung mit dem Bund betreffe einzig Aspekte, welche sich aus der Nutzung des Grundeigentums des ASTRA und der Wahrung der Interessen am sicheren und reibungslosen Betrieb der Nationalstrassen ergeben würden. Die Nutzungsbewilligung sei vom Baubewilligungsverfahren unabhängig und könne sodann auch als zweiseitiger Nutzungsvertrag (Miete, Pacht, Gebrauchsleihe) oder als Dienstbarkeitsvertrag ausgestaltet werden. Folglich würden keine Teilbereiche,

bei denen die Beschwerdeführer ein Mitspracherecht hätten, auf ein späteres Separatverfahren verschoben.

**8.3** Die geplante Änderung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center sieht neue Verkaufsflächen im Umfang von ca. 15'000 m<sup>2</sup> und ein neues Bürogebäude mit ca. 6820 m<sup>2</sup> Nutzfläche, sowie eine neue Tiefgarage mit 672 Parkplätzen vor (insgesamt sollen dann 1795 Autoabstellplätze vorhanden sein). Ein früheres Gesuch vom 20. März 2012 um Erteilung der Bewilligung für die Erstellung einer Hochbrücke und einer Strassenanpassung ab dem Autobahnanschluss Pfäffikon wurde insofern mit dem Gesuch um Änderung und Erweiterung des Gestaltungsplans Seedamm-Center koordiniert, als dass diese beiden Gesuche gleichzeitig publiziert und öffentlich aufgelegt wurden (vgl. SID-act. zu III 2018 128, Gd-act. zu Gesuch Nr. 012-0064). Das Gesuch um Erteilung einer Baubewilligung für die Erstellung der Hochbrücke und einer Strassenanpassung wurde in der Folge wieder zurückgezogen und ein neues (vorliegend zu beurteilendes) Gesuch wurde am 21. Juli 2016 wieder eingereicht. Das Gesuch um Änderung des Gestaltungsplans Seedamm-Center wurde demgegenüber nicht zurück gezogen, sondern es wurden am 18. März 2014 und am 23. Dezember 2014 nochmals ergänzende Unterlagen eingereicht. Am 28. September 2017 hat der Gemeinderat dann die Änderung Erweiterung des Gestaltungsplans Seedamm-Center unter verschiedenen Auflagen bewilligt (Rechtsmittelverfahren noch hängig / Verfahren III 2018 198 und 201), nachdem er am 24. Mai 2017 die vorliegend umstrittene Bewilligung für die geplante Erschliessungsanlage erteilt hatte. Im Beschluss vom 24. Mai 2017 führt der Gemeinderat u.a. aus, das Bauvorhaben bilde Teil der Verkehrsabwicklung des Seedamm-Centers im Zusammenhang mit dem Gestaltungsplan "Änderung und Erweiterung Seedamm-Center" sowie dessen Umweltverträglichkeitsberichts. Mit diesem Projekt werde die Verkehrsführung nachgewiesen (Erw. 6).

**8.4** Art. 25a RPG legt die Grundsätze der Koordination fest. Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt (Abs. 1). Die für die Koordination verantwortliche Behörde kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen, sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen, holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein und sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Abs. 2). Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten (Abs. 3). Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss

anwendbar (Abs. 4). Art. 25a Abs. 4 RPG betrifft in erster Linie Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren erfasst werden können (Sondernutzungspläne) sowie die Einzonung von Wald. Die Koordinationspflicht will die Grenzen zwischen den einzelnen Rechts- und Sachgebieten, nicht aber zwischen den einzelnen Verfahrensphasen überwinden (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 25a RPG Rz 73; Urteil BGer 1C\_139/2017 v. 6.2.2018 Erw. 6.2).

Nach der Rechtsprechung ist eine Koordinationspflicht zu bejahen, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften zu beachten sind, zwischen denen ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen (Urteil BGer 1C\_564/2012 v. 19.11.2013 Erw. 5.1 m.H. auf BGE 126 II 26 Erw. 5d). Sind die massgeblichen Fragen Gegenstand verschiedener Verfahren, sind diese zeitlich zu koordinieren, wenn wegen des Erfordernisses einer inhaltlich abgestimmten Anwendung des materiellen Rechts keine Möglichkeit besteht, eines davon vorzuziehen (Urteil BGer 1C\_564/2012 v. 19.11.2013 Erw. 5.1 m.H.).

Der Koordinationsgrundsatz schliesst eine Aufteilung eines Bauvorhabens in verschiedene Teilschritte und Bewilligungsverfahren allerdings nicht aus. Gerade bei komplexen Vorhaben ist es unter Umständen unumgänglich, dass der Grundsatzentscheid über die Zulässigkeit eines Vorhabens vor dem Entscheid über weitere Bewilligungen getroffen werden muss. Es muss jedoch sicher gestellt werden, dass bei einer solchen Aufteilung die Gesamtauswirkungen des Vorhabens geprüft werden bzw. die erforderliche materielle Koordination der Entscheide nicht vereitelt wird (vgl. Urteil BGer 1C\_658/2017 v. 18.9.2018 Erw. 3.3; 1C\_156/2012 v. 12.10.2012 Erw. 6.2.2; BGE 126 II 26 Erw. 5d).

**8.5.1** Vorliegend geht es um die Bewilligung einer Erschliessungsanlage, welche Voraussetzung ist für die Änderung und Erweiterung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center. Gerade wenn die für ein Gestaltungsplangebiet erforderliche Erschliessung umstritten ist, macht es Sinn, vorgängig über die Erschliessung zu beschliessen, um unnötige Planungsarbeiten zu vermeiden (vgl. Gisler, Ausgewählte Fragen zum Gestaltungsplan im Kanton Schwyz, ZBI 101/2000 S. 411 f.), auch wenn im Rahmen der Gestaltungsplanung in der Regel lediglich die Erschliessbarkeit in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nachgewiesen werden muss (VGE 1030/03 v. 6.8.2003 Erw. 3a, III 2013 197 v. 24.4.2014 Erw. 4.1.3). Ein gestaffeltes Vorgehen ist daher sinnvoll und auch zulässig, sofern dadurch die erforderliche materielle und soweit möglich formelle Koordination der Entscheide nicht vereitelt wird (VGE III 2018 171 v. 15.10.2018 Erw. 2.4.2 m.H.).

Bei einem Gestaltungsplan, welcher zur Errichtung eines Einkaufszentrums (oder auch die Vergrößerung eines solchen) erlassen wird, handelt es sich um einen projektbezogenen Sondernutzungsplan (Urteil BGer 1P.532/2006 v. 16.2.2007 Erw. 3.4). Während die vorliegend zu beurteilende Zufahrt für sich keine UVP-pflichtige Anlage darstellt, unterliegt die vorgesehene Änderung und Erweiterung des Gestaltungsplanes der UVP-Pflicht (vgl. Art. 10a Abs. 2 USG i.V.m. Anhang zur UVPV Ziff. 11.4), wobei das für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit massgebliche Verfahren das Gestaltungsplanverfahren ist (BGE 131 II 103 Erw. 2.4.1).

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist dazu da, möglichst frühzeitig die voraussiehenden Auswirkungen einer projektierten Anlage auf die Umwelt zu erkennen und diese Auswirkungen in den Entscheid einfließen zu lassen. Das Instrument der UVP stellt verfahrensmässig sicher, dass eine materielle Koordination zwischen den für ein Bauvorhaben zuständigen Behörden erfolgt. Die UVP dient damit der Vorbereitung einer umfassenden Interessenabwägung, welche alle Auswirkungen eines Bauvorhabens zu berücksichtigen hat (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6.A., S. 485 f.). Insofern stellt die UVP die materielle Koordination sicher.

**8.5.2** Der Regierungsrat hat die Änderung und Erweiterung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center mit Beschluss Nr. 740/2018 vom 16. Oktober 2018 bewilligt (vgl. Verfahren III 2018 198 und 201, wobei sämtliche Parteien des vorliegenden Verfahrens auch Partei des Verfahrens III 2018 198 bzw. 201 sind). Aus dem Beschluss ergibt sich, dass gemäss Art. 3 der Sonderbauvorschriften Baubewilligungen gestützt auf den vorliegenden Gestaltungsplan erst erteilt werden dürfen, wenn die Realisierung der Umgestaltung des Autobahnanschlusses Pfäffikon/Gwatt und die Hochbrücke rechtlich und finanziell gesichert und baulich umgesetzt sind. Damit ist die erforderliche Koordination zwischen Erschliessung und Änderung/Erweiterung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center grundsätzlich sicher gestellt. Die im Rahmen der Gestaltungsplanänderung durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung stellt im Weiteren eine umfassende Interessenabwägung und eine Prüfung der Gesamtauswirkungen des Vorhabens in diesem Verfahren sicher; im Gestaltungsplanverfahren werden mithin auch die Auswirkungen des Vorhabens in Bezug auf den Verkehr zu beurteilen sein. Widersprüche zwischen dem Strassenprojekt und der Gestaltungsplanänderung drohen bei dieser Sachlage grundsätzlich nicht, sofern und soweit im Gestaltungsplanverfahren der gesetzlich vorgegebenen Verpflichtung der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nachgekommen und dabei auch die Auswirkungen des Verkehrs - entsprechend der im Gestaltungsplan verbindlich vorausge-

setzten Erschliessung - geprüft werden. Allfällige Mängel bei der Prüfung der verkehrsmässigen Auswirkungen einer Änderung und Erweiterung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center wären im Gestaltungsplanverfahren zu prüfen. Insgesamt ist damit ein Verstoss gegen das Koordinationsgebot rein gestützt auf die vorgenommene separate Verfahrensführung für den Bau der Erschliessungsanlage einerseits und die Änderung des Gestaltungsplanes andererseits nicht ersichtlich.

**9.1.1** Die Beschwerdeführer rügen im Weiteren, das Strassenprojekt verstosse gegen umweltschutzrechtliche Bestimmungen. Die Beschwerdeführer Ziff. 1-6 machen diesbezüglich geltend, bereits heute seien in der Umgebung der geplanten Zufahrt die Überschreitungen der Alarm- und Immissionsgrenzwerte ausgewiesen. Durch den Ausbau des Seedamm-Centers würden diese Überschreitungen noch erhöht. Das Strassenprojekt bilde zusammen mit der geplanten Erweiterung des Seedamm-Centers eine einheitliche Anlage im Sinne von Art. 7 USG. Es müssten alle voraussichtlichen Nutzungen und deren Umweltauswirkungen, welche innerhalb dieses UVP-pflichtigen Sondernutzungsplanes realisiert werden könnten, in die Umweltverträglichkeitsprüfung einbezogen werden. In diesem Zusammenhang verweisen die Beschwerdeführer Ziff. 1-6 auf Umweltverträglichkeitsberichte vom Februar 2012 und vom Februar 2013. Darin sei auf Verkehrszahlen von 2006 abgestellt worden. Auch die Umweltnotiz zum Hochbrückenprojekt vom 29. April 2016 basiere auf diesen Zahlen, wobei die zwischenzeitlich eingetretene Verkehrszunahme nur ungenügend berücksichtigt worden sei.

Die Beschwerdeführerin Ziff. 7 macht geltend, die Erweiterung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center stelle entweder eine neue Bauzone im Sinne von Art. 29 LSV oder dann eine für die vorgesehene Kapazität noch unerschlossene Bauzone im Sinne von Art. 30 LSV dar, ansonsten die neuen Erschliessungswerke unnötig wären. Die neuen Erschliessungswerke dürften daher nur erstellt werden, wenn der Nachweis erbracht würde, dass die Planungswerte gemäss Anhang LSV eingehalten werden könnten. Dieser Nachweis werde aber nicht erbracht. Aufgrund der vorbestehenden Belastungen durch die N3 sowie durch die Z. \_\_\_\_\_ seien die Planungswerte im Gestaltungsplanareal vielmehr erheblich überschritten.

**9.1.2** Die Beschwerdegegnerin hält vernehmlassend (Vernehmlassung zum Verfahren III 2018 128) fest, die Planungswerte für die Gewerbezone mit Empfindlichkeitsstufe III würden eingehalten. Soweit eine Überschreitung der Alarm- und Immissionsgrenzwerte geltend gemacht werden, sei darauf hinzuweisen, dass die N03 lärmrechtlich saniert worden sei. Durch die geplanten Leitmauern auf der Hochbrücke werde im Vergleich zu heute eine Lärmreduktion resultieren. Im

Rahmen der Vernehmlassung zum Verfahren III 2018 127 hält die Beschwerdegegnerin fest, die Umweltbelastung sei bereits im noch laufenden Verfahren betreffend die Änderung/Erweiterung des Gestaltungsplanes Seedamm-Center abgeklärt worden. Es sei ein Umweltverträglichkeitsbericht (vom 29.2.2012) erstellt worden. Die Hochbrücke sei Bestandteil dieses Umweltverträglichkeitsberichts. Da das Auflageprojekt 2016 lediglich in der Linienführung und dem Landbedarf vom vorangegangenen Projekt abweiche und es dadurch weder zu einer Kapazitätserweiterung noch zu einer höheren Verkehrsbelastung komme, sei dieser Umweltverträglichkeitsbericht nicht zu ergänzen. Eine allfällige zwischenzeitlich eingetretene Verkehrszunahme stehe nicht im Zusammenhang mit dem aufgelegten Projekt und könne diesem nicht zum Nachteil gereichen.

**9.2.1** Gemäss Art. 25 Abs. 1 USG dürfen ortsfeste Anlagen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten; die Bewilligungsbehörde kann eine Lärmprognose verlangen. Besteht ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an der Anlage und würde die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen, so können gemäss Art. 25 Abs. 2 USG Erleichterungen gewährt werden. Dabei dürfen jedoch (unter Vorbehalt von Art. 25 Absatz 3 USG) die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 LSV müssen die Lärmemissionen einer neuen ortsfesten Anlage nach Anordnungen der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden: a. als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und b. dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Gemäss Art. 7 Abs. 2 LSV gewährt die Vollzugsbehörde Erleichterungen, soweit die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für die Anlage führen würde und ein überwiegendes öffentliches, namentlich raumplanerisches Interesse an der Anlage besteht. Die Immissionsgrenzwerte dürfen jedoch nicht überschritten werden.

In Art. 8 LSV regelt die Emissionsbegrenzung bei der Änderung einer ortsfesten Anlage. Wird eine bestehende ortsfeste Anlage geändert, so müssen die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile nach den Anordnungen der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 8 Abs. 1 LSV). Wird die Anlage wesentlich geändert, so müssen die Lärmemissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 8 Abs. 2 LSV). Als wesentliche Änderungen ortsfester Anlagen gelten Umbauten, Erweiterungen und vom Inhaber der Anlage

verursachte Änderungen des Betriebs, wenn zu erwarten ist, dass die Anlage selbst oder die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen. Der Wiederaufbau von Anlagen gilt in jedem Fall als wesentliche Änderung (Art. 8 Abs. 3 LSV). Wird eine neue ortsfeste Anlage geändert, so gilt Artikel 7 LSV (Art. 8 Abs. 4 LSV).

**9.2.2** Der Regierungsrat hält im angefochtenen Beschluss fest, bei der geplanten Zufahrt (mit Hochbrücke) handle es sich um eine ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 25 Abs. 1 USG. Der mutmassliche Mehrverkehr, welcher die künftige Erweiterung des Seedamm-Centers mit sich bringen werde, müsse jedoch nicht bereits im vorliegenden Verfahren, sondern mit dem Baugesuch betr. Erweiterung des Seedamm-Centers berücksichtigt werden. Das vorliegend zu beurteilende Projekt stelle aus lärmrechtlicher Sicht keine wesentliche, sondern lediglich eine "einfache" Änderung einer ortsfesten (Alt-)Anlage dar. Dies bedinge, dass die Lärmemissionen der geänderten Anlageteile so weit begrenzt würden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sei. Ein spezifischer Belastungsgrenzwert müsse nicht eingehalten werden. Es kämen somit weder die Planungs- noch die Immissionsgrenzwerte zur Anwendung.

**9.2.3** Bei der bestehenden Autobahnausfahrt Pfäffikon handelt es sich um eine vor dem Inkrafttreten des USG bewilligte und errichtete Anlage, weshalb es sich diesbezüglich um eine bestehende Anlage i.S.v. Art. 8 LSV handelt. Gemäss den Akten handelt es sich um eine lärmrechtlich sanierte Anlage, wobei Erleichterungen gewährt wurden.

**9.2.4** Bei der geplanten Zufahrt zum Seedamm-Center handelt es sich um eine ortsfeste Anlage i.S.v. Art. 7 Abs. 2 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV, bei deren Betrieb unvermeidlich Lärmemissionen verursacht werden. Fraglich ist, ob es sich beim streitigen Vorhaben um eine neue Anlage (im Sinne von Art. 25 USG und Art. 7 LSV), um eine wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage (Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV) oder um eine unwesentliche Änderung einer bestehenden Anlage (im Sinne von Art. 8 Abs. 1 LSV) handelt. Von der Beantwortung dieser Frage hängt ab, welche Grenzwerte einzuhalten sind. Alle nach dem 1. Januar 1985 bewilligten und erstellten Anlagen gelten als neu, auch wenn viele Jahre später über eine Änderung zu befinden ist. Die Bezeichnung einer Anlage als "neu" oder "bestehend" hat auch keinen Bezug zum Zustand der Anlage im Zeitpunkt des aktuellen Bewilligungsverfahrens (Urteil BGer 1A.195/2006 v. 17.7.2007 Erw. 2.2).

**9.3.1** Bezüglich der Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen im Sinne von 8 Abs. 1 und 2 LSV führte das Bundesgericht im Urteil

1C\_372/2009 vom 18. August 2010 Erw. 3.2 (in: URP 2010 S. 723; 2011 I S. 466) aus, dass die vorhersehbare Erhöhung der Lärmimmissionen nicht das einzige Kriterium für eine wesentliche Änderung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV sei. Es verwies auf die weiteren Kriterien der Literatur (weitreichender Eingriff in die Bausubstanz oder erhebliche Kosten), ohne dazu Stellung zu nehmen. Es verneinte im konkreten Fall eine erhebliche Änderung des Flugfelds, weil die streitigen Bauten keine Änderung des Flugbetriebs bewirken könnten, solange das Betriebsreglement nicht geändert worden sei. Die Prüfung sei daher im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des neuen Betriebsreglements vorzunehmen (Erw. 3.3). In verschiedenen Urteilen wurde eine wesentliche Änderung - unabhängig von einer Erhöhung der Lärmimmissionen - bejaht, wenn die Änderung nicht nur der Sanierung, sondern auch der Kapazitätserweiterung diene (zum Ganzen Urteil BGer 1C\_506/2014 v. 14.10.2015 = BGE 141 II 483 Erw. 4.2 m.H. auf BGE 133 II 181 Erw. 7.2 S. 201; 119 Ib 463 Erw. 5d S. 470 f. und Erw. 7a S. 476; 117 Ib 101 Erw. 4 S. 104 betreffend Schiessanlagen; BGE 124 II 293 Erw. 16b S. 328 betreffend Flughafen).

Werden demgegenüber bestehende ortsfeste Anlagen in konstruktiver oder funktionaler Beziehung so verändert, dass das, was von der bisherigen Anlage weiterbesteht, von geringerer Bedeutung erscheint als der erneuerte Teil, so ist von einer neuen Anlage auszugehen und Art. 7 LSV einschlägig (BGE 133 II 181 Erw. 7.2; 1C\_10/2010 vom 16.9.2010 Erw. 4 m.H.). Für die Abgrenzung sind nebst umweltrelevanten Kriterien, im Speziellen solchen des Lärmschutzes, das Ausmass der baulichen Änderung sowie eine Betrachtung der Nutzungsart vor und nach der Änderung massgebend (Urteil BGer 1C\_544/2008 u.w. vom 27.8.2009 Erw. 8.1; BGE 116 Ib 435 Erw. 5d/bb). Abzustellen ist somit auf eine funktionale Betrachtungsweise, wobei das Bundesgericht von einem Wechsel zu einer neuen Anlage dann ausgeht, wenn die Änderung mit einem Charakterwechsel verbunden ist (Urteil BGer 1E.15/2001 vom 21.5.2002 Erw. 4; Urteil BVGer A-1251/2012 v. 15.1.2014 Erw. 21.2). Entgegen den Ausführungen der Vorinstanzen kommt es bei der Unterscheidung, ob eine wesentliche oder unwesentliche Änderung einer Anlage vorliegt, nicht allein auf die lärmässigen Auswirkungen der Änderungen an.

**9.3.2** Als Neubau im Sinne von Art. 25 USG und Art. 7 LSV wurden demgegenüber etwa der Bau eines Wendegleises auf dem bestehenden Streckengleis mit Baukosten von ca. Fr. 30 Mio (Urteil BVGer A-3826/2013 v. 12.2.2015 Erw. 6.7.3 ff. ), die Errichtung einer neuen Strassenunterführung im Rahmen eines umfassenden Verkehrsprojektes mit dem Neubau eines Kreisels und eines Strassenstückes sowie einer Unterführung (Urteil BGer 1.A.1672006 u.w. vom 11.6.2007

Erw. 91; demgegenüber wurde die im Rahmen desselben Projektes geplante Strassenumgestaltung als wesentliche Änderung einer Anlage qualifiziert, vgl. Erw. 9.2), der Neubau einzelner Strassenabschnitte zur Änderung der Linienführung einer vorbestehenden Strasse (vgl. VG ZH 20017.00372 Erw. 7.2.2), die Erweiterung einer Aussenwirtschaft (VG ZH VB.20017.00803 Erw. 2.2) oder der Ersatz einer veralteten Betonaufbereitungsanlage (BGE 116 Ib 435 Erw. 5d/bb) qualifiziert.

**9.3.3** Es ist nicht ganz klar, ob die Änderung an einer bereits sanierten Anlage - für welche wie im vorliegenden Fall Erleichterungen gewährt wurden - ebenfalls nach den Massstäben nach Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV zu beurteilen ist. Die Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen ist im Hinblick auf die Sanierungsbestimmung von Art. 18 USG von Belang. Gemäss Art. 18 Abs. 1 USG darf eine sanierungsbedürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig saniert wird. Art. 8 LSV konkretisiert Art. 18 USG. Bei der Autobahn bzw. beim Autobahnanschluss, an welche das Bauprojekt anschliesst, handelt es sich wie bereits erwähnt um eine sanierte Anlage, für welche Erleichterungen gewährt wurden.

**9.3.4** Der Regierungsrat geht im angefochtenen Beschluss sinngemäss davon aus, dass es sich bei der umstrittenen Zufahrt mit Hochbrücke um eine "einfache" Änderung einer ortsfesten (Alt-)Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 1 LSV handle, so dass keine Planungs- oder Immissionsgrenzwerte zur Anwendung gelangten. Diese Schlussfolgerung ist zunächst insoweit widersprüchlich, als er im Beschluss zunächst grundsätzlich anerkennt, dass es sich bei der geplanten Baute um eine neue Anlage im Sinne von Art. 25 USG handelt.

Soweit sich der Regierungsrat auf die unstreitig geringfügigen Änderungen an der bestehenden Autobahnausfahrt bezieht, kann der Argumentation, wonach eine bloss "einfache" Änderung einer Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 1 LSV vorliegt, gefolgt werden. Allerdings umfasst das Bauprojekt auch eine Hochbrücke über eine Länge von ca. 160 m und mit geschätzten Baukosten von insgesamt Fr. 21 Mio. Insofern stellt sich die Frage, ob nur von einer unwesentlichen Änderung einer bestehenden ortsfesten Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 1 LSV gesprochen werden kann. Das Amt für Umweltschutz ging offenbar zunächst von einer neuen Anlage im Sinne von Art. 25 USG und Art. 7 LSV aus. So ergibt sich aus dem Schreiben des ARE vom 8. September 2016 unter Bezugnahme auf die von der Beschwerdegegnerin eingereichten Lärmberechnungen, dass aus Sicht des Amtes für Umweltschutz in Bezug auf den Lärm eine Beurteilung im Sinne von Art. 7 LSV vorzulegen sei. Dem wurde - soweit aus den Akten ersichtlich - in der Folge jedoch nicht nachgekommen.

Im Gesamtentscheid des ARE vom 27. April 2017 wird die Argumentation in den Baugesuchsunterlagen übernommen, wonach die neue Brücke nur eine unwesentliche Änderung einer ortsfesten Anlage darstelle, da die Lärmimmissionen gleich bleiben würden. Somit müsse die neue Brücke nur den Immissionsgrenzwert im Sinne von Art. 8 Abs. 2 LSV einhalten. Gemäss den im Lärmschutznachweis vom 1. Dezember 2016 berechneten Daten gehe das AfU davon aus, dass die Immissionsgrenzwerte eingehalten würden. Dem Vorsorgeprinzip werde zudem Rechnung getragen. Allerdings verkannte das ARE einerseits, dass bei einer unwesentlichen Änderung die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden müssen (vielmehr genügt eine Begrenzung der Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile nach den Anordnungen der Vollzugsbehörde im Sinne von Art. 8 Abs. 1 LSV) und andererseits, dass bei der Anwendung von Art. 8 Abs. 2 LSV die Immissionsgrenzwerte der gesamten Anlage eingehalten werden müssen, d.h. die Immissionsgrenzwerte müssen auch durch den Verkehr auf den vorbestehenden, alten Anlageteilen eingehalten werden. Diese Anforderung kann in casu gar nicht erfüllt werden, da die Immissionsgrenzwerte in den an die Autobahn bzw. den Autobahnanschluss angrenzenden Gebäuden teilweise überschritten werden. Im Übrigen ist nicht klar, gestützt auf welche Berechnungen oder welche Überlegungen das AfU zum Schluss gelangt sein soll, dass die Immissionsgrenzwerte eingehalten würden.

**9.3.5** Die Vorinstanzen gehen zu Recht davon aus, dass es sich bei der geplanten Erschliessungsanlage um eine private Zufahrt zu einem Einkaufszentrum und nicht um einen Bestandteil der Nationalstrasse handelt (Erw. 4). Die private Erschliessung führt mittelbar zu einer Entlastung der Nationalstrasse bzw. ihres Anschlusses, hat allerdings in erster Linie eine neue Verkehrsfunktion, nämlich die Erschliessung der geplanten Erweiterung des Seedamm-Centers. Es geht nicht um die Verbesserung bzw. Änderung oder Sanierung der bestehenden Infrastruktur, sondern um eine Neuanlage (vgl. Urteil BVGer A-3826/2013 v. 12.2.2015 Erw. 6.7.4; URP 2001 S. 654). Die private Zufahrt ist für den Betrieb der Nationalstrasse nicht erforderlich. Entsprechend wäre es widersprüchlich, einerseits die geplante private Erschliessung mit Hochbrücke als unwesentliche Änderung der bestehenden Nationalstrasse bzw. des bestehenden Nationalstrassenanschlusses zu qualifizieren und andererseits die Hochbrücke nicht als Bestandteil der Nationalstrasse zu beurteilen (Erw. 4 vorstehend). Die private Erschliessungsanlage stellt vielmehr eine Neuanlage im Sinne von Art. 25 USG und Art. 7 LSV dar; diese Anlage hat - für sich - die Planungsgrenzwerte einzuhalten.

**9.4** Nach den Akten wurden in Bezug auf den Lärm der geplanten Zufahrt folgende Abklärungen vorgenommen:

**9.4.1** Gemäss dem Technischen Bericht der IG T. \_\_\_\_\_ v. 29. April 2016 (S. 24 f.) stehen bei den Modellberechnungen zu den Lärmemissionen die Differenzen zur bestehenden Lärmsituation und nicht die absoluten Belastungen gemäss Lärmschutzverordnung im Fokus, da in erster Linie geklärt werden sollte, ob die Anpassungen einen positiven oder negativen Effekt auf die Lärmsituation haben. Aktuelle Verkehrsdaten waren offenbar nicht vorhanden, weshalb eine Modellrechnung gestützt auf die Verkehrsanalyse A3-Anschluss Pfäffikon, Erschliessungskonzept Seedamm-Center, V. \_\_\_\_\_ vom 24. April 2017, erstellt wurde. Dabei wurde ein DTV von 36'000 angenommen. In der Berechnung wird von gleichbleibendem Lärm bzw. bei einigen Berechnungspunkten von einer Lärmreduktion um 1 bis 2 dB(A) ausgegangen. Die Lärmreduktion könne durch folgende Eigenschaften des Projektes erreicht werden: Leitmauer von 0,8 m entlang der Brücke, Brücke als Lärmhindernis für Lärm der N03, grössere Distanz der Axen 101 und 201 gegenüber den betroffenen Liegenschaften als heute, Stützmauern mit schallabsorbierender Verkleidung, reduzierte Geschwindigkeit auf Brücke (50 km/h anstatt 60 km/h auf der bestehenden Zufahrt), lärmarmen Belag). Ein weiterer positiver Einfluss auf die Lärmsituation ergebe sich im Übrigen aus dem Umstand, dass mit der neuen Überführung die Verkehrsführung von der Ausfahrt zum Seedamm-Center erheblich verkürzt werde.

**9.4.2** Die Baugesuchsunterlagen enthalten im Weiteren eine "Umweltnotiz" der IG T. \_\_\_\_\_ vom 24. April 2016. Darin wird u.a. festgehalten, dass der Anschluss Pfäffikon mit dem Knoten Etzelpark in Spitzenzeiten überlastet sei, was zu Rückstau auf die Autobahn führe. Die durch die Brücke bedingten Anpassungen am Anschluss Pfäffikon würden die Verkehrsproblematik entschärfen und sollten einen Rückstau auf die Autobahn verhindern. Da das Projekt unwesentlich von der vorhandenen Strassenanlage abweiche und kaum eine verkehrliche Mehrbelastung entstehe (vielmehr eine Minderbelastung auf dem Zubringer in Richtung Seedamm und auf dem Knoten Etzelpark entstehe, bestehe auch keine Pflicht zur Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts. Bezüglich des Ist-Zustandes wird darauf hingewiesen, dass bei einigen Liegenschaften an der Z. \_\_\_\_\_ die Alarmwerte überschritten würden. Im Rahmen eines Lärmsanierungsprojektes seien 2000/2002 Erleichterungen gewährt worden. Aus lärmrechtlicher Sicht stelle das vorliegende Projekt eine unwesentliche Änderung einer lärmrechtlich bereits sanierten ortsfesten Anlage dar.

**9.4.3** Aus den "Akustischen Modellberechnungen" der IG T. \_\_\_\_\_ v. 29. April 2016 (mit Änderungen vom 1.12.2016) ergibt sich wiederum, dass die Differenzen zur bestehenden Lärmsituation im Vordergrund stünden. Es wurden allerdings (auf Ersuchen des AfU) konkrete Berechnungen dazu erstellt. Daraus ergibt sich die heutige Lärmbelastung an den Standorten Z. \_\_\_\_\_ 154 bis 168 und die Lärmbelastung an denselben Standorten bei Erstellung der projektierten Zufahrt. Die Lärmbelastung nach Erstellung der projektierten Zufahrt geht an den Standorten Z. \_\_\_\_\_ 154 bis 160b um 1 bis 2 dB(A) zurück; an den weiteren Standorten bleibt sie gleich. Eine Erhöhung der Immissionen wurde an keinem der Standorte ermittelt. Aus der Berechnung ergibt sich im Weiteren, dass sich auf den überbauten Grundstücken im nördlich der Zufahrt anschließenden Siedlungsgebieten (Gewerbezone mit Empfindlichkeitsstufe III, wo der Planungswert [Tag/Nacht] 60/50, der Immissionsgrenzwert 65/55 und der Alarmwert 70/65 dB(A), beträgt, vgl. Anhang 3 LSV) im heutigen Zeitpunkt die Immissionsgrenzwerte überall und teilweise auch die Alarmwerte überschritten werden (Z. \_\_\_\_\_ 162-168). Mit der projektierten Zufahrt kann die Situation etwas entschärft werden, die Immissionsgrenzwerte und auch die Alarmwerte werden aber immer noch an verschiedenen Standorten überschritten (Akustische Modellberechnungen S. 7). Allerdings wird in der Modellberechnung fälschlicherweise die Überschreitung dieser entsprechenden Grenzwerte nicht erkannt.

**9.4.4** Auf Aufforderung des AfU hin hat dann die IG T. \_\_\_\_\_ am 24. November 2016 eine Ergänzung der Lärmbeurteilung vorgenommen. Die Ergebnisse entsprechen den in Erw. 9.4.2 aufgeführten Berechnungen.

**9.5.1** Die Beschwerdegegnerin behauptet, "die massgebenden Planungswerte für Wohn- und Betriebsräume" seien "ausnahmslos und deutlich eingehalten" (Beschwerdeantwort vom 19.10.2018 im Verfahren III 2018 128 S. 9 f.) und bezieht sich zum Beweis auf die akustischen Modellberechnungen der IG T. \_\_\_\_\_. Indes war der Fokus der Lärmbeurteilung zum einen nicht auf die absoluten Lärmbelastungen gerichtet, sondern auf die Beurteilung eines allfälligen negativen oder positiven Effekts der konzipierten Zufahrt zum Seedamm-Center über eine Hochbrücke (vgl. vorstehend Erw. 9.3.1). Zum andern wird im Bericht der IG T. \_\_\_\_\_ vom 29.4.2016/1.12.2016 vielmehr festgehalten, bei vielen Liegenschaften werde der Planungs- oder gar der Immissionsgrenzwert überschritten (S. 11 Ziff. 6). Ob die Planungsgrenzwerte eingehalten werden (können), lässt sich mithin weder aufgrund dieser Lärmbeurteilungen noch der übrigen Gesuchsunterlagen abschliessend beurteilen. Anderweitige Belege für ihre Behauptung führt die Beschwerdegegnerin nicht an.

Wie bereits erwähnt hat das AfU zwar im Rahmen des Bewilligungsverfahrens einen entsprechenden Nachweis verlangt, einen solchen aber nicht erhalten und auch nicht insistiert, dass die entsprechenden Beurteilungen nachzureichen wären, was nicht nachvollziehbar ist.

**9.5.2** Entsprechend kann gestützt auf die vorhandenen Akten nicht beurteilt werden, ob die lärmrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Die Sache ist deshalb an den Regierungsrat zurückzuweisen, damit nach Abklärung der Frage, ob die durch die geplante Verkehrsanlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung einhalten und - falls diese Frage zu verneinen ist - ob allenfalls Erleichterungen im Sinne von Art. 25 Abs. 2 oder 3 USG zu gewähren sind.

**9.5.3** Die geplante Erschliessung erfolgt - wie bereits erwähnt - einzig im Hinblick auf eine mögliche Vergrösserung des Seedamm-Centers bzw. die dieser vorangehende erforderliche Änderung des entsprechenden Gestaltungsplanes und steht in unmittelbarem Zusammenhang zu diesem. Die Realisierung der Brücke ist Voraussetzungen dafür, dass dereinst Baubewilligungen gestützt auf den rechtskräftig geänderten Gestaltungsplan erteilt werden dürfen (vgl. vorstehend Erw. 8.5.2). Auch wenn es grundsätzlich zulässig ist, in einem separaten Verfahren über den Bau der erforderlichen Erschliessung zu befinden, ist im Hinblick auf die erforderliche materielle Koordination zu berücksichtigen, dass die Trennung der Verfahren nicht dazu führen darf, dass höhere Grenzwerte (z.B. anstatt der Planungswerte die Immissionsgrenzwerte) zur Anwendung gelangen. Diesem Umstand wird bei den weiteren Sachverhaltsabklärungen Rechnung zu tragen sein, sofern er nicht bereits im Rahmen der Gestaltungsplanänderung berücksichtigt wird.

**10.1** Aus prozessökonomischen Gründen rechtfertigt es sich auch auf die weitere Einwendung der Beschwerdeführer Ziff. 1-6 und 7 einzugehen, wonach die Hochbrücke sich nicht in die Umgebung einordne. Im Vergleich mit dem Ist-Zustand bringe das Brückenbauwerk keine Verbesserung, die unbefriedigende Situation mit Verschandelung des Landschafts- und Strassenbildes werde weiter verschlechtert und negativ zementiert. Der Regierungsrat habe die ihm zukommende Kognition in Bezug auf die Frage der Einordnung unzulässigerweise unterschritten. Das Bauwerk sei im Übrigen weder filigran noch höhenmässig bescheiden. Die Brücke sei bis 10m hoch und 160 m lang; es gehe zudem nicht um eine notwendige Infrastrukturanlage der öffentlichen Hand sondern um ein privates Bauprojekt. Die gestalterische Vorbelastung durch die Nationalstrassenbauten spreche gegen eine noch weitere Verschlechterung der Situation. Die Brücke

liege auch gestalterisch zu nahe bei den Gebäuden der Beschwerdeführer. Die Berufung auf die Baulinie gehe fehl, da ja der Regierungsrat behauptete, es liege kein Nationalstrassenprojekt vor.

**10.2** Der Regierungsrat hält vorab korrekt fest, dass der kommunalen Bewilligungsbehörde in Fragen der Ästhetik und des Ortsbildschutzes ein erheblicher Beurteilungsspielraum zusteht (VGE III 2014 11 vom 22.5.2014 Erw. 4.4 mit Hinweisen auf VGE III 2013 186+191 vom 12.3.2013 Erw. 2.2; VGE III 2010 73 vom 18.8.2010 Erw. 2.1, 2.2; VGE III 2007 38 vom 24.5.2007 Erw. 1.2; Urteile BGer 1A.11/2007 + 1P.23/2007 vom 16.5.2007 Erw. 4.5; 1C\_265/2014 v. 22.4.2015; 1C\_5/2016 und 1C\_9/2016 v. 8.5.2016 Erw. 5.3 je m.H.). Die Überprüfung der mit dem Ortsbildschutz und der Einordnung zusammenhängenden unbestimmten Rechtsbegriffe hat grundsätzlich zurückhaltend zu erfolgen.

Im Weiteren legt der Regierungsrat zutreffend dar, dass das zu bebauende Gebiet durch die bestehende Nationalstrasse bzw. den Nationalstrassenanschluss sowie die angrenzenden Gewerbebauten bereits stark geprägt sei. Die vorgesehene Hochbrücke vermöge das Erscheinungsbild kaum zu beeinträchtigen. Zudem liege das Projekt vollständig innerhalb des Nationalstrassen-Grundstückes und innerhalb der entsprechenden Baulinien. Dem kann gefolgt werden. Anzuführen ist, dass es sich bei der Hochbrücke um einen Funktionsbau handelt, für welchen nur ein eingeschränkter Gestaltungsspielraum besteht. Eine Verletzung des Einordnungsgebotes wurde zu Recht verneint.

**11.1** Zusammenfassend ist die Beschwerde insofern gut zu heissen, als dass der angefochtene Regierungsratsbeschluss aufgehoben und die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung im Sinne der Erwägungen und zum neuen Entscheid an den Regierungsrat zurückgewiesen wird.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die Kosten des vorliegenden Verfahrens je zu einem Drittel zu Lasten der Vorinstanzen (Kanton und Gemeinde) und der Beschwerdegegnerin.

Der Kanton, die Gemeinde Freienbach und die Beschwerdegegnerin haben den beanwalteten Beschwerdeführern je zu gleichen Teilen eine Parteientschädigung auszurichten. Diese wird in Beachtung des kantonalen Gebührentarifs für Rechtsanwälte (GebTRA; SRSZ 280.411, vom 27.1.1975), der ordentlicherweise für das Honorar in Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in § 14 einen Rahmen von Fr. 300.-- bis Fr. 8'400.-- vorsieht und in § 2 die Bemessungskriterien erwähnt, unter Ausübung des pflichtgemässen Ermessens für die Beschwerdeführer Ziff. 1-6 auf insgesamt Fr. 2'400.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) und für die Beschwerdeführerin Ziff. 7 auf Fr. 3'300.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) festge-

legt, wovon jeweils ein Drittel (Fr. 800.-- bzw. Fr. 1'100.--). zu Lasten des Gemeinderates Freienbach, des Kantons Schwyz und der Beschwerdegegnerin gehen.

**11.2** Dem vorliegenden Verfahrensausgang entsprechend sind auch die Kosten des regierungsrätlichen Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'400.-- neu je zur Hälfte (Fr. 1'200.--) der Beschwerdegegnerin und der Gemeinde Freienbach aufzuerlegen.

Die Beschwerdegegnerin und die Gemeinde Freienbach haben der im Verfahren vor dem Regierungsrat beanwalteten Beschwerdeführerin Ziff. 7 für das regierungsrätliche Verfahren eine Parteienschädigung von je Fr. 1'250.--, insgesamt Fr. 2'500.-- zu entrichten (die Beschwerdeführer Ziff. 1-6 waren bei Erhebung der Verwaltungsbeschwerde nicht anwaltlich vertreten).

**12.** Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass es sich beim vorliegenden Entscheid um einen beim Bundesgericht nicht anfechtbaren Zwischenentscheid handelt (Art. 93 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005; vgl. BGer 1C\_372/2007 vom 6.6.2008 Erw. 1.3 i.Sa. K. vs. Gemeinde Lachen). Um allen Eventualitäten gerecht zu werden, wird dieser Entscheid dennoch mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Hieraus können die Parteien bei einem Weiterzug indes nichts zu ihren Gunsten herleiten.

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

1. In Gutheissung der Beschwerde wird der angefochtene RRB Nr. 477/2018 vom 26. Juni 2018 aufgehoben und die Sache wird im Sinne der Erwägungen zur weiteren Sachverhaltsabklärung sowie zur anschliessenden Neuurteilung an den Regierungsrat zurückgewiesen.
- 2.1 Die Kosten des regierungsrätlichen Verfahrens von Fr. 2'400.-- werden neu je zur Hälfte der Beschwerdegegnerin und der Gemeinde Freienbach auferlegt.
- 2.2 Die Beschwerdegegnerin und die Gemeinde Freienbach haben der Beschwerdeführerin Ziff. 7 für das regierungsrätliche Verfahren eine Parteientschädigung von je Fr. 1'250.--, insgesamt Fr. 2'500.--, zu bezahlen.
3. Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) werden auf insgesamt Fr. 4'500.-- festgesetzt und je zu einem Drittel (je Fr. 1'500.--) der Beschwerdegegnerin, dem Kanton sowie der Gemeinde Freienbach auferlegt.  
  
Die Beschwerdeführer Ziff.1-6 sowie die Beschwerdeführerin Ziff. 7 haben je einen Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- geleistet, welcher ihnen aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten ist.  
  
Die Beschwerdegegnerin und die Gemeinde Freienbach haben ihre Treffnisse von je Fr. 1'500.-- innert 30 Tagen seit Zustellung des Entscheids auf das Postkonto 60-22238-6 des Verwaltungsgerichts zu überweisen.  
  
Auf die kantonsinterne Verrechnung wird verzichtet.
4. Die Beschwerdegegnerin, der Kanton und die Gemeinde Freienbach haben den Beschwerdeführern je zu einem Drittel und unter solidarischer Haftung für das verwaltungsgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen, wobei sich der Anspruch der Beschwerdeführer Ziff. 1-6 auf insgesamt Fr. 2'400.-- (je Fr. 800.--) und derjenige der Beschwerdeführerin Ziff. 7 auf insgesamt Fr. 3'300.-- (je Fr. 1'100.--) beläuft (je inkl. Barauslagen und MwSt).
5. 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).

6. Zustellung an:

- den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer Ziff. 1-6 (2/R)
- den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin Ziff. 7 (2/R)
- den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin (2/R)
- den Rechtsvertreter der Gemeinde Freienbach (2/R)
- den Regierungsrat
- das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst
- und das kantonale Amt für Raumentwicklung.

Schwyz, 27. Mai 2019

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: 6. Juni 2019