

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2018 130

Entscheid vom 26. Juni 2019

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin
Dr.oec. Andreas Risi, Richter
lic.iur. Josef Mathis, Gerichtsschreiber

Parteien

Schweizerische Eidgenossenschaft,
Bundesamt für Bauten und Logistik, Fellerstrasse 21, 3003 Bern,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt A. _____,

gegen

1. **Gemeinderat Schwyz**, Herrengasse 17, Postfach 253,
6431 Schwyz,
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. B. _____,
2. **Amt für Raumentwicklung ARE**, Bahnhofstrasse 14,
Postfach 1186, 6431 Schwyz,
3. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,
Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Vorinstanzen,
4. **C.** _____,
5. **D.** _____ **AG**,
6. **E.** _____,
7. **F.** _____ **GmbH**,
Beschwerdegegner,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. H. _____,

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Baubewilligung Bundesasylzentrum)

Sachverhalt:

A. Die Schweizerische Eidgenossenschaft (nachstehend Bauherrschaft) ist Eigentümerin des Grundstückes KTN 001._____ (25'412 m²), auf welchem sich die Gebäude Nr. 002._____ (G._____strasse 77) und Nr. 003._____ (G._____strasse 79) befinden. Dieses Grundstück liegt in der Öffentlichen Zone (Ö). Es gilt die Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) III. Für die ans Baugrundstück westlich, nördlich und östlich angrenzenden Grundstücke KTN 004._____, KTN 005._____, KTN 006._____, KTN 007._____, KTN 008._____ gilt die ES IV; für die südlichen Grundstücke und auch für die südöstliche Liegenschaft KTN 009._____ (ebenfalls im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft) gilt die ES III. Der grössere, nordöstliche Teil (18'262 m²) des Grundstückes KTN 001._____ mit den beiden Gebäuden liegt in einer Zone mit geringer Gefährdung (gelb) durch Naturgefahren (potentielle Gefährdung durch Hochwasser des Nietenbaches), der südwestliche Teil (7'150 m²) in einer Zone mit mittlerer Gefährdung (blau).

Am 14. Juni 2016 reichte die Bauherrschaft beim Gemeinderat Schwyz das Baugesuch für den Umbau und die Umnutzung der Gebäude G._____strasse 77 und 79 in ein Bundesasylzentrum ein. Das Baugesuch wurde im Amtsblatt Nr. 010._____ 2016 publiziert und öffentlich aufgelegt. Innert Frist erhoben neben anderen E._____, die D._____AG, C._____ sowie die F._____GmbH Einsprache beim Gemeinderat Schwyz. Sie beantragten unter anderem den Ausstand des Gemeinderates in corpore und die Unterbreitung des Baugesuchs einer unbefangenen Baubewilligungsbehörde zur Beurteilung. Dieses Ausstandsbegehren wurde zuständigkeitshalber an den Regierungsrat weitergeleitet, der es mit Beschluss (RRB) Nr. 867 vom 18. Oktober 2016 abwies. Die hiergegen erhobene Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht mit VGE III 2016 201 vom 31. Januar 2017 abgewiesen. Dieser Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen.

B. Mit Gesamtentscheid vom 27. April 2017 erteilte das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) die kantonale Baubewilligung unter Auflagen und Nebenbestimmungen. Die vorerwähnten Einsprachen wurden aus kantonaler Sicht abgewiesen. Mit Beschluss (GRB) Nr. 664 vom 21. Juli 2017 erteilte der Gemeinderat unter gleichzeitiger Eröffnung des Gesamtentscheides des ARE die Bewilligung für den Umbau und die Umnutzung der Gebäude G._____strasse 77 und 79 zu einem Bundesasylzentrum auf dem Grundstück KTN 001._____ unter Nebenbestimmungen (Disp.-Ziff. 14). Die vorerwähnten Einsprachen wurden unter Kostenauflagen (je Fr. 500.--) abgewiesen (Disp.-Ziff. 2, 8, 10 und 11).

C. Gegen die Baubewilligung vom 21. Juli 2017 erhoben die vom selben Rechtsvertreter vertretenen Parteien C. _____ (Verfahren I [VB 237/2017]), die D. _____ AG (Verfahren II [VB 238/2017]), E. _____ (Verfahren III und IV [VB 239/2017 und VB 240/2017]) sowie die F. _____ GmbH (Verfahren V [VB 241/2017]) am 16. August 2017 mit separaten, aber identischen Eingaben Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz mit den Anträgen, die Baubewilligung sei aufzuheben, eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuerteilung an den Gemeinderat und das ARE zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

D. Mit RRB Nr. 479/2018 vom 26. Juni 2018 entschied der Regierungsrat wie folgt:

1. Die Beschwerden I bis V werden gutgeheissen und der angefochtene Beschluss der Vorinstanz 1 vom 21. Juli 2017 sowie der Gesamtentscheid der Vorinstanz 2 vom 27. April 2017 werden aufgehoben. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen zur vertieften Sachverhaltsabklärung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanzen zurückgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten (inklusive Kanzleikosten) im Betrag von Fr. 2400.-- werden zu je einem Drittel (je Fr. 800.--) der Beschwerdegegnerin und der Gemeinde Schwyz auferlegt. (...).
3. Den Beschwerdeführern I bis V wird eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 1800.-- zugesprochen, welche zu je einem Drittel (Fr. 600.--) von der Beschwerdegegnerin, der Gemeinde Schwyz und der Staatskasse zu tragen ist.

(4.-6. Rechtsmittelbelehrung; Zustellung).

E. Gegen diesen RRB Nr. 479/2018 vom 26. Juni 2018 (Versand am 3.7.2018) erhebt die Bauherrschaft (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 24. Juli 2018 (Postaufgabe am gleichen Tag) fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen:

1. Der Beschwerdeentscheid bez. Baubewilligung des Regierungsrats des Kantons Schwyz vom 26. Juni 2018, Beschluss Nr. 479/2018 sei aufzuheben;
2. Der Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 27. April 2017 sowie die Baubewilligung des Gemeinderates Schwyz vom 21. Juli 2017 seien zu bestätigen;
3. Eventualiter seien der Beschwerdeentscheid bez. Baubewilligung des Regierungsrats des Kantons Schwyz vom 26. Juni 2018, Beschluss Nr. 479/2018 aufzuheben sowie der Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 27. April 2017 und die Baubewilligung des Gemeinderates Schwyz vom 21. Juli 2017 zu bestätigen unter der ergänzenden Auflage, dass die Fenster der an die Süd-West-Fassade angrenzenden Schlafräumlichkeiten und des Behandlungsraumes im 2. OG Nord-West des Gebäudes 79 geschlossen bleiben müssen;

4. Subeventualiter seien der Beschwerdeentscheid bez. Baubewilligung des Regierungsrats des Kantons Schwyz vom 26. Juni 2018, Beschluss Nr. 479/2018 aufzuheben sowie der Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 27. April 2017 und die Baubewilligung des Gemeinderates Schwyz vom 21. Juli 2017 zu bestätigen unter der ergänzenden Auflage, dass die Fenster der an die Süd-West-Fassade angrenzenden Schlafräumlichkeiten und des Behandlungsraumes im 2. OG Nord-West des Gebäudes 79 mit einer Schallschutzverglasung versehen werden müssen;
- unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

F. Das ARE und der Gemeinderat teilen am 14. August 2018 bzw. 20. August 2018 ihre Verzichte auf eine Vernehmlassung mit. Das Sicherheitsdepartement beantragt vernehmlassend am 16. August 2018, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin abzuweisen.

G. Die Beschwerdegegner beantragen am 19. Oktober 2018 die Sistierung des Verfahrens. Sie begründen dies mit dem Hinweis auf eine Medienmitteilung, wonach das Staatssekretariat für Migration (SEM) das Plangenehmigungsverfahren (PGV) für den Bau des neuen Zentrums auf dem Areal Wintersried in Schwyz im September (2018) einleiten werde. Dieses PGV entspreche gemäss dieser Mitteilung einem Baubewilligungsverfahren. Es habe somit den identischen Streitgegenstand wie das strittige kantonale Baubewilligungsverfahren. Es sei davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin das kantonale Baugesuch zurückziehen werde.

Der Gemeinderat erklärt am 31. Oktober 2018 seinen Verzicht auf eine Stellungnahme zum Sistierungsantrag. Die Beschwerdeführerin beantragt mit Eingabe vom 12. November 2018 die Abweisung des Sistierungsantrages.

Mit Stellungnahme vom 7. Dezember 2018 halten die Beschwerdegegner am Sistierungsantrag fest. Am 19. Dezember 2018 hält die Beschwerdeführerin am Antrag auf Abweisung des Sistierungsantrages fest. Der Gemeinderat teilt am 27. Dezember 2018 seinen Verzicht auf Stellungnahme zu den Schreiben der Beschwerdegegner und der Beschwerdeführerin mit.

Mit Eingabe vom 25. Februar 2019 legen die Beschwerdegegner ein weiteres Mal dar, weshalb sich nach ihrer Auffassung eine Sistierung des Verfahrens aufdränge, und machen geltend, mit der Einleitung des Plangenehmigungsverfahrens habe die Beschwerdeführerin jegliches Rechtsschutzinteresse an der Behandlung des kantonalen Baugesuchs verloren. Hierzu äussert sich die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 12. März 2019. Der Gemeinderat teilt am 20. März 2019 seinen Verzicht auf eine Stellungnahme mit. Die Beschwerdegegner äussern sich mit einem Schreiben vom 25. März 2019.

H. Mit Zwischenbescheid VGE III 2019 49 vom 5. April 2019 wies das Verwaltungsgericht den Sistierungsantrag ab (Disp.-Ziff. 1). Die Regelung der Kosten und Parteientschädigung für diesen Zwischenbescheid wurde ins Hauptverfahren verwiesen (Disp.-Ziff. 2). Im Weiteren wurde den Beschwerdegegnern Frist angesetzt zur Einreichung einer Vernehmlassung.

I. Mit Vernehmlassung vom 26. April 2019 stellen die Beschwerdegegner folgende Anträge:

1. a) Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei nicht einzutreten.
b) Eventualiter sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als Projektänderungsgesuch entgegenzunehmen und als solches an die Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Schwyz (Baukommission) weiterzuleiten mit dem Hinweis, dass das Baubewilligungsverfahren BG-Nr. 16-081/B2016-0865 aufgrund der Hängigkeit des Plangenehmigungsverfahrens im Asylbereich betreffend das Bundesasylzentrum Schwyz als obsolet geworden abzuschreiben sei.
2. Subeventualiter sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, und es sei die Baubewilligung zu verweigern, dies in Bestätigung des Beschlusses Nr. 479/2018 des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 26. Juni 2018 und in Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses Nr. 664 vom 21.7.2017 und des Gesamtentscheides des Amtes für Raumentwicklung vom 27.4.2017.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.

J. Mit Schreiben vom 21. Mai 2019 teilt die Beschwerdeführerin ihren Verzicht auf eine Replik mit und erachtet die Sache als spruchreif. Hierzu sowie zu den Vernehmlassungen der Vorinstanzen (vgl. vorstehend lit. F) äussern sich die Beschwerdegegner mit Eingabe vom 3. Juni 2019.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1 Gemäss dem Baueingabedossier vom 13. Juni 2016 (der I. _____ AG) befinden sich auf der Parzelle KTN 001. _____ [neben vier weiteren kleinen Gebäuden] zwei Gebäude: eine grosse leerstehende Lagerhalle (Gebäude-Nr. 002. _____ = G. _____ strasse 77) und ein Haus mit einer Wohnung, Büros, Halle (Gebäude-Nr. 003. _____ = G. _____ strasse 79). Teile des Hauses sollen umgebaut und als Notbelegung benutzt werden. In der Halle des Hauses werden zwei neue Böden erstellt, damit dieser Gebäudeteil auch über drei Geschosse verfügt. In der Halle sind danach Schlafräume, Küche, Essen/Aufenthaltsräume und der Zugang zur Notbelegung vorgesehen. Teils wer-

den Räume umgenutzt zu Dusch-, Garderoben- und WC-Räumen. Die Erschliessung des Gebäudes erfolgt über die bestehende Zufahrt der G._____strasse.

In der Halle (Gebäude-Nr. 002._____) sind im Westteil Parkplätze und im grösseren Ostteil ein gedeckter Aufenthaltsbereich geplant. Zwischen den beiden Gebäuden befindet sich ein eingezäunter Hofraum (vgl. Umgebungsplan 1:200 vom 13.6.2016).

1.2 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid (nachstehend RRB) im Wesentlichen dargelegt, das Plangenehmigungsverfahren nach den Vorschriften des seit 1. Januar 2018 geltenden Kapitels 6a des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) vom 26. Juni 1988 gelange vorliegend aufgrund von Abs. 5 der Übergangsbestimmung zur Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015 nicht zur Anwendung. Dementsprechend bedürfe das provisorische Bundesasylzentrum (BAZ) auch keiner Festsetzung im Sachplan Asyl (Art. 95 a Abs. 4 AsylG und Art. 4 Abs. 2 der seit 1.1.2018 geltenden Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich [VPGA; SR 142.316] vom 25.10.2017). Das Baugesuch sei daher unverändert nach kommunalem bzw. kantonalem Recht weiterzuführen (RRB Erw. 2.3).

Es sei unbestritten, dass es sich beim Umnutzungsvorhaben lärmschutzrechtlich um eine wesentliche Änderung des bestehenden Gebäudes handle (RRB Erw. 3.1). Die Berechnungen hätten an der Südwestfassade beim Haus Nr. 79 Beurteilungspegel (Lr) von bis zu 62.7 dB(A) in der Nacht ergeben, womit der zulässige Immissionsgrenzwert von 55 dB(A) um bis zu 7.7 dB(A) überschritten werde, während die Immissionsgrenzwerte gemäss dem Lärmgutachten der L._____GmbH vom 2. Juni 2016 im Übrigen durchgehend eingehalten seien (RRB Erw. 3.3). Das Lärmgutachten basiere auf den Daten des vom Bundesrat erlassenen Emissionsplanes 2015 und insofern auf veralteten Grundlagen. Die Beschwerden seien daher gutzuheissen. Im Rahmen der Neubeurteilung könne auch die im Lärmgutachten enthaltene "Handrechnung" zum von der Autobahn verursachten Strassenlärm nochmals überprüft werden (RRB Erw. 3.2 ff.). Hinzu komme, dass die Möglichkeiten, die Immissionsgrenzwerte im Sinne von Art. 31 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) vom 15. Dezember 1986 durch bauliche Massnahmen wahren zu können, nicht hinreichend geprüft, das überwiegende öffentliche Interesse am BAZ nicht hinreichend begründet und keine Interessenabwägung (Art. 31 Abs. 2 LSV) vorgenommen worden seien. Die Ausnahmebewilligung zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte sei daher zu Unrecht erteilt worden (RRB Erw. 3.5.5 f.).

Den Beurteilungen der Vorinstanzen zur Richtplankonformität des Bauvorhabens könne nicht vorbehaltlos zugestimmt werden, nachdem die Entwicklungsachse

Urniberg primär für wertschöpfende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe vorgesehen sei (RRB Erw. 4.1). Fraglich sei auch, ob für die Verbreiterung des bestehenden Kiesweges auf KTN 014._____ und KTN 015._____, welche in der Landwirtschaftszone lägen, dereinst eine Baubewilligung erteilt werden könne, da die Erschliessung des Baugebietes grundsätzlich durch Siedlungsgebiet führen müsse (RRB Erw. 4.2).

1.3.1 Die Beschwerdeführerin macht beschwerdeweise im Wesentlichen geltend, Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) vom 7. Oktober 1983 sei nicht anwendbar, da nicht von Gebäuden mit dem Zweck längeren Aufenthalts gesprochen werden könne. Kein Asylbewerber werde länger als 140 Tage im BAZ untergebracht sein; aus Erfahrungswerten von Testbetrieben ergebe sich eine durchschnittliche Aufenthaltszeit von 61.5 Tagen (Beschwerde S. 5 Rz. 9 ff.). Die Datengrundlagen des Lärmgutachtens seien nicht veraltet. Der Emissionsplan 2015 des Bundesrates berücksichtigte die Bahninfrastruktur, die bis 31. Dezember 2015 in Betrieb gewesen sei sowie die Menge und die Zusammensetzung des damals zu erwartenden Verkehrs. Für die Berechnung werde auch die prognostizierte Verkehrsmenge und deren Zusammensetzung berücksichtigt. Zwar sei der Emissionsplan schon seit 1. Oktober 2000 in Kraft. Doch sei das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE; SR 742.144) vom 24. März 2000 per 27. September 2013 überarbeitet worden und in Kraft seit 1. März 2014. Die Auswirkungen des Gotthardbasis-Tunnels und der NEAT seien damals schon abschätzbar gewesen und einbezogen worden (S. 6 ff. Rz. 19 ff.). Massgeblich sei zudem die Sachlage im Zeitpunkt des gemeinderätlichen Bauentscheides. Eine Berücksichtigung der möglichen akustischen Auswirkungen der NEAT in den Jahren 2020 sei rein spekulativ (S. 8 Rz. 27 ff.). Die erhöhten Bahnfrequenzen würden überdies durch den rolltechnischen Fortschritt kompensiert (S. 9 f. Rz. 35). Die Erhebungen des Bundes bestätigten, dass die prognostizierten Emissionswerte des Emissionsplanes 2015 effektiv eingehalten und teilweise deutlich unterschritten werden könnten (S. 10 Rz. 36). Auf dem fraglichen Streckenabschnitt seien effektive Emissionen von 75.9 dB(A) in der Nacht festgestellt worden, die um 7.1 dB(A) unter dem prognostizierten Emissionswert gemäss dem Emissionsplan 2015 lägen (S. 10 f. Rz. 37 ff.). Der Regierungsrat verlange mit der Berücksichtigung des zukünftigen Lärms etwas Unmögliches und eine Scheingenauigkeit (S. 11 Rz. 40). Der Regierungsrat handle willkürlich und stelle seine Fachkenntnis über diejenige der Gutachter wie auch der kantonalen Fachstellen; die Daten des Emissionsplanes 2015 würden ansonsten von Kantonen und Gemeinden flächendeckend als Grundlage verwendet (S. 11 f. Rz. 41 ff.). Korrekt sei auch der Strassenlärm berechnet und berücksichtigt worden; eine gesamtheitliche Be-

trachtung der Lärmsituation (Bahn- und Strassenlärm) sei zwar gesetzlich vorgeschrieben, jedoch mangels verlässlicher wissenschaftlicher Erkenntnis nach wie vor nicht möglich (S. 12 f. Rz. 45). Mit der beständigen Schliessung der Fenster, womit faktisch eine geschlossene Fassade resultiere, sei eine mögliche Schallschutzmassnahme getroffen worden. Eventualiter sei eine entsprechende Auflage anzuordnen. Eine zusätzliche Verlegung von Räumlichkeiten sei daher grundsätzlich nicht mehr zu prüfen, werde aber vorbehalten. Sollten verschlossene Fenster nicht genügen, werde die Beschwerdeführerin als alternative Massnahme eine Schallschutzverglasung installieren (S. 13 Rz. 46 ff.). Die erforderliche Interessenabwägung sei vom Gemeinderat vorgenommen und das öffentliche Interesse begründet worden (S. 14 Rz. 53 ff.). Die Richtplankonformität sei zu bejahen. Das ARE als Genehmigungsbehörde habe im Prüfungsbericht vom 3. Mai 2017 S. 11 explizit festgehalten, dass die Richtplananpassung das BAZ Schwyz nicht beeinträchtigen dürfe (S. 15 Rz. 57 ff.). Betreffend den Fussgängerweg sei zu beachten, dass der Standort bereits heute für den Fussgängerverkehr bestens erschlossen sei; der Ausbau des Kieswegs sei gar nicht nötig (S. 16 Rz. 64 ff.). Der Regierungsrat sei spätestens seit Dezember 2017 befangen. In einem Artikel der Luzerner Zeitung vom 4. Dezember 2017 habe die Schwyzer Regierung gegen das BAZ im Wintersried "geweibelt". Da dies erst nach Abschluss des Schriftenwechsels im vorinstanzlichen Verfahren der Fall gewesen sei, habe der Ausstand damals nicht mehr geltend gemacht werden können. Der Regierungsrat hätte jedoch von Amtes wegen in den Ausstand treten müssen. Wegen der offensichtlichen Befangenheit des Regierungsrates sei auf jeden Fall ein reformatorisches Urteil durch das Verwaltungsgericht zu fällen (S. 16 ff. Rz. 69 ff.).

1.3.2 Die Beschwerdegegner brachten mit Eingabe vom 19. Oktober 2018 namentlich vor, das (Bundes-)PGV entspreche einem Baubewilligungsverfahren. Mithin hätten das PGV und das vor dem Verwaltungsgericht hängige Baubewilligungsverfahren einen identischen (Streit-)Gegenstand (vgl. vorstehend Ingress lit. G).

1.3.3 Die Beschwerdeführerin bestreitet mit Eingabe vom 12. November 2018 die Identität des (Streit-)Gegenstandes. Gegenstand des kantonalen Verfahrens sei eine Asylunterkunft zur Notbelegung. Das Projekt "Notbelegung" sei auf Basis des ausserordentlich hohen Zustroms von Asylsuchenden im Jahre 2015 und der anhaltenden volatilen Migrationslage in Europa konzipiert worden. Die beantragten baulichen Massnahmen beschränkten sich auf das Minimum. Ziel der Notbelegung sei es, temporär und kurzfristig bis zu 400 Asylsuchende unterbringen zu können. Bei dieser Nutzung sei das SEM bei Gesuchseinreichung von einer

durchschnittlichen Aufenthaltsdauer eines Asylsuchenden von 15 bis 20 Tagen ausgegangen.

Das geplante Bundesasylzentrum als sogenanntes Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) basiere demgegenüber auf dem per 1. März 2019 in Kraft tretenden neuen Asylgesetz. Diese neue Rechtsgrundlage sehe eine maximale Aufenthaltsdauer von bis zu 140 Tagen in den Bundeszentren vor. Geplant seien BAZoV und BAZmV (BAZ mit Verfahrensfunktion). Bis am 30. Juni 2022 betreibe der Bund ein temporäres BAZoV mit 340 Betten auf dem J. _____ berg (OW). Vor dem EJPD sei das Plangenehmigungsverfahren des Bundes für den Bau eines definitiven BAZoV eingeleitet worden. Es handle sich um ein Asylzentrum mit 340 Schlafplätzen. Das Betriebskonzept sehe vor, dass die Asylsuchenden in Einzelfällen bis zu 140 Tage im BAZoV bleiben könnten, wobei die durchschnittliche Aufenthaltsdauer voraussichtlich deutlich darunterliege, bei rund 30 bis 40 Tagen.

In der Beschwerde vom 24. Juli 2018 (Rz. 11 bis 18) sei unzutreffend ausgeführt worden, beim vorliegend strittigen Projekt handle es sich um ein BAZoV. Das Projekt sei jedoch als Notbelegung konzipiert. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung im kantonalen Verfahren werde das frühzeitig beantragte Projekt für eine Notbelegung jedoch voraussichtlich gemäss der ab 1. März 2019 geltenden neuen Rechtsgrundlage betrieben werden müssen. Sollte die zeitliche Verzögerung die rechtzeitige Realisierung des definitiven Zentrums verhindern, könne mit dem Projekt "Notbelegung" die Bettenkapazität in der Zentralschweiz per Mitte 2022 sichergestellt werden. Das provisorische Zentrum biete ausserdem eine Rückfallposition, sollte das definitive Zentrum doch nicht in Schwyz realisiert und der J. _____ berg nicht entsprechend verlängert werden können. Der Bund habe sich gegenüber den Kantonen bereit erklärt, bis September 2019 das PGV für das definitive Zentrum zurückzuziehen, sollte bis dahin eine einvernehmliche Lösung für einen Standort anderswo verbindlich festgelegt werden (vgl. auch Eingabe der Beschwerdeführerin vom 12.3.2019).

Für die "Notbelegung" seien ausschliesslich bauliche Massnahmen im südöstlichen Teil (Halle) des Hauses 79 vorgesehen; der nordwestliche Teil, in dem aktuell eine Wohnung, Büros etc. bestünden, werde baulich nicht modifiziert. In der unbeheizten Halle (Haus 77) würden teilweise Parkfelder markiert werden; der übrige Teil dieser Halle werde als gedeckter Unterstand dienen und sei vom Schliesssystem ausgenommen bzw. Teil des Aussenraumes. Hingegen seien für das BAZoV die Bereiche des Hauses 79 für den Eintritt- und Registrierungsprozess, die Büroräumlichkeiten und die Schlafplätze vorgesehen. Im südwestlichen Bereich werde ein zusätzliches Treppenhaus angebaut und auf dem Dach mit ei-

nem Aufbau ergänzt werden, in welchem die Toilettenanlagen und die Technik untergebracht sei. Der Nordwestbereich werde mit zusätzlichen Büroräumlichkeiten am Kopfbau ergänzt. Die Halle (Haus 77) werde beheizt und räumlich unterteilt für Funktionen wie Essen, Aufenthalt, Beschäftigungsprogramme, Schulunterricht u.ä. Im Übrigen werde auf das Factsheet des SEM vom 19. Oktober 2018 verwiesen, dass die wichtigsten Unterschiede zwischen der Notbelegung und dem BAZoV detailliert beschreibe. Im PGV hätten die Unterschiede dem EJPD aufgezeigt werden müssen, um eine Weiterführung des Bewilligungsverfahrens auf Bundesebene zu erreichen. Mit Vorprüfungsentscheid vom 18. Oktober 2018 habe das EJPD festgehalten, dass für das beantragte Projekt ein ordentliches PGV gemäss VPGA zur Anwendung komme. Die parallele Weiterführung der beiden Bewilligungsverfahren sei zur Sicherstellung einer rechtzeitigen Anschlusslösung für das bis Mai 2022 befristete BAZ J. _____berg notwendig.

Gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts dürften Alternativgesuche eingereicht werden, ohne dass deswegen das eine Gesuch gegenstandslos werde, sofern der Gesuchsteller ein hinreichendes Interesse dartun könne und das Begehren keinem Rechtsmissbrauch gleichkomme. Mit einem solchen Alternativgesuch sei die vorliegende Konstellation vergleichbar. Das kantonale Verfahren sei weiter fortgeschritten als das Bundesverfahren, das erst am Anfang stehe.

1.3.4 Die Beschwerdegegner bringen mit ihrer Eingabe vom 7. Dezember 2018 vor, wenn die Beschwerdeführerin zunächst von einem Baugesuch für ein BAZ(oV) ausgegangen sei, wie sie selber darlege, so habe der Bund offenbar selber bis anhin nicht gewusst, was genau Streitgegenstand des vorliegenden Gerichtsverfahrens sei. Mit den Mehrfachbaugesuchen zwingt man Nachbarn und Baubewilligungsbehörden zu völlig unnötigen Aufwendungen. Gemäss Sachplan Asyl (SPA) gebe es drei Arten von Bundesasylinfrastrukturen, nämlich BAZ, Besondere Zentren (BesoZ) sowie Infrastrukturen zur Bewältigung von Schwankungen (IBS). "Notzentren" seien nicht vorgesehen; hierfür fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Die Notwendigkeit eines solchen sei angesichts der seit 2015/2016 kontinuierlich sinkenden Asylgesuche nicht gegeben. Was die Gesuchstellerin als im PGV zu bewilligendes BAZoV skizziere, sei lediglich eine Projektänderung, aber kein alternatives Bauvorhaben; es gehe auch beim BAZoV um die Unterbringung von 300 bis 400 Asylsuchenden. Zwar seien Alternativgesuche grundsätzlich zulässig. Allerdings handle es sich beim PGV lediglich um eine Projektänderung des vor dem Verwaltungsgericht hängigen Baugesuchs und nicht um ein alternatives Baugesuch. Die baulichen Massnahmen unterschieden sich auch nicht derart, dass man von einem eigentlichen "aliud" spre-

chen könne (vgl. auch Eingabe der Beschwerdegegner vom 25.2.2019). Eine solche Projektänderung müsse jedoch vorab vom Gemeinderat als Baubewilligungsbehörde und nicht vom Verwaltungsgericht beurteilt werden (betr. Projektänderung/Alternativgesuch vgl. auch Eingabe der Beschwerdegegner vom 25.3.2019). Aufgrund der intertemporalrechtlichen Bestimmungen des Asylgesetzes (Ziff. III Abs. 5) wäre das Verfahren in diesem Fall jedoch als (Bundes-)PGV weiterzuführen. Für die Prosequierung des kantonalen Verfahrens bleibe kein Raum.

1.3.5 Mit der Eingabe vom 19. Dezember 2018 macht die Beschwerdeführerin namentlich geltend, eine Baubewilligung sei nicht an den Nachweis eines tatsächlichen Bedarfs sowie eine finale Umsetzung gebunden. Bereits einer Medienmitteilung der Gemeinde Schwyz aus dem Jahre 2016 sei zu entnehmen gewesen, dass eine temporäre bzw. provisorische Unterkunft für Asylsuchende geplant sei. Die Bezeichnung eines Bauprojektes sei für die Bewilligungsfähigkeit irrelevant. In der Eingabe vom 12. März 2019 bestreitet die Beschwerdeführerin, dass es sich beim Gegenstand des PGV bloss um eine Projektänderung handle; es sei unklar, worin die Beschwerdegegner eine Projektänderung erkennen wollten.

1.3.6 Mit (einlässlicher) Vernehmlassung vom 26. April 2019 im Nachgang zum Zwischenbescheid vom 5. April 2019 äussern sich die Beschwerdegegner zur Sache.

Sie bleiben bei ihrer Auffassung, wonach es sich beim Bauvorhaben, das Gegenstand des PGV sei, effektiv bloss um eine Projektänderung handle. Die wenigen äusserlich wahrnehmbaren Eingriffe auf dem Umnutzungssperimeter von rund 18'000 m² bei einer gesamten Fläche von über 25'000 m² fielen überhaupt nicht ins Gewicht. Zudem sei erstellt, dass das "Notzentrum" die Funktion des BAZoV dauerhaft übernehmen können werde. Da es sich beim Gegenstand des PGV um eine blosser Projektänderung handle, habe die Beschwerdeführerin mit der Einleitung des PGV jegliches Rechtsschutzinteresse an der Behandlung des Baugesuchs verloren. Falls kein Nichteintretensentscheid gefällt werde, sei das Verfahren von der Baubewilligungsbehörde abzuschreiben (S. 3 ff. Rz. 6 ff.).

Die Rechtsbegehren Ziff. 3 und 4 der Beschwerdeführerin bedürften einer fachlichen Abklärung, hätten in den Gesamtentscheid des ARE Eingang finden müssen und könnten nicht nachverfügt werden (S. 6 Rz. 14 f.).

Was die Lärmproblematik anbelange, gebe es sehr wohl Leute, die sich über eine längere Zeit im Ausreisezentrum aufhielten. Die Beschwerdeführerin gehe von falschen Annahmen und von einer Fehleinschätzung der Rechtslage aus. Der

Emissionsplan 2015 sei nicht aktuell. Das Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG; SR 742.140.2) vom 20. März 2009 sehe beispielsweise 68 Züge mehr vor als der Emissionsplan. In Bezug auf den Strassenlärm würden keine nachvollziehbaren Aussagen gemacht. Der Nachweis, dass trotz Ausschöpfens der Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 lit. a und lit. b LSV die Immissionsgrenzwerte (IGW) nicht eingehalten werden könnten, sei nicht erbracht worden. Geschlossene Fenster seien keine rechtsgenügende Massnahme. Die neu angebotene Schallschutzverglasung sei verfahrensrechtlich unzulässig; nötig wäre wiederum eine Projektänderung. Es müsste ebenfalls der Nachweis einer Schalldämmung erbracht werden. Zur allfälligen Verlegung lärmempfindlicher Räumlichkeiten äussere sich die Beschwerdeführerin nicht (S. 7 ff. Rz. 21 ff.). Die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes von Art. 31 Abs. 2 LSV seien vom Gemeinderat nicht hinreichend geprüft worden. Eine Interessenabwägung sei nicht im Ansatz vorgenommen worden. Art. 31 Abs. 2 LSV widerspreche zudem höherrangigem Recht. Gegen eine Ausnahmewilligung spreche auch die Höhe der Überschreitung des IGW, wobei die ES III eigentlich ein für eine Wohnnutzung bereits unzumutbares Lärmniveau erlaube (S. 12 f. Rz. 39 ff.)

Die Bauparzelle liege gemäss dem kantonalen Richtplan im "Entwicklungsschwerpunkt Bauen". Das Ausreisezentrum torpediere diese Zielsetzung, womit prioritär wertschöpfungsstarke Nutzungen angestrebt würden, diametral (S. 14 Rz. 45 f.).

Der Regierungsrat habe auch klar aufgezeigt, dass die Erschliessungslösung für den Fussgängerverkehr (öffentlich-)rechtlich nicht realisierbar sei. Die ausnahmsweise rechtliche Sicherung der Erschliessung mittels Suspensivbedingung gelte nur für private (Durchgangs-)Rechte. Alternative Erschliessungsmöglichkeiten seien dem Gemeinderat nicht beantragt worden. Die Erschliessung der Bauliegenschaft sei ab dem Bahnhof K. _____ alles andere als mit einfachen Mitteln zu lösen (S. 15 f. Rz. 47 ff.).

Die Haltung des Regierungsrates sei immer klar gewesen. Was die Befangenheitsvorwürfe bezweckten, sei unklar (S. 16 Rz. 53 f.).

Weitere Argumente sprächen gegen eine Baubewilligung (Beschwerde S. 16 ff. Rz. 56 ff.). So sei das Bauvorhaben in der öffentlichen Zone geplant, verfolge aber am ehesten eine mit einer Wohnnutzung vergleichbare Nutzung mit einem Äquivalent von ungefähr 120 Vierzimmer-Wohnungen. Entsprechend müssten Erholungsflächen ausgewiesen werden. Der nach Auffassung des Gemeinderates projektgemäss ausgewiesene eingezäunte Hofraum, dessen Ausgestaltung nicht beschrieben werde, stelle keine solche Erholungsfläche dar. Es fehlten Ab-

stellflächen für Kinderwagen, Fahrräder und Spielgeräte sowie Kehrrichtbehälter, wie sie von Art. 10 des kommunalen Baureglements (BauR) vom 26. September 2010 verlangt würden. Der Gemeinderat verkenne in diesem Zusammenhang, dass sich die konkrete Nutzung dem Baugesuch und den Plänen exakt entnehmen lassen müsse. Das Baugesuch habe sich nicht zu Naturgefahren und der Notfallplanung geäußert; die bereits in der Einsprache vorgebrachte Rüge sei begründet gewesen, nachdem nachträglich ein Hochwasserschutznachweis eingefordert worden sei. Ein Betriebskonzept fehle ebenfalls. Das vom Gemeinderat in Aussicht gestellte Sicherheitskonzept sei der Baubewilligung nicht beigelegt und deshalb - wie das Betriebskonzept - auch nicht durchsetzbar. Das Baugesuch erweise sich als unvollständig. Verletzt werde Art. 12 Abs. 3 BauR (betr. Immissionsgrade, Definition mässig störender Betriebe). Ausreisezentren verursachten Störungen der öffentlichen Ordnung; insbesondere an Wochenenden sei mit massiven Immissionen zu rechnen. Der Gemeinderat habe die Sicherheitsbedenken nicht ernst genommen. Es fehle eine Festsetzung des Notzentrums im Sachplan Asyl. Es gehe nicht an, ein BAZoV als "Notzentrum" zu deklarieren und es sich in Umgehung des Sachplans bewilligen zu lassen. Zwar figuriere das BAZ Schwyz als Objektblatt ZSCH-2 im Sachplan Asyl vom 20. Dezember 2017. Es liege aber noch keine verbindliche Festsetzung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 lit. a RPG vor. Die für eine verbindliche Festsetzung erforderlichen Voraussetzungen seien nicht erfüllt.

2.1.1 Im Zwischenbescheid VGE III 2019 49 vom 5. April 2019 wurde unter anderem ausgeführt (Erw. 3.3 ff.), der Regierungsrat habe mit zutreffender Begründung dargelegt, dass das Plangenehmigungsverfahren auf das vorliegend strittige Baubewilligungsverfahren nicht zur Anwendung kommt. Das obligatorische bundesrechtliche PGV anstelle des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens sei erst mit der Revision des Asylgesetzes vom 25. September 2015, in Kraft seit 1. Januar 2018, eingeführt (vgl. SEM und ARE, Sachplan Asyl SPA Konzeptteil und Objektteil [SPA-Asyl], vom 20.12.2017 S. 4 Ziff. 1.1) und somit nach Abschluss des erstinstanzlich hängigen Bewilligungsverfahrens (vgl. Abs. 5 der Übergangsbestimmung zur AsylG-Änderung vom 25.9.2015). Aus der Typologisierung der Asylinfrastrukturen des Bundes gemäss dem SPA-Asyl könnten die Beschwerdegegner daher nichts zu ihren Gunsten herleiten. Aus der Terminologie ("Notbelegung") lasse sich nicht auf eine fehlende gesetzliche Grundlage für das Bauvorhaben schliessen. Dieser Begriff werde auch in der Vorprüfung des PGV durch das EJPD (Rechtsdienst) vom 18. Oktober 2018 (S. 2 oben) verwendet. Vom vorliegend strittigen Baugesuch bzw. den nachgesuchten baulichen Vorkehren zwecks "Notbelegung" sei nur das Haus 79 betroffen und überdies nur in einem Teilbereich. Gegenstand des PGV sei indes auch das Haus 77; es kön-

ne somit allenfalls von einer teilweisen Identität des Baugesuches des Baubewilligungsverfahrens einerseits und des PGV andererseits, nicht aber von einer (völligen) Identität gesprochen werden. Vielmehr handle es sich beim vom PGV betroffenen Bauvorhaben um eine (erhebliche) bauliche Erweiterung gegenüber dem vorliegenden Baugesuch. Es bestehe auch kein erkennbarer Grund an der Richtigkeit der Angaben der Beschwerdeführerin zur mutmasslichen Verweildauer der asylsuchenden Personen in der "Notbelegung" einerseits und im BAZoV andererseits zu zweifeln, auch wenn dadurch Abweichungen im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden könnten. Den Beschwerdegegnern sei zwar beizupflichten, dass die Asylzahlen derzeit eher rückläufig seien. Indes zeige die Erfahrung, dass die Asylzahlen volatil seien und innert relativ kurzer Zeit erheblichen Schwankungen unterliegen könnten. Entsprechend könnten kurzfristige Trends nicht davon entbinden, Unterkünfte rechtzeitig bereitzustellen, namentlich, wenn hierfür noch bauliche Vorkehrungen erforderlich seien.

Es sei unter den Parteien unbestritten, dass nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung während der Hängigkeit eines Baugesuches ein Alternativgesuch eingereicht werden könne, ohne dass deswegen die Gegenstandslosigkeit des ursprünglichen Baugesuches zu stipulieren sei, sofern der Gesuchsteller ein hinreichendes Interesse darzutun vermöge und das Begehren keinem Rechtsmissbrauch gleichkomme. Aus verfahrensökonomischen Gründen, d.h. in Berücksichtigung der in einem Baubewilligungsverfahren zu tätigen umfangreichen Abklärungen müsse den Baubewilligungsbehörden jedoch zugestanden werden, vorweg das vom Gesuchsteller favorisierte Projekt zu beurteilen und die Behandlung eines Alternativgesuches zu sistieren, bis das Ergebnis aus dem "Haupt"-Verfahren rechtskräftig feststehe (EGV-SZ 2004 B 1.3 Erw. 1.2; VGE III 2014 234 vom 28.5.2015 Erw. 3; VGE III 2017 19 vom 19.5.2017 Erw. 2.1; VGE III 2018 112 vom 6.12.2018 Erw. 6.1.1). Ebenso könne ein neues Baugesuch mit gleichem oder ähnlichem Inhalt wie ein früheres Gesuch jederzeit eingereicht werden. Es sei durch die Bewilligungsbehörde zu behandeln, wenn der Gesuchsteller ein rechtlich geschütztes Interesse an dessen Behandlung habe und kein Rechtsmissbrauch vorliege (Baumann, in: Baumann et al., Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 59 Rz. 67; Zimmerlin, [altes] Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, § 151 Rz. 1). Das gleichzeitige oder gestaffelte Einreichen von Alternativgesuchen könne sich unter Umständen aus verfahrensökonomischen Gründen empfehlen, namentlich auch hinsichtlich allfälliger Rekurse (Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., 2011, S. 279).

Es sei fraglich, ob diese Rechtsprechung ohne weiteres auf die vorliegende Konstellation übertragen werden könne, nachdem vorliegend für die beiden Bauvor-

haben unterschiedliche Bewilligungsbehörden zuständig seien. Die kommunale Baubewilligungsbehörde habe jedenfalls offensichtlich im vom Bund eingeleiteten PGV kein Argument gesehen, die Bauherrschaft aufzufordern, ein Projekt zu favorisieren und dieses vorab dem Baubewilligungsverfahren oder PGV zu unterziehen. Das gleiche gelte für den Regierungsrat im Verwaltungsbeschwerdeverfahren. Entscheidend sei indessen, dass die Bauherrschaft, wie dargelegt, ein hinreichendes Interesse an einem parallelen Vorgehen aufgezeigt habe. Das hohe öffentliche Interesse an der Bereitstellung hinreichender Unterbringungskapazitäten für Asylsuchende und die gebotene Planungssicherheit rechtfertigten es, dass die Bauherrschaft möglichst schnell Gewissheit bezüglich jeder möglichen Option habe, sei dies an einer Bewilligungsfähigkeit der Lösung "Notbelegung" und/oder BAZoV, sei es an der fehlenden Bewilligungsfähigkeit beider Lösungen, welche entsprechend die möglichst verzögerungsfreie Eruiierung alternativer Unterbringungsmöglichkeiten erforderlich machen würde. Das gleichzeitige bzw. nur leicht gestaffelte Vorgehen rechtfertige sich vorliegend folglich gerade auch aus verfahrensökonomischen Gründen. Damit sei auch gesagt, dass vorliegend kein rechtsmissbräuchliches Vorgehen der Bauherrschaft erkennbar sei.

Zu relativieren sei auch das Argument der Beschwerdegegner eines unnötigerweise erhöhten Aufwandes angesichts doppelt zu führender Verfahren. Das Projekt BAZoV als Erweiterung gegenüber dem Projekt "Notbelegung" umfasse dieses gewissermassen als Teilmenge. Dies bedeute, dass sich ein allfälliger doppelter Beurteilungsaufwand im Wesentlichen auf den gemeinsamen Nenner der beiden Projekte beziehe; hierbei dürften jedoch weitgehend gleiche Fragestellungen zu prüfen sein (vgl. Vorprüfung des PGV durch das EJPD [Rechtsdienst] vom 18.10.2018 S. 3 Ziff. 3), die überdies auch für den vom PGV betroffenen zusätzlichen Baubereich gelten dürften.

2.1.2 Die Vorbringen der Beschwerdegegner in ihrer Vernehmlassung vom 26. April 2019 führen zu keiner Neuurteilung. Eine Abgrenzung von Projektänderung und Alternativgesuch erscheint im Allgemeinen wie im konkreten Fall als schwierig. Eine Änderung kann durchaus eine Projektvariante darstellen. Verfügt ein Baubewilligungsnehmer unter Umständen bereits über eine Stammbewilligung, kann eine Projektänderung mithin zur Konsequenz haben, dass der Baubewilligungsnehmer über bewilligte Projekte bzw. Projektvarianten (Alternativbewilligung) verfügt, und es in seinem Belieben steht, von welcher er Gebrauch machen will (vgl. Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, Rz. 377). Eine (Stamm-)Bewilligung steht indes der Bewilligung für eine spätere Projektänderung auch nicht entgegen, unabhängig vom zeitlichen Abstand des Projektänderungsgesuchs zur (Stamm-)Bewilligung. Soweit die Beschwerdegegner auf

VG III 2018 112 vom 6. Dezember 2018 (das Bundesgericht ist auf eine hiergegen erhobene Beschwerde mit Urteil 1C_30/2019 vom 21.5.2019 nicht eingetreten) verweist, hat das Verwaltungsgericht in jenem Verfahren die Einreichung eines weitgehend identischen Baugesuches durch zwei verschiedene Bauherren als grundsätzlich zulässig erachtet und hierin auch keinen Rechtsmissbrauch im Verhältnis zwischen Baugesuchstellern und allfälligen einspracheberechtigten Dritten erkannt (insbesondere Erw. 6.1.2 f.).

2.1.3 Im konkreten Fall führt es allenfalls zu einer gewissen Irritation, wenn von einem "provisorischen" Bundesasylzentrum (BAZ) die Rede ist (vgl. vorstehend Erw. 1.3.3 und Erw. 1.4.4). Den Baugesuchs- und Baubewilligungsunterlagen lassen sich keine Hinweise für ein Provisorium als Baubewilligungsgegenstand entnehmen. Diese Terminologie macht nur insofern Sinn, als dass das vorliegend zu beurteilende Bauvorhaben durch das im Rahmen des PGV zu beurteilende BAZoV dereinst abgelöst werden soll bzw. in diesem gewissermassen als Teilmenge aufgeht. Denkbar ist indes auch, dass sich das vorliegend zu beurteilende Baugesuch, nicht aber das Plangenehmigungsgesuch für das erweiterte Bauvorhaben als bewilligungsfähig erweist. In diesem Fall bliebe es beim BAZ als "Rückfallposition" (vgl. vorstehend Erw. 1.3.3).

Dies ändert jedoch nichts daran, dass kein überzeugender Grund gegen die parallele Weiterführung der beiden Verfahren mit unterschiedlichen Zuständigkeiten spricht. Zwar wurde die Einführung des asylrechtlichen PGV per 1. Januar 2018 als Beschleunigungsmöglichkeit zur Lösung der Unterbringungsproblematik bei Asylsuchenden begründet. Für die Nutzung von militärischen Anlagen, die dauerhaft zivil genutzt werden sollen, oder für die Überbauung von Grundstücken des Bundes müsse in den meisten Fällen nicht nur eine Umzonung, sondern auch ein ordentliches kantonales Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden, was erfahrungsgemäss häufig sehr lange dauere (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 3.9.2014 zur Änderung des Asylgesetzes [Neustrukturierung des Asylbereichs], BBl 2013 S. 7991 ff., S. 8021). Hieraus lässt sich jedoch nicht der Schluss ziehen, dass ein kantonales Baubewilligungsverfahren hinfällig wird, wenn ein weiter gefasstes PGV das gleiche Bauvorhaben mitumfasst. Dies gilt gemäss der Übergangsbestimmung nur bei per 1. Januar 2018 erstinstanzlich noch hängigen Baubewilligungsverfahren, wobei diese nicht hinfällig werden, sondern im PGV fortzuführen sind.

2.1.4 Der mit der Parallelität des Baugesuchs- und des Plangenehmigungsverfahrens begründete Nichteintretensantrag der Beschwerdegegner ist folglich abzuweisen. Anderweitige Gründe, welche gegen ein Eintreten sprechen, sind nicht ersichtlich. Die Entscheidungsvoraussetzungen gemäss § 27 Abs. 1 des Verwal-

tungsrechtspflegegesetzes (SRSZ 234.110; VRP) vom 6. Juni 1974 sind gegeben.

2.2.1 Nach Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) vom 18. April 1999 und Art. 6 Ziff. 1 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) vom 4. November 1950 hat der Einzelne Anspruch darauf, dass seine Sache von einem durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gericht ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird.

Für nichtgerichtliche Behörden enthält Art. 29 Abs. 1 BV eine analoge Garantie. Die Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichtsbehörden kann jedoch nicht ohne Weiteres auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren übertragen werden. Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation ermittelt werden. Für verwaltungsinterne Verfahren gilt dabei nicht der gleich strenge Massstab wie gemäss Art. 30 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK für unabhängige richterliche Behörden (Bundesgerichtsurteil 2C_695/2014 vom 16.1.2015 Erw. 4.2).

Nach der Praxis des Bundesgerichts sind politische Behörden (Kantonsregierungen, Gemeindeexekutiven usw.) aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt entschieden, dass Behördenmitglieder nur dann in den Ausstand zu treten haben, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben; nimmt ein Behördenmitglied jedoch öffentliche Interessen wahr, so besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (Bundesgerichtsurteil 1P.48/2007 vom 11.6.2007 Erw. 4.1 mit Hinweisen auf ZBI 99/1998 S. 289 Erw. 3b und ZBI 103/2002 S. 36 Erw.; BGE 107 Ia 135 Erw. 2b; BGE 125 I 119 Erw. 3b-e). Bei Exekutivbehörden ist mithin zu berücksichtigen, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer, Aufgaben einhergeht. Sie tragen eine besondere Verantwortung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Amtliche Mehrbefassung kann mithin systembedingt sein; gerade systembedingte Unzulänglichkeiten haben zur Schaffung unabhängiger richterlicher Instanzen geführt (BGE 140 I 326 Erw. 5.2; BGE 137 II 431 Erw. 5.2; Bundesgerichtsurteile 1C_914/2013 vom 26.6.2014 Erw. 5.2; 2C_305/2011 vom 22.8.2011 Erw. 2.4; ZBI 2011 S. 478; VGE III 2013 188 vom 19.2.2014 Erw. 2.2.2). Die für den Anschein der Befangenheit sprechenden Umstände müssen jeweils im Einzelfall unter Berücksichti-

gung der Funktion und der Organisation der betroffenen Verwaltungsbehörde gewichtet werden (BGE 140 I 326 Erw. 5.2; BGE 125 I 119 Erw. 3d und 3f).

2.2.2 § 58 der Verfassung des Kantons Schwyz (KV; SRSZ 100.100) vom 24. November 2010 legt die Grundsätze der Regierungstätigkeit fest. Konkretisiert wird der breit gefächerte Katalog der Aufgaben und der Regierungstätigkeit des Regierungsrates näher in §§ 2 ff. des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG; SRSZ 143.110) vom 27. November 1986. Unter anderem beobachtet und beurteilt der Regierungsrat die für den Kanton bedeutsamen Entwicklungen (§ 3 Abs. 1 lit. a RVOG). Er hat über seine Tätigkeit auch die Öffentlichkeit zu informieren und den Kontakt zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung zu fördern (§ 8 Abs. 1 RVOG). Der Regierungsrat hat auch über Verwaltungsrechtsstreitigkeiten gemäss Gesetz zu entscheiden (§ 60 KV; vgl. § 6 RVOG). Im Bereich des Fremdenrechts übt der Regierungsrat die Oberaufsicht über den Vollzug der Ausländer- und Asylgesetzgebung im Kanton aus (§ 2 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz [Migrationsgesetz; SRSZ 111.200] vom 21.5.2008).

Es ist offenkundig, dass sich ein Regierungsrat im Bereich der Problematik des Ausländer-/Asylrechts in einem erheblichen Spannungsfeld (Bund, Kanton, Gemeinden, Erwartungen der Bevölkerung) bewegt und von ihm diesbezüglich klare Informationen erwartet werden. Hierzu ist er nicht nur durch das Gesetz sowohl befugt wie auch verpflichtet; vielmehr besteht hieran auch ein hohes Interesse der Öffentlichkeit. Ein Ausstandsgrund für ein allfälliges verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren lässt sich aus einer in den Medien publik gemachten Stellungnahme des Regierungsrates folglich weder im Allgemeinen noch im konkreten Fall ableiten. Abgesehen davon ist/war der Standpunkt des Regierungsrates seit Langem bekannt, womit ein allfälliges Ausstandsgesuch, das überdies angesichts der Unzulässigkeit kollektiver Ausstandsbegehren für jeden einzelnen Regierungsrat substantiiert werden müsste, verspätet gestellt worden wäre.

3.1 Die Zone für öffentliche Bauten ist für öffentliche und öffentlichen Zwecken dienende Bauten und Anlagen bestimmt wie Kirchen, Friedhöfe, Schulhäuser, Spitäler, Anlagen öffentlicher Dienste, Gemeindegärten, Mehrzweckhallen (Art. 37 Abs. 1 BauR). Bereits der Gemeinderat hat unter Zitierung der Lehre (Waldmann/Hänni, Handkommentar, RPG 2006, Art. 18 Rz. 19) zutreffend dargelegt (Baubewilligung S. 4 f. Ziff. 7), dass Asylunterkünfte in der öffentlichen Zone zonenkonform sind (vgl. auch Hettich/Mathis/Caviezel/Fischer, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz. 3.35).

3.2 Gemäss Richtplan (Teil Süd; vom Regierungsrat mit RRB Nr. 209 vom 8.3.2016 erlassen, vom Kantonsrat am 13.4.2016 zur Kenntnis genommen und vom Bundesrat am 24.5.2017 genehmigt) liegt das Baugrundstück im Perimeter Entwicklungsschwerpunkt "Arbeitsplatzgebiete (ESP-A)" Seewen-Schwyz (vgl. Richtplantext B-8.1). Für die Planung, Entwicklung und Bewirtschaftung dieser ESP sind grundsätzlich die Gemeinden zuständig (B-8.1 lit. g Satz 1). Mit dem ESP-A Seewen-Schwyz (als Teil der Entwicklungsachse Urmiberg) wird das Ziel der Schaffung von Flächen für Unternehmen mit hochwertigen Nutzungen und guter Wertschöpfung" angestrebt (B-8.4; Koordinationsstand: Zwischenergebnis). Unter anzustrebendem Nutzungsprofil werden namentlich "Prioritär Gewerbe, Dienstleistungen, öffentliche Nutzungen" genannt (B-8.4 lit. a). Im Erläuterungsbericht vom 1. März 2016 (S. 16) wird darauf hingewiesen, dass im ESP-A Seewen-Schwyz, der grösstenteils bebaut sei, unter anderem Bundesnutzungen auf den Parzellen KTN 001._____ und KTN 009._____ betroffen seien.

Eine öffentliche Nutzung von Parzellen im ESP-A Seewen-Schwyz wird durch den - nur behördenverbindlichen - Richtplan also nicht ausgeschlossen. Es ist dem ARE daher beizupflichten (Gesamtentscheid vom 27.4.2017 S. 5 Ziff. II.1), dass die Richtplanfestsetzungen eine allfällige Realisierung eines BAZ nicht explizit ausschliessen (bzw. entsprechend zulassen). Zu ergänzen ist, dass die Zuständigkeit zur Bewirtschaftung gemäss dem Richtplantext beim Gemeinderat liegt. Es muss daher auch in seiner Kompetenz stehen, den Begriff der öffentlichen Nutzung im Sinne der baureglementarischen Bestimmung der Zone für öffentliche Bauten zu verstehen. Dem steht nicht entgegen, dass ein BAZ kaum der anvisierten hochwertigen Nutzung und Wertschöpfung entspricht. Diesem Kriterium können auch andere öffentliche Nutzungen wesensgemäss nicht oder nur in geringem Masse gerecht werden.

4.1.1 Gemäss Art. 22 Abs. 1 USG werden Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, unter Vorbehalt von Abs. 2 nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Als neu gilt ein Gebäude, wenn die Baubewilligung nach dem Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 erteilt wurde. Einem Neubau gleichzusetzen ist ein Ersatz- oder Wiederaufbau sowie eine bauliche Umgestaltung, die so weit geht, dass die Identität des bisherigen Gebäudes nicht erhalten bleibt. Ferner erfasst Art. 22 USG über den Wortlaut hinaus die wesentliche Änderung bestehender Gebäude, die vor dem Inkrafttreten des USG erstellt wurden, was sich aus dem Wortlaut von Art. 31 Abs. 1 LSV ("... Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden ...") ergibt (vgl. Wolf, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 2004, Art. 22 N 13 f.).

Sind die Immissionsgrenzwerte überschritten, so werden Baubewilligungen für Neubauten, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Art. 22 Abs. 2 USG). Das bedeutet gemäss Art. 31 Abs. 1 LSV, dass die lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes angeordnet sind (lit. a), oder dass bauliche oder gestalterische Massnahmen das Gebäude gegen Lärm abschirmen (lit. b). Können die Immissionsgrenzwerte durch diese Massnahmen nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (Art. 31 Abs. 2 LSV).

4.1.2 Gemäss Anhang 3 Ziff. 2 LSV betragen die Immissionsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm in der ES III 65 dB(A) bei Tag und 55 dB(A) bei Nacht; die gleichen Werte gelten für Eisenbahnlärm (Anhang 4 Ziff. 2 LSV).

4.2 Das Lärmschutzgutachten der L. _____ GmbH vom 2. Juni 2016 (nachstehend: Lärmschutzgutachten) ist in die vier Kapitel 1. Allgemeine Bedingungen, 2. Grundlagen, 3. Berechnungen und 4. Massnahmen gegliedert.

4.2.1 Unter Grundlagen (Ziff. 2.2) wird unter Verweis auf eine "Handrechnung" (Anhang zum Lärmschutzgutachten) festgehalten, dass der durch die Autobahn erzeugte Strassenlärm allein aufgrund der Distanz von 233 m zum Baugrundstück mit der Abstandsdämpfung die Grenzwerte einhalte. Gemäss dieser Handrechnung betragen die IGW bei Tag 57 dB(A) und bei Nacht 49 dB(A). Damit werden die massgeblichen IGW um rund 8 bzw. 6 dB(A) unterschritten.

4.2.2 Betreffend den Bahnlärm (Ziff. 2.3) nennt das Lärmschutzgutachten als Grundlage den Emissionsplan des Bundesamtes für Verkehr; es handle sich um die zukünftigen Werte für das Jahr 2015, wonach von einem Beurteilungsemissionspegel $L_{r,e}$ Tag von 82.6 dB(A) und 83.0 dB(A) bei Nacht auszugehen ist.

Gemessen wurden die am stärksten belasteten Empfangspunkte (jeweils in der Mitte des offenen Fensters) an der Nordost- und Südwestfassade je im Erdgeschoss, 1. und 2. Obergeschoss, insgesamt also an sechs Stellen (Ziff. 3.1). An der Nordostfassade, welche der Bahnstrecke leicht abgewandt ist, wurden Werte von (tagsüber) 46.9 dB(A), 48.7 dB(A) und 49.5 dB(A) und (bei Nacht) 47.3 dB(A), 49.1 dB(A) und 49.9 dB(A) gemessen, an der Südwestfassade von 60.5 dB(A), 61.8 dB(A) und 62.3 dB(A) bei Tag bzw. 60.9 dB(A), 62.2 dB(A) und 62.7 dB(A) bei Nacht. Der massgebliche IGW von 55 dB(A) bei Nacht wird somit

an den drei Empfangspunkten an der Südwestfassade mit 5.9 dB(A) und mehr deutlich überschritten. In der Beurteilung (Ziff. 4.2) wird diese Überschreitung entsprechend festgehalten. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, weshalb gefolgert wird, die IGW würden "am Tag und/oder in der Nacht überschritten", nachdem dies offensichtlich nur in der Nacht der Fall ist.

Des Weiteren wird unter "Beurteilung" auch Folgendes ausgeführt (in Fettdruck):

Da es sich um ein bestehendes Gebäude handelt, konnten die Räume nicht anders angeordnet werden. Zudem ist eine Lärmschutzwand an der Quelle nicht möglich. Eine andere Raumanordnung und weitere Hindernisdämpfungen wurden geprüft und als nicht möglich erachtet.

Es muss eine Ausnahmegewilligung erteilt werden. Da es sich um ein Notaufnahmезentrum handelt und der Platz dringend benötigt wird, empfehlen wir die Erteilung dieser Ausnahme.

Unter Schlussbemerkung (Ziff. 4.3) wird des Weiteren angemerkt, dass das Lärmschutzgutachten die Bewilligungsfähigkeit des Bauprojektes beurteile. Damit verbundene Massnahmen am Bau (z.B. Schallschutzfenster) seien darin nicht enthalten und müssten in einem Schallschnachweis separat berechnet werden.

4.3.1 Das ARE hat mit dem Gesamtentscheid vom 27. April 2017 (S. 7 Ziff. 3.a) der Ausnahme nach Art. 31 Abs. 2 LSV gestützt auf den Antrag des Amtes für Umweltschutz (AfU) zugestimmt unter der Auflage, dass die Aussenbauteile der vom Lärm übermässig betroffenen Räume die erhöhten Anforderungen an die Schalldämmung für den Luftschall externer Quellen erfüllen müssten. Eine Bezugnahme auf das Lärmschutzgutachten lässt sich weder dem Gesamtentscheid noch dem Fachbericht des AfU vom 17. Juni 2016 entnehmen.

4.3.2 Der Gemeinderat hat in der Baubewilligung (S. 8) die Ergebnisse des Lärmschutzgutachtens dargelegt und ergänzt, dass der Strassenlärm der nicht stark frequentierten G._____strasse erheblich geringer sei als der Eisenbahnlärm.

An der Errichtung und dem Betrieb des BAZ bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse. Die Voraussetzung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV sei somit gegeben. Im Lärmschutzgutachten werde zudem zutreffenderweise darauf hingewiesen, dass es sich um ein bestehendes Gebäude handle und die Räume für die Bewohner nicht anders angeordnet werden könnten. Ebenso werde nachvollziehbar dargelegt, dass eine Lärmschutzwand an der Quelle nicht möglich sei und weitere Hindernisdämpfungen als nicht umsetzbar erachtet würden. Die Fenster blieben zudem aus Sicherheitsgründen geschlossen; der Luftwechsel werde mit einer mechanischen Lüftung gewährleistet. Faktisch weise das BAZ

somit eine geschlossene Fassade auf. Schliesslich hielten sich die Bewohner nur für eine beschränkte Dauer im Ausreisezentrum auf und seien nicht über längere Zeit Grenzwertüberschreitungen ausgesetzt. Die Zustimmung des AfU (mit Auflage) liege vor.

4.4 Soweit die Beschwerdeführerin die Anwendbarkeit von Art. 22 USG bestreitet, da nicht ein Gebäude betroffen sei, welches dem längeren Aufenthalt von Personen dienen soll, ist vorab Folgendes festzuhalten:

Zweck und Geltungsbereich der LSV werden in Art. 1 LSV normiert. Die LSV soll vor schädlichem und lästigem Lärm schützen (Abs. 1). Sie regelt unter anderem die Erteilung von Baubewilligungen für Gebäude, die lärmempfindliche Räume (insbesondere Räume in Wohnungen, ausgenommen Küchen ohne Wohnanteil, Sanitärräume und Abstellräume sowie Räume in Betrieben, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten mit Ausnahme von Räumen für die Nutztierhaltung und Räume mit erheblichem Betriebslärm, vgl. Art. 2 Abs. 6 lit. a und b LSV) enthalten und in lärmbelasteten Gebieten liegen (Abs. 2 lit. c). Sie regelt namentlich nicht den Schutz gegen Lärm, der in einem Betriebsareal erzeugt wird, soweit er auf Betriebsgebäude und zugehörige Wohnungen innerhalb dieses Areals einwirkt (Abs. 3 lit. a). In Analogie zu Art. 3 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) vom 23. Dezember 1999, welcher als Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN) unter anderem ebenfalls "Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten" definiert, sind hierunter unter anderem auch ständige Arbeitsplätze zu verstehen (vgl. BUWAL, Nichtionisierende Strahlung, Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, Vollzugsempfehlung zur NISV, 2002, S. 15 f.; Bundesgerichtsurteile 1C_695+696+706/2017 vom 22.2.2019 Erw. 8.4; 1C_148/2007 vom 15.1.2008 Erw. 2.2.1 f.). Als solche gelten Arbeitsbereiche, wenn sie während mehr als 2 ½ Tagen pro Woche durch einen Arbeitnehmer bzw. eine Arbeitnehmerin oder auch durch mehrere Personen nacheinander besetzt sind, nicht aber - unter dem Vorbehalt, dass dort keine ständigen Arbeitsplätze vorhanden sind - Balkone und Dachterrassen, Sport- und Freizeitanlagen sowie Badeanstalten. Ebenso zählen beispielsweise Hotelzimmer zu den OMEN (vgl. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/fachinformationen/massnahmen-elektrosmog/orte-mit-empfindlicher-nutzung-omen-.html>).

Bei einer durchgehenden Verweildauer von durchschnittlich 61.5 Tagen und einer maximalen Aufenthaltsdauer von 140 Tagen (gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin) ist folglich von einem längeren Aufenthalt im Sinne von Art. 22 USG auszugehen. Der Gemeinderat vergleicht den Betrieb des BAZ zu Recht mit einer Wohnnutzung (vgl. Baubewilligung S. 9 Ziff. 14). Dieses Ergebnis wird auch

durch Anhang 3 (Kosten-Nutzen-Index KNI) zur Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (VLE; SR 742.144.1) vom 14. November 2001 bestätigt. Aus Ziff. 2.3 Abs. 4 lässt sich ableiten, dass als Nutzung lärmempfindlicher Räume neben Wohnen (lit. a) auch andere Nutzungen wie Restaurants, Schulen, öffentliche Gebäude oder Gästezimmer in Hotels gelten, also Räumlichkeiten, in denen sich Personen nur zeitweilig und/oder mit mehr oder wenig hoher Fluktuation aufhalten.

Hinzu kommt, dass davon auszugehen ist, dass der Betrieb des BAZ auch Arbeitsbereiche mit einem Personalaufwand von mehr als 2 ½ Tagen pro Woche bedingt. Jedenfalls wird in der Baubewilligung (S. 7 Ziff. 12) dargelegt, dass der Bund qualifizierte Organisationen mit der Betreuung der Asylsuchenden beauftragen wird. Deren Mitarbeiter seien für die gesamte Versorgung in den Bereichen Essen, Hygiene, Gesundheit und Bekleidung zuständig und hätten den Alltag in der Unterkunft zu organisieren, die Asylsuchenden zu betreuen und die gemeinnützigen Arbeitseinsätze zu koordinieren. Eine Nichtbeachtung von Art. 22 USG ist auch deswegen unzulässig.

4.5.1 Zu prüfen ist die Rechtmässigkeit der vom ARE (und der Gemeinde) gestützt auf Art. 31 Abs. 2 LSV erteilten Ausnahmegewilligung für die Überschreitung des IGW.

4.5.2 Die Ausnahmeregelung stellt im öffentlichen Baurecht ein allgemeines Rechtsinstitut dar, das bezweckt, im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten zu beseitigen (VGE III 2008 99 vom 20.11.2008 Erw. 5.3 m.V.a. E. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, Aarau 1977, § 155 N 6, S. 438). Derartige Härtefälle können als Folge besonderer Umstände auftreten, mit denen die notwendigerweise generalisierenden und schematisierenden Normen nicht gerechnet haben. Die strikte Anwendung der Norm in diesen Fällen würde zu einem offensichtlich ungewollten Ergebnis führen. Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung ist daher immer, dass solche besonderen Umstände vorliegen. Ob dies im konkreten Fall zutrifft, ist sorgfältig zu prüfen, da eine leichtfertige Erteilung von Ausnahmegewilligungen die verfassungsrechtlichen Gebote der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und der rechtsgleichen Behandlung der Bürger verletzen würde (vgl. VGE III 2007 87+91 vom 25.9.2007 Erw. 4.1.4 m.V.a. BGE 112 Ib 51 Erw. 5). Der Zweck der Ausnahmegewilligung besteht nicht darin, einem Bauherrn zu einer optimalen Lösung zu verhelfen. Ob die besonderen Voraussetzungen, welche eine Ausnahmegewilligung rechtfertigen, vorliegen, ist eine Rechtsfrage, welche der freien Überprüfung des Verwaltungsgerichts unterliegt (vgl. VGE III 2008 15 vom 24.4.2008 Erw. 2.3.2 mit weiteren Hinweisen, u.a. auf Zaugg/Ludwig, Kommentar

zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Bd. 1, Bern 2007, Vorbemerkungen zu den Art. 26-31 Rz. 7). Erst wenn diese Frage zu bejahen ist, mithin die besonderen Voraussetzungen, welche eine Ausnahmegewilligung rechtfertigen, gegeben sind, stellt sich die zweite Frage, durch welche von den gesetzlichen Bestimmungen abweichenden Regelungen der Ausnahmesituation Rechnung zu tragen ist. Dies ist dann eine Ermessensfrage (vgl. VGE III 2008 15 vom 24.4.2008 Erw. 2.3.2 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch EGV-SZ 1990, Nr. 19, S. 57; vgl. auch VGE 1048/97 vom 6.2.1998 Erw. 7).

4.5.3 Die Gesetzmässigkeit der Ausnahmebestimmung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV wird von der Lehre teilweise verneint, weil im Gesetz (Art. 22 USG) kein Ausnahmetatbestand vorgesehen sei (vgl. Griffel/Rausch, Kommentar USG, Ergänzungsband, Zürich/Basel/Genf 2011, Art. 22 N 7). Andere Autoren gehen hingegen, unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien, von einer stillschweigenden gesetzlichen Ermächtigung aus (Wolf, in: Kommentar USG, Mai 2000, Art. 22 N 33).

Das Bundesgericht hat Art. 31 Abs. 2 LSV bisher angewendet, ohne sich mit der Frage seiner Gesetzmässigkeit auseinanderzusetzen (vgl. Griffel/Rausch, a.a.O., Art. 22 N 7 in fine; Bundesgerichtsurteil 1C_704+742/2013 vom 17.9.2014 Erw. 6.3), so auch in BGE 142 II 100, worin es festgehalten hat, dass den wichtigen Anliegen der Raumplanung (wie hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und Stärkung der Siedlungserneuerung) auf dem Weg der Ausnahmegewilligung Rechnung getragen werden kann - welche mit Zustimmung des Kantons zulässig ist (gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV) -, wenn die strikte Anwendung von Art. 22 USG unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls unverhältnismässig wäre.

Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung wurden schon bisher bei der gebotenen Interessenabwägung raumplanerische Gründe berücksichtigt und eine Ausnahmegewilligung erteilt, wenn sich das Bauvorhaben im weitgehend überbauten Gebiet befand, ein akuter Bedarf an Wohnraum bestand, die Immissionsgrenzwerte nicht erheblich überschritten waren und ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt war. In Zukunft wird dem raumplanerischen Anliegen einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen verstärkt Rechnung zu tragen sein. Bauvorhaben, die aus dieser Sicht wünschenswert erscheinen, wird eine Ausnahmegewilligung erteilt werden können, auch wenn die Immissionsgrenzwerte unwesentlich überschritten sind, sofern deren Einhaltung nicht in städtebaulich befriedigender Weise erreicht und mittels Lüftungsfenstern an der lärmabgewandten Seite und allfälligen weiteren Massnahmen ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt werden kann (BGE 142 II 100 Erw. 4.6 m.w.H.).

Für die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte kann nur dann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, wenn ein überwiegendes Interesse an der Errichtung eines Gebäudes besteht. Erforderlich ist ein im Rahmen der Zielsetzung von Art. 22 USG anerkennungswürdiges, öffentliches Interesse. Das blosses Interesse des Eigentümers an einer besseren Nutzung seines Grundstücks reicht nicht aus, da Art. 22 USG sonst seines Sinnes entleert würde. In Frage kommen würde bspw. das Ausfüllen von Baulücken in bereits überbauten Gebieten (vgl. Wolf, a.a.O., Art. 22 N 34). Bei der Interessenabwägung ist das Interesse an der Realisierung des Gebäudes den Anliegen des Lärmschutzes gegenüberzustellen. Dabei können u.a. das Mass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte, die absolute Höhe der Lärmbelastung, allfällige Ausweichmöglichkeiten der Benutzer (besitzt eine Wohnung einen Teil der Wohnräume auf der vom Lärm abgewandten Seite, kommt eine Ausnahme für die übrigen Räume eher in Betracht) und die Zweckmässigkeit der vorgesehenen baulichen Lösung (eine Ausnahme ist erst dann zu gewähren, wenn keine andere sinnvolle Lösung, z.B. eine zweckmässigeren Anordnung der Räume, möglich ist) berücksichtigt werden (vgl. Wolf, a.a.O., Art. 22 N 35). Des Weiteren kann auch das Vorhandensein einer gut ausgelegten Belüftung zugunsten einer Ausnahme berücksichtigt werden (vgl. Wolf, a.a.O., Art. 22 N 40).

4.5.4 Es ist dem Regierungsrat beizupflichten (angefochtener Entscheid Erw. 3.5.4), dass sich den Baugesuchs- und Bewilligungsunterlagen keine nähere Begründung findet, weshalb eine andere Raumaufteilung nicht möglich bzw. nicht zielführend ist und weshalb auch eine Lärmschutzwand an der Lärmquelle nicht in Frage kommt. Eine diesbezüglich apodiktische Feststellung findet sich indes im Lärmschutzgutachten (vgl. vorstehend Erw. 4.2.2). Ebenso wenig lässt sich den Unterlagen entnehmen, dass bzw. ob überhaupt geprüft wurde, ob mit konkreten baulichen oder gestalterischen Massnahmen die Lärmsituation verbessert werden kann. Konkret nennt der Regierungsrat eine Verlegung der Sanitär- und Abstellräume an die lärmbelastete Südwestseite und die Anordnung der Schlaf- und Aufenthaltsräume an der weniger lärmbelasteten Nordostseite. Die Beschwerdeführerin macht beschwerdeweise zwar geltend, eine zusätzliche Verlegung von Räumlichkeiten sei grundsätzlich nicht mehr zu prüfen, behält eine solche aber dennoch vor (vgl. vorstehend Erw. 1.3.1, Beschwerde S. 13 Rz. 46 ff.); sie schliesst die Möglichkeit einer Optimierung der räumlichen Anordnung mithin ebenfalls nicht aus.

Auch bei einem BAZ besteht kein Anspruch auf eine Nutzungsoptimierung über das Instrument einer Ausnahmegewilligung. Mithin ist auch eine allfällige Redimensionierung des Umbau- und Umnutzungsvorhaben in die Überlegungen

miteinzubeziehen. Diese Option dürfte durchaus auch vertretbar sein. Einerseits wird dem Bauvorhaben/Umnutzung ein provisorischer Charakter zugedacht (vgl. vorstehend Erw. 1.3.3 und Erw. 1.3.5), und soll es dereinst durch das dem PGV unterliegende BAZoV (oder allenfalls eine Alternativlösung) abgelöst werden. Andererseits ist die Zahl der Asylsuchenden derzeit eher rückläufig (vgl. Bg-act. 1-3). Sofern die erforderlichen Unterkunftsplätze in der Liegenschaft Nr. 003._____ aus lärmschutzrechtlichen Gründen nicht im geplanten Umfang realisierbar sind, könnte sich auch - analog zum PGV-Verfahren - ein Einbezug von Nr. 002._____ aufdrängen, zumal im BAZ mit (maximal) rund 400 Plätzen mehr Unterbringungsmöglichkeiten geplant sind als im BAZoV mit 340 Plätzen (vgl. vorstehend Erw. 1.3.3). Die dem Lärmschutzgutachten beigefügte Lärmkarte zeigt, dass diese Liegenschaft Nr. 002._____ weniger lärmexponiert ist.

Was die vorerwähnte Feststellung im Lärmschutzgutachten anbelangt, welches im Fazit mündet, dass nur eine Ausnahmegewilligung in Frage kommt, ist an dieser Stelle anzufügen, dass es sich bei der Prüfung, ob die besonderen Voraussetzungen, welche eine Ausnahmegewilligung rechtfertigen, gegeben sind, um eine Rechtsfrage handelt (vgl. vorstehend Erw. 4.5.2), die nicht von einem Gutachten zu beurteilen ist. Dieses hat sich auf die Erarbeitung der für diese Beurteilung erforderlichen faktischen Grundlagen zu beschränken. Die Konzipierung und Anordnung der Räume hinwiederum ist in erster Linie Sache der Bauherrschaft in Zusammenarbeit mit Architekten und Planungsbüros, die Beurteilung der Dringlichkeit der Raumbeschaffung Sache der Bauherrschaft/Auftraggeberin.

4.5.5 Zu Recht stellt der Regierungsrat auch das öffentliche Interesse an einer Ausnahmegewilligung für die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in Frage (angefochtener Entscheid Erw. 3.5.5).

Der Gemeinderat hat ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Errichtung und dem Betrieb eines BAZ darin erkannt, dass dadurch genügend Wohnraum für die Asylsuchenden zur Verfügung gestellt werden kann (Baubewilligung S. 8). Hierin kann durchaus ein im Rahmen der Zielsetzung von Art. 22 USG anerkenungswürdiges, öffentliches Interesse gesehen werden (Wolf, a.a.O., Art. 22 USG Rz. 34). Indes kann diesem Interesse im konkreten Fall zum einen nicht ein allzu hohes Gewicht beigemessen werden, weil die Räumlichkeiten auf der Nordostseite von dieser Überschreitung nicht tangiert sind bzw. lärmschutzrechtlich zu keinen Beanstandungen Anlass geben und sich die Annahme aufdrängt, dass im Sinne der vorstehend dargelegten Prüfung von Alternativen (allenfalls unter Einschluss der noch nicht berücksichtigten Halle als - wie erwähnt vermutlich - weniger stark belasteter Standort) die Realisierung der gewünschten Zahl

von Räumen und Unterkunftsmöglichkeiten nicht als unmöglich erscheint. Zum andern stehen diesem öffentlichen Interesse die Anliegen des Lärmschutzes, die im Zeichen der Gesundheit und der Wohnhygiene stehen, gegenüber. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass der IGW bei Nacht erheblich überschritten wird (vgl. BGE 142 II 100 Erw. 4.6) und das Ruhebedürfnis der (temporären) Bewohner entsprechend ebenso erheblich beeinträchtigt werden kann. Dies kann nicht dadurch aufgewogen werden, dass die Fenster des BAZ (aus Sicherheitsgründen) fest verschlossen werden (vgl. Wolf, a.a.O., Art. 22 Rz. 23 und 40), womit eine geschlossene Fassade resultiert. Dem Eventualantrag Ziff. 3 kann daher so oder anders nicht stattgegeben werden.

4.5.6 Der Regierungsrat hat die vom ARE und von der Gemeinde erteilte lärmrechtliche Ausnahmegewilligung somit zu Recht aufgehoben.

4.6.1 Der Regierungsrat hat indes die Baubewilligung ebenso zu Recht aufgehoben und die Beschwerden gutgeheissen mit der Begründung, das Lärmschutzgutachten basiere auf veralteten Grundlagen. Diesbezüglich hat er im Wesentlichen Folgendes erwogen (Erw. 3.3.1 ff.).

- Der Bundesrat habe beim Erlass des Emissionsplanes 2015 insbesondere die erstellte Infrastruktur berücksichtigt, die bis 31. Dezember 2015 in Betrieb gewesen sei.
- Am 1. Juni 2016 sei indes der neue Gotthard-Basis-Tunnel (GBT) eröffnet und im Dezember 2016 regulär in Betrieb genommen worden. 2020 werde die NEAT (Neue Eisenbahn-Alpentransversale) mit der Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels (CBT) vollendet. Im Fahrplanjahr 2017 seien am Gotthard für den Güterverkehr vier Trassen pro Stunde und Richtung eingeplant worden. Mit der Fertigstellung des CBT und der Umsetzung weiterer Ausbauschritte würden die infrastrukturseitigen Voraussetzungen geschaffen, um die geplanten sechs Trassen pro Stunde und Richtung bzw. 260 Gütertrassen pro Tag zur Verfügung zu stellen.
- Beim Personenverkehr sei ein neues, um 30 Minuten beschleunigtes Angebotskonzept in Kraft getreten. Jede zweite Stunde werde ein Halbstundentakt angeboten, ansonsten ein Stundentakt (mit Hinweis auf das Bundesamt für Verkehr, Eisenbahnausbauprogramme Bahninfrastrukturfonds BIF, Standbericht 20 17, S. 8).
- Mit den höheren Kapazitäten bzw. schnelleren Verbindungen seien aber zwangsläufig auch zusätzliche Lärmimmissionen verbunden.
- Insofern basiere das Lärmschutzgutachten auf unvollständigen bzw. veralteten Grundlagen. Es sei offen, ob bei einer Berücksichtigung der aktuellen Emissionen des Bahnverkehrs die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte

innerhalb des geplanten Gebäudes noch grösser ausfalle oder ob es an zusätzlichen Empfangspunkten zu einer Überschreitung der IGW komme. Die Bauherrschaft habe ihr Baugesuch in diesem Punkt zu überarbeiten.

4.6.2 Diese Beurteilung gibt zu keinen Beanstandungen Anlass.

Die VLE - und folglich auch der Emissionsplan als deren Anhang 2 - trat am 15. Dezember 2001 in Kraft und gilt/galt bis zum 31. Dezember 2015. Die Anwendbarkeit des Emissionsplanes auf das vorliegende, erst im Juni 2016 eingereichte Baugesuch ist mithin bereits aus diesem Grunde fraglich. Der Emissionsplan enthält für jeden Streckenabschnitt den für den Planungshorizont 2015 prognostizierten Beurteilungspegel (Art. 17 Abs. 1 VLE). Ziff. 1 Emissionsplan nennt die Grundlagen. Demgemäss basiert die Berechnung der Emissionen auf der für das Jahr 2015 als Planungshorizont prognostizierten Verkehrsmenge und -zusammensetzung unter Berücksichtigung der Rollmaterialsanierung (Abs. 1). Der Planungshorizont berücksichtigt unter anderem die Infrastruktur der Konzepte Bahn 2000, 1. Etappe (einschliesslich Neubaustrecken) und NEAT (Abs. 2 lit. a) sowie im Personen- und alpenquerenden Güterverkehr die Zugszahlen gemäss dem Angebotskonzept FöV (Abs. 2 lit. b). Hierbei wird Bezug genommen auf den Schlussbericht vom 18. Februar 1997 "Finanzierung öffentlicher Verkehr, Angebot und Fahrplanstruktur der Transitachsen Gotthard & Lötschberg", ausgearbeitet durch SBB und BLS. Den (undatierten) Erläuterungen zur Ergänzung des Emissionsplans 2015 (Bf-act. 5) sind für den vorliegend massgeblichen Bahnabschnitt keine Ergänzungen zu entnehmen. Im Rahmen dieser Ergänzung des Emissionsplanes hat beispielsweise der Regierungsrat des Kantons Bern mit Schreiben vom 18. Oktober 2006 an den damaligen Vorsteher des UVEK (BR Moritz Leuenberger) darauf hingewiesen, dass weiterhin gewährleistet sein müsse, dass den Berechnungen des Emissionsplanes die korrekten Daten zugrunde gelegt werden. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau erhob im gleichen Zusammenhang mit Schreiben vom 3. Oktober 2006 erhebliche Zweifel an der Verlässlichkeit der Grundlagen des Emissionsplanes. Mithin wurde die Verlässlichkeit der Grundlagen bereits wenige Jahre nach Erlass des Emissionsplanes in Frage gestellt.

Das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE), dessen Geltungsdauer per 31. Dezember 2015 ablief, und mit dem BGLE auch die VLE wurde mittlerweile in revidierter Fassung bis zum 31. Dezember 2028 verlängert. Der auf einen Planungshorizont 2015 ausgerichtete Emissionsplan bildet keinen Bestandteil (Anhang) der VLE mehr. Ziel des revidierten BGLE ist es, die Lärmemissionen der Eisenbahn durch die Einführung von Emissionsgrenzwerten für bestehende Güterwagen ab 2020 und durch die Förderung von lärmarmem

Rollmaterial und lärmarmere Infrastruktur zu reduzieren. Weiter sind Massnahmen an der Fahrbahn vorgesehen (Botschaft des Bundesrates vom 30.11.2012 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Lärmsanierung der Eisenbahnen, BBl 2013 S. 489 ff., S. 490). Unter Bezugnahme auf den Emissionsplan 2015 wird in der Botschaft ausgeführt, dass der weitere Ausbau von Infrastruktur und Verkehrsangebot ohne zusätzliche Massnahmen an der Quelle zu einem erneuten Anstieg der Lärmemissionen führen und weitere Schutzmassnahmen nötig machen wird (S. 497 Ziff. 1.1.5). Hervorgehoben wird, dass Eisenbahnlärm vor allem nachts ein Problem ist, wenn zur Hauptsache der Güterverkehr rollt, gleichzeitig aber das Ruhebedürfnis am grössten ist (S. 498 Ziff. 1.2.2). Hingewiesen wird auch auf die hohe Zustimmung in der Schweiz zur Verlagerung des (Güter-)Verkehrs auf die Schiene (S. 500 f.). Es wird davon ausgegangen, dass "der Personenverkehr und die Güterverkehrsleistungen bis 2030 stark anwachsen", was darauf hindeutet, dass die Lärmproblematik in Zukunft weiter zunehmen wird (S. 506). Laut den "Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040", Hauptbericht, des Bundesamts für Raumentwicklung vom August 2016 (S. 18) sind die Zugskilometer im Eisenbahnfern- und -regionalverkehr zwischen 2000 und 2014 um 38 % gestiegen.

Dem Standbericht 2016 "Eisenbahnausbauprogramme" des Bundesamtes für Verkehr BAV (Bf-act. 6) ist unter anderem zu entnehmen, dass die Güterverkehrskapazitäten auf der Gotthardachse von 220 um 40 auf 260 Trassen pro Tag erhöht und das Angebot im Fernverkehr auch auf der Strecke Zürich-Tessin verdichtet werden sollen (S. 40 f.). Der Hinweis der Beschwerdegegner auf eine über die Annahmen des Emissionsplanes hinausgehende Zunahme des Zugverkehrs (vgl. vorstehend Erw. 1.4.5) hat folglich seine Richtigkeit.

4.6.3 Das Lärmschutzgutachten der L. _____ GmbH vom 2. Juni 2016 stellt auf den per Ende 2015 ausgelaufenen Emissionsplan ab im Wissen darum, dass ihm "zukünftige Werte für das Jahr 2015" zugrunde liegen. Allein dieser Umstand gäbe Anlass zu einer Kommentierung, dass bzw. weshalb sich dennoch ein (vorbehaltloses) Abstellen auf den Emissionsplan im konkreten Fall rechtfertigen lässt. Eine (auch nur summarische) Überprüfung der Grundlagen, namentlich betreffend die angenommene Verkehrszunahme, fehlt im Lärmschutzgutachten jedoch. Selbst ein Hinweis auf die von der Beschwerdeführerin angeführte Ergänzung des Emissionsplanes fehlt, unabhängig davon, ob dieser Ergänzung vorliegend allenfalls eine Bedeutung zukommt oder nicht.

Ein Absehen von einer solchen Auseinandersetzung mit den Grundlagen des Emissionsplanes kann auch nicht mit der Stellungnahme des Bundesrates vom 7. März 2003 zur Motion "Lärmsanierung der Eisenbahnen. Anpassungen an

Mehrverkehr" (Antrag u.a. auf Ergänzung des Emissionsplanes 2015), worauf die Beschwerdeführerin verweist (Bf-act. 7), begründet werden. Der Bundesrat hielt in dieser Stellungnahme unter anderem auch fest, dass für die betroffenen Anwohner kein Risiko bestehe, dass keine weiteren Lärmschutzmassnahmen getroffen würden, falls sich die Prognosewerte 2015 in der Realität als zu tief erweisen sollten. Nach Abschluss der spezialgesetzlichen Lärmsanierung im Jahre 2015 werde wieder das USG und die LSV massgebend sein. Aus dieser Antwort lässt sich der Schluss ziehen, dass (spätestens) ab 2015 die Prognosewerte einer Überprüfung bedürfen. Abgesehen davon muss diese bundesrätliche Antwort angesichts der in der Folge dennoch vorgenommenen Ergänzung des Emissionsplanes 2015 als überholt betrachtet werden.

4.6.4 Der Regierungsrat hat das Lärmschutzgutachten somit zu Recht als nicht beweistauglich erachtet, weil es auf veraltete Grundlagen abgestellt hat bzw. nicht begründet hat, weshalb nach wie vor auf diese abgestellt werden kann. Anzuführen ist, dass die (weitestgehend identischen) Lärmkarten Tag und Nacht (Lärmschutzgutachten S. 6) weder die beurteilten Empfangspunkte (vgl. S. 4 f.) noch farblich die für die verschiedenen Empfangspunkte ermittelten Lärmwerte korrekt wiedergeben. Bereits erwähnt wurde die Unzulässigkeit der gutachterlichen Beurteilung der Ausnahmegewilligungsfähigkeit, da es sich hierbei um eine Rechtsfrage handelt. Auch aus diesen Gründen ist die Beweistauglichkeit des Lärmschutzgutachtens reduziert. Schliesslich ist es auch nicht gänzlich nachvollziehbar, weshalb es das Lärmschutzgutachten betreffend den Autobahnlärm bei einer "Handrechnung" bewenden lässt, und die ans Baugrundstück angrenzende G. _____ strasse, auch wenn sie ein geringes Verkehrsaufkommen aufweist, im Lärmschutzgutachten nicht einmal Erwähnung findet.

4.7 Im Lärmschutzgutachten wird ausdrücklich festgehalten, dass Massnahmen am Bau wie beispielsweise Schallschutzfenster nicht erfasst werden und in einem Schallschutznachweis separat berechnet werden müssten. Diese zutreffende Feststellung stimmt inhaltlich mit der Beurteilung der Beschwerdegegner überein, dass eine Schallschutzverglasung als Projektänderung zu betrachten ist und insbesondere auch der Nachweis einer (hinreichenden) Schalldämmung zu erbringen wäre (Erw. 1.4.5). Ein entsprechender Schallschutznachweis wurde bis anhin angesichts des Fehlens eines entsprechenden Projektes naheliegenderweise nicht erbracht. Es ist auch nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, dies zu veranlassen. Der Subeventualantrag Ziff. 4 ist daher abzuweisen.

5.1 Es ist eine Erfahrungstatsache, dass die Bemühungen, eine Baubewilligung zu erhalten, trotz eines negativen Beschwerdeentscheidens in der

Regel weitergehen und die bisherigen Beurteilungsergebnisse in allfällige Projektmodifikationen oder neue Projekte einfließen werden. Obwohl darauf kein Anspruch besteht, wird in der Praxis aus verfahrensökonomischen Gründen und bei liquidem Sachverhalt sowie bei eher geringfügigen, nicht mittels Nebenbestimmungen sanierbaren Mängeln eine zusätzliche Mitbeurteilung weiterer Rügen in Betracht gezogen. Das Verwaltungsgericht hat indes verschiedentlich auf das Spannungsverhältnis hingewiesen, das zwischen den berechtigten Interessen der Bauherrschaft an einer möglichst umfassenden Beurteilung und den berechtigten Interessen der Baueinsprecher, ihre Verfahrensrechte uneingeschränkt ausüben zu können, besteht und gefolgert, eine sachgerechte Lösung dieses Interessenkonflikts gebiete zum einen, dass verfahrensökonomisch begründete Zusatzbeurteilungen nur zurückhaltend vorgenommen werden, und zum anderen, dass diese klar als nicht abschliessend und unverbindlich deklariert würden (vgl. VGE III 2017 105 vom 24.10.2017 Erw. 7; VGE III 2014 183 vom 19.5.2015 Erw. 4; VGE III 2013 218 vom 24.9.2014 Erw. 5.2; VGE III 2008 99 vom 20.11.2008 Erw. 5.6).

5.2 Die Beschwerdegegner (Beschwerdeführer im regierungsrätlichen Verfahren) haben mit ihren Verwaltungsbeschwerden neben den lärmschutzrechtlichen Einwänden, der Verletzung von Art. 12 Abs. 3 BauR und dem Widerspruch des Bauvorhabens zur kantonalen Richtplanung auch das Fehlen von Erholungsflächen sowie von Abstellflächen für Kinderwagen, Fahrräder, Spielgeräte und Kehrichtbehälter moniert; des Weiteren haben sie das Fehlen von Ausführungen betreffend Naturgefahren und eines Betriebskonzeptes gerügt. Diese Rügen hat der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid nicht beurteilt.

Aufgrund des regierungsrätlichen und - diesen bestätigenden - verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeergebnisses sind die Beschwerdegegner nicht beschwert. Es besteht daher für das Verwaltungsgericht kein Anlass, auf die vom Regierungsrat nicht beurteilten Rügen einzugehen. Zum einen ist es denkbar, dass die Beschwerdeführerin (und die Vorvorinstanzen) diesen Rügen im Rahmen der ergänzenden Sachverhaltsabklärung und Neuurteilung Rechnung tragen wird (werden). Zum andern hätte eine Beurteilung dieser Rügen durch das Verwaltungsgericht zur Folge, dass den Parteien die verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit genommen würde. Abgesehen davon kommt der verfahrensökonomisch begründeten Beurteilung von Rügen - wie erwähnt - in der Regel kein abschliessender und verbindlicher Charakter zu.

5.3.1 Nachstehend ist daher einzig auf die vom Regierungsrat mitbeurteilte Fussgängererschliessung einzugehen.

5.3.2 Die Fussgängererschliessung zwischen der Bauliegenschaft und dem Bahnhof K._____ führt gemäss dem Situationsplan vom 9. Juni 2016 (ohne Massstabangabe) ab der Bauliegenschaft KTN 001._____ über das gemeindeeigene Trottoir der G._____strasse (KTN 011._____ und 012._____), über die sich in Dritteigentum befindenden Liegenschaften KTN 013._____, 007._____ und 014._____), über die den M._____ gehörenden Liegenschaften KTN 015._____, 004._____, 016._____ und 017._____ sowie über die der Schweizerischen Eidgenossenschaft gehörende Liegenschaft KTN 018._____ (vgl. Baubewilligung S. 10).

Gemäss der Baubewilligung sind einerseits teils noch bauliche Massnahmen nötig, andererseits auch noch die Begründung der erforderlichen Rechte, soweit nicht Gemeindeeigentum tangiert ist. Gemäss der Rechtsprechung genüge es, wenn die hinreichende Erschliessung im Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung gewährleistet sei. Daher sei es zulässig, den Nachweis der hinreichenden Erschliessung mittels Suspensivbedingung vom Zeitpunkt der Baubewilligung auf denjenigen des Baubeginns zu verschieben. Mit Disp.-Ziff. 15 der Baubewilligung wurde die entsprechende Auflage gemacht, dass mit den Umbau- und Umnutzungsarbeiten im Sinne einer Suspensivbedingung erst begonnen werden dürfe, wenn die Fussgängererschliessung zwischen dem Baugrundstück KTN 001._____ und dem Bahnhof K._____ in tatsächlicher Hinsicht durchgehend realisiert sei und - soweit nicht Gemeindeeigentum tangiert sei - sämtliche Dienstbarkeitsverträge für ein Fusswegrecht notariell beurkundet, im Grundbuch eingetragen und der Abteilung Hochbau eingereicht seien.

Die Beschwerdeführerin hat die Baubewilligung bzw. diese Auflage nicht angefochten.

5.3.3 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss festgestellt (Erw. 4.2), dass sich die Grundstücke KTN 014._____ und KTN 015._____, auf welchen der Ausbau des Fussweges für die Fussgängererschliessung geplant sei, in der Landwirtschaftszone befänden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 118 Ib 498 Erw. 4.a; BGE 112 Ib 175 Erw. 5.e; BGE 133 II 321 Erw. 4.3.1; Bundesgerichtsurteil 1A.49/2006 vom 19.7.2006 Erw. 3.2) hätten Strassen, welche Land in der Bauzone erschliessen sollten, grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet zu führen. Der Umstand, dass eine - für den neuen Zweck aber ungenügende - Strasse bestehe, sei für sich allein noch kein zwingender Grund, die Erschliessung künftiger Bauten über diese Strasse zu bewerkstelligen. Ob für die Verbreiterung des Kieswegs dereinst eine Baubewilligung erteilt

werden könne, müsse angesichts des Verfahrensausganges nicht abschliessend beurteilt werden.

5.3.4 Die Beschwerdeführerin erachtet diese Erwägungen des Regierungsrates nicht als entscheiderelevant (Beschwerde S. 16 Rz. 64 ff.). Es sei zu berücksichtigen, dass der Standort bereits heute für den Fussgängerverkehr bestens erschlossen und der Ausbau des Kiesweges gar nicht nötig sei. Im Übrigen bestünden Alternativen für die Fussgängerschliessung auf bundeseigenen Grundstücken und öffentlichen Trottoirs.

5.3.5 Angesichts der dargelegten Rechts- und Sachlage ist die Frage der rechtsgenügenden Fussgängerschliessung vorliegend nicht näher und insbesondere nicht abschliessend zu prüfen. Zum einen handelt es sich hierbei nicht um eine Frage von eher geringer Bedeutung. Zum andern weist die Beschwerdeführerin auf Alternativen hin, ohne diese näher auszuführen. Sowohl das eine - die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit eines allfälligen Ausbaus der über zwei (teils) in der Landwirtschaftszone liegende Parzellen - wie auch das andere - Erschliessungsalternative - wird im Rahmen der Neuurteilung durch die Bewilligungsbehörden (ARE und Gemeinde) einer vertieften Prüfung zu unterziehen sein.

6.1 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen und der angefochtene Regierungsratsbeschluss zu bestätigen.

6.2.1 Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 3'500.-- der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 72 Abs. 2 VRP).

6.2.2 Die Kosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) für den Zwischenbescheid VGE III 2019 49 vom 5.4.2019 (vgl. Disp.-Ziff. 2) von Fr. 500.-- sind den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen.

6.3.1 Ebenfalls dem Verfahrensausgang entsprechend hat die Beschwerdeführerin den beanwalteten Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung zu entrichten. Diese wird in Beachtung des kantonalen Gebührentarifs für Rechtsanwälte (GebTRa; SRSZ 280.411) vom 27. Januar 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 auf insgesamt Fr. 3'500.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) festgesetzt.

6.3.2 In Anwendung der genannten Bestimmungen zur Entrichtung von Parteientschädigungen werden die Beschwerdegegner - unter solidarischer Haftbarkeit - verpflichtet, der beanwalteten Beschwerdeführerin für das Zwischenbescheidverfahren VGE III 2019 49 eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) zu entrichten.

6.3.3 In Verrechnung der gegenseitigen Ansprüche aus den Verfahren VGE III 2018 130 und VGE III 2019 49 hat die Beschwerdeführerin somit den beanwalteten Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- zu bezahlen.

6.4 Die beanwaltete Gemeinde hat auf die Einreichung von Stellungnahmen verzichtet. Es ist ihr somit kein allenfalls entschädigungsberechtigter Aufwand erwachsen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
- 2.1 Die Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von insgesamt Fr. 3'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie hat diesen Betrag innert 30 Tagen seit Zustellung des Entscheids auf das Postkonto 60-22238-6 des Verwaltungsgerichts zu überweisen.
- 2.2 Die Kosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von insgesamt Fr. 500.-- für den Zwischenbescheid VGE III 2019 49 vom 5. April 2019 werden den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt. Sie haben diesen Betrag innert 30 Tagen seit Zustellung des Entscheids auf das Postkonto 60-22238-6 des Verwaltungsgerichts zu überweisen.
3. Die Beschwerdeführerin hat den beanwalteten Beschwerdegegnern für die Verfahren VGE III 2018 130 und VGE III 2019 49 nach Verrechnung gegenseitiger Ansprüche eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'500.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) zu bezahlen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).
Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtsschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
5. Zustellung an:
 - den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (2/R)
 - den Rechtsvertreter der Beschwerdegegner (2/R)
 - den Rechtsvertreter des Gemeinderates Schwyz (2/R)
 - den Regierungsrat
 - das Sicherheitsdepartement
 - das kantonale Amt für Raumentwicklung
 - das Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern (A)
 - und das Bundesamt für Umwelt BAFU, 3003 Bern (A).

Schwyz, 26. Juni 2019

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

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

Versand: 1. Juli 2019