

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 99/2020, 1C 109/2020

Urteil vom 22. November 2023

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Müller, Merz,  
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte  
1C 99/2020  
A. \_\_\_\_\_ AG,  
Beschwerdeführerin 1,  
vertreten durch Rechtsanwalt Robert Hadorn,

Verfahrensbeteiligte  
1C 109/2020  
B. \_\_\_\_\_,  
handelnd durch C. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer 2,  
und dieser vertreten durch Rechtsanwalt Martin Pestalozzi,

gegen

1. Genossenschaft D. \_\_\_\_\_,  
2. E. \_\_\_\_\_ AG,  
Beschwerdegegnerinnen,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher,

Gemeinderat Freienbach,  
Unterdorfstrasse 9, Postfach 140, 8808 Pfäffikon,  
vertreten durch Rechtsanwalt Hans Rudolf Ziegler,  
Amt für Umweltschutz des Kantons Schwyz,  
Kollegiumstrasse 28, Postfach 2162, 6431 Schwyz,  
Regierungsrat des Kantons Schwyz,  
Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz.

Gegenstand  
Änderung und Erweiterung Gestaltungsplan  
Seedamm-Center,

Beschwerden gegen die Entscheide III 2018 198 und III 2018 201 des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, vom 18. Dezember 2019.

Sachverhalt:

A.  
Im Gebiet Gwatt in Pfäffikon besteht seit 1974 das von der E. \_\_\_\_\_ AG betriebene Einkaufszentrum "Seedamm-Center" (SDC). Am 7. Januar 1980 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Schwyz den Gestaltungsplan "Seedamm-Center" (GP-SDC). Mit Urteil vom 4. Januar 2005 (BGE 131 II 103) hiess das Bundesgericht eine Beschwerde des B. \_\_\_\_\_ gegen die damals geplante Änderung und Erweiterung des SDC gut.

B.  
Am 29. Februar 2012 reichten die E. \_\_\_\_\_ und die Genossenschaft D. \_\_\_\_\_ dem

Gemeinderat Freienbach ein neues Gesuch um Änderung und Erweiterung des bestehenden Gestaltungsplans ein. Vorgesehen ist die Erstellung eines neuen Gebäudes mit Verkaufsflächen von rund 15'000 m<sup>2</sup>, ein neues Bürogebäude mit einer Nutzfläche von 6'820 m<sup>2</sup> sowie eine neue Tiefgarage mit 672 Parkplätzen (alle auf Parzelle Nr. 1477). Damit sollen die Verkaufsflächen auf insgesamt 40'628 m<sup>2</sup> und die Gesamtzahl der Parkplätze auf 1'795 erhöht werden.

Zur Verbesserung der Erschliessungssituation soll eine direkte Zufahrt zum Seedamm-Center ab der Autobahn A3 über eine Hochbrücke erstellt werden. Dafür wurden 2012 ein Plangenehmigungsgesuch des Bundesamts für Strassen (ASTRA) und ein Baubewilligungsgesuch der E. \_\_\_\_\_ aufgelegt. Ende 2014 entschied das ASTRA, das Auflageprojekt zurückzuziehen. E. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_ beschlossen daraufhin, das Projekt alleine weiterzuführen. Hierfür reichte die E. \_\_\_\_\_ am 21. Juli 2016 ein neues Baugesuch ein.

C.

Gegen die Änderung und Erweiterung des GP-SDC erhoben die A. \_\_\_\_\_ AG und der B. \_\_\_\_\_ jeweils Einsprache.

Der Gemeinderat Freienbach hiess die Einsprache des B. \_\_\_\_\_ am 28. September 2017 teilweise gut. Im Übrigen wies er die Einsprachen ab, soweit sie nicht gegenstandslos geworden waren, und erliess die Änderung und Erweiterung des GP-SDC mit gewissen Änderungen und Ergänzungen (betr. Parkplatzbewirtschaftung und ÖV).

Art. 3 der Sonderbauvorschriften (SBV) zum revidierten GP-SDC sieht vor, dass Baubewilligungen im Gestaltungsplanperimeter erst erteilt werden dürfen, wenn die Realisierung der beiden Drittprojekte "N3/60 Umgestaltung Anschluss Pfäffikon/Gwatt" und "Hochbrücke und Strassenanpassungen Seedamm-Center" rechtlich und finanziell gesichert und baulich umgesetzt ist.

D.

Dagegen gelangten sowohl die A. \_\_\_\_\_ AG und der B. \_\_\_\_\_ als auch die Bauherrschaft an den Regierungsrat des Kantons Schwyz. Dieser hiess die Beschwerde der Bauherrschaft am 16. Oktober 2018 teilweise gut und hob die Vorschriften zur Parkplatzbewirtschaftung auf. Im Übrigen wies er die Beschwerden ab.

E.

Dagegen erhoben die A. \_\_\_\_\_ AG und der B. \_\_\_\_\_ jeweils Beschwerde an das Verwaltungsgericht Schwyz. Dieses hiess die Beschwerde des B. \_\_\_\_\_ am 18. Dezember 2019 teilweise gut und bestätigte die vom Gemeinderat vorgenommene und vom Regierungsrat aufgehobene Ergänzung von Art. 5 Abs. 3 Satz 3 SBV ("Die Parkplatzgebühr für die Parkplätze der Kunden des Seedamm-Centers gemäss lit. a beträgt ab der ersten Minute mindestens Fr. 0.50 je 30 min."). Im Übrigen wies es die Beschwerde ab (Urteil III 2018 198). Gleichentags wies es auch die Beschwerde der A. \_\_\_\_\_ AG im Sinne der Erwägungen ab (Urteil III 2018 201).

F.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid III 2018 201 hat die A. \_\_\_\_\_ AG (Beschwerdeführerin 1) am 17. Februar 2020 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben (1C 99/2020). Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Sie rügt in erster Linie eine mangelhafte Koordination des Gestaltungsplanverfahrens für die Erweiterung des SDC mit dem Bewilligungsverfahren für die neue Hochbrücke und den Umbau des Autobahnanschlusses Pfäffikon.

G.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid III 2018 198 gelangte der B. \_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer 2), vertreten durch die C. \_\_\_\_\_, am 20. Februar 2020 mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (1C 109/2020). Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, soweit er die Beschwerde des B. \_\_\_\_\_ abweise; mit aufzuheben seien der regierungsrätlichen Beschwerde- und Genehmigungsentscheid vom 16. Oktober 2018 und der Beschluss des Gemeinderats vom 28. September 2017. Die Sache sei im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat Freienbach zurückzuweisen. Eventualiter seien die Sonderbauvorschriften des Gestaltungsplans wie folgt zu ändern und zu ergänzen:

Art. 5 Abs. 3 Satz 3, Änderung: Die Parkplatzgebühr für die Parkplätze der Kunden des Seedamm-Centers gemäss lit. a beträgt ab der 1. Minute mindestens CHF 2.00 pro angebrochene Stunde.

Art. 5 Abs. 4, Ergänzung: Der Ertrag aus der Parkraumbewirtschaftung ist... sowie für die Vergünstigung des Hauslieferdienstes gemäss Art. 7 Abs. 4 zu verwenden.

Art. 7 Abs. 4, Ergänzung: Es wird ein für die Kunden attraktiver, kostengünstiger Hauslieferdienst eingerichtet.

Weiter beantragt er (auch im Unterliegensfall) die Abänderung bzw. Aufhebung der vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsentscheide.

H.

Das Verwaltungsgericht, der Regierungsrat und das Amt für Umweltschutz des Kantons Schwyz haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die E.\_\_\_\_\_ und die D.\_\_\_\_\_ (Beschwerdegegnerinnen) beantragen, die Beschwerden seien abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Den gleichen Antrag stellt der Gemeinderat Freienbach.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich in seiner Vernehmlassung zu den umweltrechtlichen Rügen. Es erachtet den Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) in gewissen Punkten als unvollständig bzw. ungenau; allerdings sei es fraglich, ob sich dies im Ergebnis auf die umweltrechtliche Beurteilung des Projekts auswirke. Die angeordneten verkehrslenkenden Massnahmen, insbesondere die Parkplatzbewirtschaftung, seien bundesrechtskonform.

Im weiteren Verfahren äussern sich die Parteien zur Stellungnahme des BAFU und halten an ihren Vorbringen und Anträgen fest.

I.

Die A.\_\_\_\_\_ AG und weitere Personen hatten auch Beschwerde bis vor Bundesgericht gegen die Baubewilligung und den kantonalen Gesamtentscheid für die Hochbrücke mit direktem Autobahnanschluss erhoben. Das Bundesgericht hiess die diesbezüglichen Beschwerden am 25. April 2023 gut, weil die neue Zufahrt erhebliche bauliche Eingriffe in den Autobahnanschluss Pfäffikon bedinge und daher im nationalstrassenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren hätte bewilligt werden müssen (zur amtlichen Publikation bestimmtes Urteil 1C 787/2021 und 1C 9/2022 vom 25. April 2023).

J.

Das Bundesgericht gab den Parteien Gelegenheit, sich zu den Konsequenzen dieses Entscheids für das vorliegende Verfahren zu äussern und allenfalls Verfahrensanträge zu stellen.

Die Beschwerdeführerin 1 hält fest, mit der Aufhebung der Baubewilligung für die neue Zufahrt fehle eine Grundvoraussetzung für die Erweiterung des Gestaltungsplans SDC. Die Beschwerde sei daher gutzuheissen; eventualiter sei die Beschwerde als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

Der Beschwerdeführer 2 bestreitet, dass das vorliegende Verfahren gegenstandslos geworden sei; über seine Beschwerde müsse weiterhin materiell entschieden werden. Diese sei aufgrund der neuen Ausgangslage erst recht begründet.

Die Beschwerdegegnerinnen und der Regierungsrat halten (innert mehrfach erstreckter Frist) an ihren Anträgen auf Beschwerdeabweisung fest: Die Erschliessbarkeit des erweiterten SDC werde durch das Urteil vom 25. April 2023 nicht in Frage gestellt, und ein inhaltlicher Zusammenhalt im Sinne einer fehlenden formellen oder materiellen Koordination sei nicht gegeben.

Das Verwaltungsgericht, der Gemeinderat Freienbach und das kantonale Amt für Umwelt und Energie haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG).

1.1. Die Beschwerdeführerin 1 ist Eigentümerin und Baurechtsnehmerin von Parzellen, die lediglich durch die Autobahn vom Gestaltungsplanperimeter getrennt sind. Sie ist daher zur Beschwerde gegen die geplante Erweiterung des SDC legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

Der B.\_\_\_\_\_ ist als gesamtschweizerisch tätige Umweltschutzorganisation zur Beschwerde gegen Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen befugt, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Artikel 10a USG (SR 814) erforderlich ist (Art. 55 Abs. 1 USG i.V.m. Art. 1 und Ziff. 20 des Anhangs der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]). Er kann seine kantonale Sektion im Einzelfall zur Beschwerdeerhebung ermächtigen (Art. 55 Abs. 5 USG). Die Erweiterung des bestehenden

Einkaufszentrums sowie der Parkplätze unterliegt der UVP-Pflicht (Art. 2 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV; SR 814.011] und Ziff. 80.5 und 11.4 Anh. UVPV). Massgebliches Verfahren für die UVP ist das Gestaltungsplanverfahren (§ 45 Abs. 2 der Schwyzer Vollzugsverordnung vom 3. Juli 2001 zum Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz [VVzUSG; SRSZ 711.111]). Gegen die Änderung und Ergänzung des GP-SDC steht somit die Verbandsbeschwerde offen.

1.2. Das vorliegende Verfahren ist durch das bundesgerichtliche Urteil vom 25. April 2023 nicht gegenstandslos geworden. Zwar dürfen keine Baubewilligungen für die Erweiterung des SDC erteilt werden, solange die Hochbrücke und die Umgestaltung des Anschlusses Pfäffikon/Gwatt nicht rechtlich und finanziell gesichert und baulich umgesetzt worden sind (Art. 3 SBV), und gibt es zurzeit kein entsprechendes Projekt des Bundes. Es kann aber nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die in Art. 3 SBV genannte Bedingung einmal eintritt. Wären die Beschwerden als gegenstandslos abgeschrieben worden, könnten die Beschwerdeführenden dannzumal kein Rechtsmittel mehr gegen den Gestaltungsplan ergreifen, d.h. ihnen würde der Rechtsschutz verweigert. Insofern haben sie weiterhin ein Interesse an der Aufhebung oder Anpassung des angefochtenen Entscheids.

1.3. Eine Sistierung des Verfahrens erscheint nicht möglich: Derzeit ist kein anderer Rechtsstreit mehr hängig, von dessen Ausgang der Entscheid im vorliegenden Verfahren beeinflusst werden könnte (vgl. Art. 71 BGG i.V.m. 6 Abs. 1 BZP). Ein Plangenehmigungsverfahren für die Umgestaltung des Autobahnanschlusses ist nicht hängig und es ist auch nicht absehbar, wann mit einem solchen Verfahren gerechnet werden kann. Es würde Art. 29 Abs. 1 BV widersprechen, das bundesgerichtliche Verfahren auf unabsehbare Zeit auszusetzen.

1.4. Da alle übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerden einzutreten.

1.5. Beide Beschwerden richten sich gegen die Änderung und Erweiterung des GP-SDC. Es erscheint daher zweckmässig, die Verfahren zu vereinigen.

2.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

Das Vorbringen von Tatsachen, die sich erst nach dem angefochtenen Entscheid ereignet haben oder entstanden sind (echte Noven), ist vor Bundesgericht grundsätzlich unzulässig (BGE 143 V 19 E. 1.1 S. 23 mit Hinweisen). Dies bedeutet jedoch nicht, dass zwischenzeitlich ergangene bundesgerichtliche Urteile zu konnexen Projekten nicht berücksichtigt werden dürften. Denn es darf keine Rolle spielen, ob das Bundesgericht konnexe Verfahren vereinigt, darüber gleichzeitig oder aber - wie vorliegend - gestaffelt entscheidet und in welcher Reihenfolge es derartige Beschwerden behandelt. Die Beschwerdeführerin 1 hatte im Verfahren betreffend die Hochbrücke beantragt, jenes Verfahren sei mit dem vorliegenden zu vereinigen. Das Bundesgericht wies diesen Antrag ab, hielt aber fest, dass die beiden Entscheide materiell zu koordinieren seien (Urteil 1C 787/2021 und 1C 9/2022 vom 25. April 2023 E. 1.4). Insofern darf die Erkenntnis, dass für den direkten Anschluss des SDC an die Nationalstrasse ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren erforderlich ist, nicht ausgeblendet, sondern muss im vorliegenden Verfahren berücksichtigt werden.

3.

Die Beschwerdeführerin 1 rügte schon im kantonalen Verfahren in erster Linie eine Verletzung des Koordinationsgrundsatzes (Art. 25a RPG), der auch für das Gestaltungsplanverfahren gelte (Abs. 4). Die Realisierung des neuen Autobahnanschlusses und der Neubau einer Hochbrücke zum Seedamm-Center sei gemäss Art. 3 SBV zwingende Voraussetzung für die Erteilung von Baubewilligungen im erweiterten Gestaltungsplangebiet. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs zwischen der Änderung und Erweiterung des GP-SDC einerseits und der Bewilligung der neuen Zufahrt

andererseits, hätten beide Verfahren soweit möglich formell und auf jeden Fall materiell koordiniert durchgeführt werden müssen. Es ergebe keinen Sinn, den Gestaltungsplan festzusetzen und zu genehmigen, wenn die Bewilligung der beiden Erschliessungsanlagen rechtlich nicht gesichert sei. Die gebotene materielle Koordination werde vereitelt, wenn der Gestaltungsplan bereits festgesetzt werde, bevor die beiden erforderlichen Erschliessungsanlagen rechtlich gesichert seien.

3.1. Das Verwaltungsgericht hielt dem entgegen, mit Art. 3 SBV werde hinreichend gesichert, dass Baubewilligungen nur erteilt werden dürften, wenn die Erschliessungsanlagen realisiert seien. Die erforderliche materielle Koordination der Entscheide werde durch die UVP gewährleistet, da bei der Prüfung der Gesamtauswirkungen des erweiterten SDC im Gestaltungsplanverfahren auch die fraglichen Erschliessungsanlagen berücksichtigt worden seien. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts sei ein Gestaltungsplan genehmigungsfähig, wenn Erschliessungsvarianten tatsächlich wie rechtlich realisierbar seien, ohne dass bereits im Detail feststehen müsse, wie dieses Ziel erreicht werde. Abgesehen davon sei es denkbar, dass die Erstellung der Hochbrücke und die Umgestaltung des Anschlusses Pfäffikon aufgrund der Zielsetzung (Verkürzung der Zufahrtswege, Verbesserung der Verkehrssituation, Verringerung der Emissionen) auch noch sinnvoll oder gar erstrebenswert wären, wenn sich der Gestaltungsplan als nicht rechtmässig erweise oder auf dessen bauliche Umsetzung verzichtet würde.

3.2. Art. 25a RPG verankert das vom Bundesgericht aus der Bundesverfassung und -gesetzgebung abgeleitete Prinzip der materiellen und formellen Koordination paralleler Bewilligungsverfahren. 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).

3.3. Ob die Planungs- und Bewilligungsverfahren für zwei oder mehrere Vorhaben koordiniert werden müssen, hängt davon ab, ob zwischen diesen ein enger betrieblicher und funktionaler Zusammenhang besteht (ARNOLD MARTI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 25a N. 23 S. 210; RENÉ WIEDERKEHR, Ausgewählte Frage der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, in: AJP 2015, S. 601 ff., 605). Dies wurde z.B. bejaht für die Erweiterung einer Inertstoffdeponie und ihrer strassenmässigen Erschliessung (1C 361/2008 vom 27. April 2009 E. 3.2.4, in: URP 2009 877; Pra 2010 26 180) sowie zwischen den land- und wasserseitigen Infrastrukturen eines öffentlichen Hafens (Urteil 1C 582/2014 vom 25. Februar 2016 E. 3, in: URP 2016 594), weshalb die Projekte entweder schon im (Sonder-) Nutzungsplanverfahren hätten integriert, oder aber materiell hätten koordiniert werden müssen, durch Einleitung eines Erschliessungs- oder Strassenplanverfahrens bzw. zeitgleicher Erteilung der Hafenkonzession. Umgekehrt verneinte das Bundesgericht im Urteil 1C 564/2012 vom 19. November 2013 E. 7 die Notwendigkeit, ein Strassenbauprojekt (Sanierung der Kantonsstrasse; Erstellung eines Trottoirs) mit einem Gestaltungsplan zu koordinieren, weil das Trottoir schon für die Erschliessung einer anderen Liegenschaft erforderlich war und den Gestaltungsplan nicht in nennenswerter Weise präjudizierte. Im Urteil 1C 900/2013 vom 10. April 2014 (E. 2.3-2.5) erachtete das Bundesgericht es als zulässig, nur die für die Errichtung eines neuen Kreisels erforderliche 1. Etappe eines Hochwasserschutzprojekts in ein Strassenprojekt zu integrieren und die 2. Etappe als Wasserbauprojekt gesondert aufzulegen, sofern die materielle Koordination zwischen beiden Etappen sichergestellt sei. Im Urteil 1C 101/2020 vom 29. Januar 2021 ging es um einen Autobahnzubringer im Waldgebiet, weshalb das Nutzungsplanverfahren mit der Rodungsbewilligung koordiniert werden musste. Das Bundesgericht hob den Nutzungsplan auf, weil erst mit der (bundesrechtlichen) Projektierung des Autobahnanschlusses bekannt sein werde, welche Waldflächen effektiv beansprucht würden und daher erst zu diesem Zeitpunkt ein Rodungsgesuch gestellt werden könne. Im Urteil 1C 412/2009 vom 7. April 2010 E. 2.2.2 verneinte es eine Verletzung der Koordinationspflicht, weil kein enger betrieblicher und funktioneller Zusammenhang zwischen der angefochtenen

Strassenschliessung und der Verlängerung der Glattalbahn bestehe.

Vorliegend besteht ein klarer betrieblicher und funktionaler Zusammenhang zwischen der Erweiterung des SDC und der neuen Zufahrt über eine Hochbrücke ab dem Autobahnanschluss. Die Erweiterung des Einkaufszentrums wurde von Anfang an von der Änderung der Erschliessung abhängig gemacht.

Das Verwaltungsgericht bezeichnete die Baubewilligungen für die Erschliessungsanlagen als "conditio sine qua non" für die Realisierung der Bauten des erweiterten Gestaltungsplans. Dies ergibt sich auch klar aus Art. 3 SBV. Zwar ist dem Verwaltungsgericht zuzustimmen, dass es denkbar wäre, eine direkte Zufahrt ab der Autobahn unabhängig von der Erweiterung des SDC zu realisieren, um die bestehende Verkehrslage zu verbessern. Dies entspricht allerdings nicht der bisherigen Planung, die zusammen mit den Erweiterungsplänen für das SDC initiiert wurde, wobei die Beschwerdegegnerinnen als Bauherrschaft für beide Projekte auftraten.

3.4. Eine formelle Koordination der beiden Verfahren ist schon aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten (Gemeinde bzw. Kanton für das Gestaltungsplanverfahren; ASTRA und UVEK für das nationalstrassenrechtliche Plangenehmigungsverfahren) nicht möglich.

Erforderlich ist jedoch eine materielle Koordination. Zwar trifft es zu, dass Art. 25a RPG grundsätzlich nur bei kantonalen Bewilligungsverfahren Anwendung findet, weil für Bauten und Anlagen, die in der Bewilligungskompetenz des Bundes liegen, grundsätzlich konzentrierte Entscheidungsverfahren unter Ausschluss paralleler, kantonalrechtlicher Bewilligungen und Pläne zur Anwendung kommen. Allerdings können sich in besonderen Konstellationen weiterhin Koordinationsprobleme im Verhältnis von bundes- und kantonalrechtlichen Verfahren ergeben, welche fallspezifisch gelöst werden müssen (MARTI, a.a.O., N. 25 zu Art. 25a RPG).

Insbesondere ist es auch in derartigen Konstellationen geboten, widersprüchliche Entscheide zu vermeiden. Dies gilt vorliegend insbesondere bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit der beiden Vorhaben. Diejenige des erweiterten Seedamm-Centers hängt massgeblich von den Lärm- und Luftschadstoffemissionen des dadurch induzierten Verkehrsaufkommens ab, die durch die Erstellung einer direkten Zufahrt ab der Autobahn vermindert werden sollen. Umgekehrt wirkt sich das Fahrtenaufkommen des erweiterten Einkaufszentrums massgeblich auf die Lärm- und Luftschadstoffemissionen der neuen Zufahrt aus, die ausschliesslich der Erschliessung des SDC dienen soll.

3.5. Zudem muss sichergestellt werden, dass der Gestaltungsplan nicht toter Buchstabe bleibt, weil die für die Erweiterung des SDC erforderliche neue Zufahrt nicht innert nützlicher Frist (d.h. mindestens innerhalb des Planungshorizonts) realisiert werden kann. Die Erschliessung ist zwar gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG Voraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung. Bereits im Gestaltungsplanverfahren muss jedoch der Nachweis erbracht werden, dass die - in einem separaten Verfahren zu bewilligende - neue Zufahrt tatsächlich wie rechtlich realisierbar ist. Davon ging grundsätzlich auch das Verwaltungsgericht aus (vgl. oben, E. 3.1).

Diesbezüglich kann eine Parallele zur bundesgerichtlichen Praxis zu den Lärmschutzanforderungen gezogen werden. Zwar beziehen sich die einschlägigen Bestimmungen (Art. 22 und 25 USG) auf das Baubewilligungsverfahren. Schon auf Stufe der Nutzungsplanung muss jedoch feststehen, dass es grundsätzlich möglich ist, im Rahmen der nachgelagerten Verfahren eine geeignete Lösung zu finden (sog. Machbarkeitsnachweis), da es sich andernfalls um eine untaugliche Planung handeln würde (BGE 147 II 484 E. 4.3.1 mit Hinweisen). Je detaillierter die Nutzungsplanung ist und je mehr sie Elemente der Baubewilligung vorwegnimmt, desto höhere Anforderungen werden an diesen Nachweis gestellt (vgl. Urteil 1C 471/2021 vom 10. Oktober 2022, in: URP 2023 411, E. 5.3 und E. 5.8.3 mit Hinweisen).

Vorliegend kann die direkte Zufahrt zum SDC ab dem Autobahnanschluss Pfäffikon/Gwatt weder von den Beschwerdegegnerinnen noch von der Gemeinde oder vom Kanton aus eigener Kraft realisiert werden, weil dafür ein Plangenehmigungsverfahren des Bundes erforderlich ist.

Zurzeit gibt es kein entsprechendes Projekt des Bundes. Das ASTRA hatte 2012 ein Gesuch aufgelegt, dieses jedoch 2014 wieder zurückgezogen. Seit 2016 erfolgte die Planung im (kantonalen) Baubewilligungsverfahren. Die neue Zufahrt sollte von der Beschwerdegegnerin 1 realisiert und finanziert werden. Das ASTRA stimmte diesem Vorgehen zwar mit Schreiben vom 30. August 2016 zu; daraus lässt sich aber nicht ohne weiteres ableiten, dass es gewillt ist, das Projekt und dessen Finanzierung selbst zu übernehmen. Die Beschwerdegegnerinnen berufen sich auch nicht auf eine entsprechende Zusicherung.

Selbst wenn der Bund jedoch gewillt wäre, ein entsprechendes Projekt an die Hand zu nehmen, ist völlig ungewiss, wann dieses realisiert werden könnte. Im Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP Nationalstrassen; Faktenblatt 4: Projekte, Zuteilung, Kosten) wird für den Kanton Schwyz nur die Strecke Schindellegi-Pfäffikon genannt, mit einem Realisierungszeitraum nach 2040.

Je weiter die Realisierung zeitlich entfernt ist, desto schwieriger und unsicherer werden die für die raumplanungsrechtliche Interessenabwägung und die umweltrechtliche Beurteilung erforderlichen Prognosen (vgl. zur vergleichbaren Problematik bei Wasserrechtskonzessionen "auf Vorrat" BGE 147 II 164 E. 6.2).

3.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Realisierbarkeit der für die Erweiterung des SDC erforderlichen Erschliessungsanlagen nicht nachgewiesen ist. Mangels Auflageprojekts des Bundes für die neue Zufahrt kann die gebotene materielle Koordination nicht vorgenommen und die Umweltverträglichkeit der Erweiterung des SDC nicht effektiv überprüft werden.

4.

Dies führt zur Gutheissung der Beschwerden und zur Aufhebung der angefochtenen verwaltungsgerichtlichen Entscheide.

Beide beschwerdeführenden Parteien beantragen die Rückweisung der Sache, die Beschwerdeführerin 1 an das Verwaltungsgericht, die Beschwerdeführerin 2 an den Gemeinderat Freienbach. Die Rückweisung an die Gemeinde als Planungsbehörde erscheint in der vorliegenden Situation zweckmässiger. Diese wird mit den Beschwerdegegnerinnen abklären müssen, ob das Gesuch um Änderung und Erweiterung des GP-SDC zurückgezogen, geändert oder sistiert werden soll.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegen die Beschwerdeführenden, weshalb auf die (für den Unterliegensfall gestellten) Kostenrügen des Beschwerdeführers 2 nicht mehr eingegangen zu werden braucht. Die Beschwerdegegnerinnen werden kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG). Sie tragen die Kosten und Entschädigungen zu gleichen Teilen unter solidarischer Haftung. Die Sache ist zu neuem Entscheid über die Kosten und Entschädigungen des kantonalen Verfahrens an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren 1C 99/2020 und 1C 109/2020 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerden werden gutgeheissen und die Urteile III 2018 198 und III 2018 201 des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz vom 18. Dezember 2019 werden aufgehoben. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde Freienbach zurückgewiesen.

3.

Zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des vorangegangenen Verfahrens wird die Sache an das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz zurückgewiesen.

4.

Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 7'000.-- werden den Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 auferlegt.

5.

Für das bundesgerichtliche Verfahren haben die Beschwerdegegnerinnen die Beschwerdeführerin 1 mit insgesamt Fr. 5'000.-- und den Beschwerdeführer 2 mit insgesamt Fr. 5'000.-- zu entschädigen.

6.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Freienbach, dem Amt für Umweltschutz, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. November 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Gerber