

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 787/2021, 1C 9/2022

Urteil vom 25. April 2023

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte

1C 787/2021

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Franz-Xaver Ulrich,
Beschwerdeführende 1,

und

1C 9/2022

G. _____ AG,
vertreten durch Rechtsanwalt Robert Hadorn,
Beschwerdeführerin 2,

gegen

F. _____ AG,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher,
Beschwerdegegnerin,

Gemeinderat Freienbach,
Postfach 140, 8808 Pfäffikon SZ,
vertreten durch Rechtsanwalt Hans Rudolf Ziegler,
Amt für Raumentwicklung des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 14, 6430 Schwyz,
Regierungsrat des Kantons Schwyz,
Bahnhofstrasse 9, 6430 Schwyz.

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Baubewilligung Hochbrücke),

Beschwerden gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, vom
28. Oktober 2021 (VGE III 2021 25+26).

Sachverhalt:

A.

Die F. _____ AG betreibt seit 1974 im Gebiet Gwatt in Pfäffikon das Einkaufszentrum Seedamm-Center. Am 7. Januar 1980 genehmigte der Regierungsrat Schwyz den Gestaltungsplan Seedamm-Center (GP SDC). Am 29. Februar 2012 reichten die F. _____ AG und die Genossenschaft H. _____ dem Gemeinderat Freienbach ein Gesuch um Änderung und Erweiterung des GP SDC ein.

Zur Verbesserung der Erschliessungssituation wurden verschiedene Anpassungen der umliegenden Verkehrsanlagen vorgesehen, namentlich eine direkte Zufahrt zum Seedamm-Center ab der Autobahn

N03 über eine Hochbrücke. Dafür wurden 2012 ein Plangenehmigungsgesuch des Bundesamts für Strassen (ASTRA) und ein Baubewilligungsgesuch der F._____ AG aufgelegt. Ende 2014 entschied das ASTRA, das Auflageprojekt zurückzuziehen, weil der Kanton seiner Pflicht zur Planung der kantonalen Anschlussstrassen nicht nachgekommen sei. Die F._____ AG und die Genossenschaft H._____ beschlossen daraufhin, das Projekt alleine weiterzuführen.

B.

Am 21. Juli 2016 reichte die F._____ AG ein neues Baugesuch für eine Zufahrt ab dem Autobahnanschluss Pfäffikon über eine Hochbrücke zum Seedamm-Center ein. Das Bauprojekt umfasst den Perimeter zwischen dem Knoten Etzelpark und der N03 Einfahrt Zürich respektive Ausfahrt Zürich/Chur. Eine neue Brücke mit einer Länge von 160 m und einer Fahrbahnbreite von 4,8 m führt von den beiden Ausfahrtsspuren der N03 zum Seedamm-Center.

Das ASTRA stimmte dem Vorhaben mit Schreiben vom 30. August 2016 zu. Es präzisierte, dass sich sein Einverständnis als Grundeigentümer der Parzelle Nr. 1921 auf die baulichen Aspekte des Projekts beziehe. Als Nationalstrassenbetreiber habe das ASTRA indessen auch hoheitliche und betriebliche Interessen in dieser Angelegenheit. Die Bauherrin sei daher im Rahmen der Baubewilligung zu verpflichten, vor Baubeginn mit dem ASTRA eine Nutzungsbewilligung und -vereinbarung abzuschliessen.

Gegen das neue Baugesuch erhoben A._____ und Konsorten sowie die G._____ AG Einsprache. Am 24. Mai 2017 wies der Gemeinderat Freienbach die Einsprachen ab und erteilte die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Gleichzeitig eröffnete er den Gesamtentscheid des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE/SZ) vom 27. April 2017 und die Stellungnahme des ASTRA vom 30. August 2016.

C.

Am 28. September 2017 erliess der Gemeinderat Freienbach den geänderten Gestaltungsplan zur Erweiterung des Seedamm-Centers. § 3 GP SDC sieht vor, dass eine Baubewilligung gestützt auf den Gestaltungsplan erst erteilt werden darf, wenn die Umgestaltung des Anschlusses Pfäffikon/Gwatt sowie die neue Hochbrücke und die Strassenanpassungen Seedamm-Center gemäss Verkehrsplan vom 12. August 2013 rechtlich und finanziell gesichert und baulich umgesetzt sind.

Mehrere Personen und Verbände, darunter auch die G._____ AG, erhoben Beschwerde gegen die Änderung des Gestaltungsplans. In dieser Sache sind zwei Beschwerden vor Bundesgericht hängig (Verfahren 1C 99/2020 und 1C 109/2020).

D.

Am 26. Juni 2017 erhob die G._____ AG Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gegen die Stellungnahme des ASTRA vom 30. August 2016, weil über das streitige Bauprojekt im Plangenehmigungsverfahren nach Art. 26 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11) und nicht im kantonalen Baubewilligungsverfahren entschieden werden müsse. Das Bundesverwaltungsgericht trat am 1. Februar 2018 auf die Beschwerde nicht ein, weil es sich beim Schreiben des ASTRA nicht um eine anfechtbare Verfügung handle. Das Bundesgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde der G._____ AG am 16. März 2018 ab (Urteil 1C 132/2018 vom 24. September 2018).

E.

Gegen die Baubewilligung und den kantonalen Gesamtentscheid für die Hochbrücke mit direktem Autobahnanschluss erhoben A._____ und Konsorten sowie die G._____ AG Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz. Dieser wies die Beschwerden am 26. Juni 2018 ab, soweit er darauf eintrat.

Das Verwaltungsgericht Schwyz hiess die dagegen erhobenen Beschwerden von A._____ und Konsorten sowie der G._____ AG am 27. Mai 2019 gut und wies die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung und Neubeurteilung an den Regierungsrat zurück (VGE III 2018 127 + 128). Es ging davon aus, die Hochbrücke sei eine Neuanlage im Sinne von Art. 25 USG (SR 814.01), mit der Folge, dass die Planungswerte einzuhalten seien. Ob dies der Fall sei, lasse sich aufgrund der Akten nicht beurteilen. Am 10. September 2019 wies der Regierungsrat seinerseits die Sache an das ARE/SZ und den Gemeinderat Freienbach zurück.

F.

Am 12. November 2019 reichte die F._____ AG bei der Gemeinde Freienbach ein ergänzendes Lärmgutachten ein. Mit Beschluss vom 20. Mai 2020 wies der Gemeinderat Freienbach die Einsprachen ab und erteilte erneut die Bewilligung für die Hochbrücke zum Seedamm-Center unter Bedingungen und Auflagen. Gleichzeitig eröffnete er den Gesamtentscheid des ARE/SZ vom 24.

April 2020.

Dagegen gelangten A. _____ und Konsorten sowie die G. _____ AG wiederum mit Beschwerde an den Regierungsrat. Dieser vereinigte die Verfahren und wies die Beschwerden am 26. Januar 2021 ab.

Das Verwaltungsgericht wies die dagegen erhobenen Beschwerden am 28. Oktober 2021 ab.

G.

Dagegen haben A. _____ und Konsorten (nachfolgend: Beschwerdeführende 1) am 23. Dezember 2021 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben (Verfahren 1C 787/2021). Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Baubewilligung zu verweigern. Eventualiter sei die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Auch die G. _____ AG (Beschwerdeführerin 2) gelangte am 10. Januar 2022 mit Beschwerde an das Bundesgericht (Verfahren 1C 9/2022). Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

H.

Die F. _____ AG (Beschwerdegegnerin) beantragt, die Beschwerden seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das ARE/SZ und der Gemeinderat Freienbach schliessen auf Abweisung der Beschwerden. Der Regierungsrat, das Verwaltungsgericht und das ASTRA haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.

I.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich in seiner Vernehmlassung zu den umweltrechtlichen Aspekten der Beschwerden.

J.

In ihren Repliken von 18. November 2022 und vom 8. Februar 2023 halten die Beschwerdeführenden an ihren Anträgen und Vorbringen fest. Es wurden keine Dupliken eingereicht.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid des Verwaltungsgerichts Schwyz. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d BGG).

1.1. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerden ab und bestätigte damit die angefochtene Baubewilligung samt kantonalem Gesamtentscheid für die neue Zufahrt. Damit ist das Bewilligungsverfahren abgeschlossen, d.h. es handelt sich prozessual um einen Endentscheid.

Zwar ist gemäss Disp.-Ziff. IV.1 i.V.m. Kap. II. Ziff. 6.3 des Gesamtentscheids vom 24. April 2020 noch eine Nutzungsbewilligung des ASTRA einzuholen und mit diesem eine Vereinbarung für die Detailregelung hoheitlicher und betrieblicher Aspekte zu treffen. Im Verfahren 1C 132/2018 legte das ASTRA dar, die Hochbrücke sei ein privates Bauvorhaben, für die eine Bewilligung nach Art. 44 NSG erforderlich sei; diese werde aber erst erteilt, wenn das Baubewilligungsverfahren abgeschlossen sei. Nach der Konzeption der Vorinstanzen und des ASTRA handelt es sich daher um zwei gesonderte Verfahren: ein kantonalrechtliches Baubewilligungsverfahren und ein nachgelagertes bundesrechtliches Nutzungsbewilligungsverfahren, mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Rechtsmittelzügen. Ob dies zutrifft, wird im Folgenden näher zu prüfen sein (unten, E. 3 ff.). Prozessual ist jedoch davon auszugehen, dass das kantonale Baubewilligungsverfahren abgeschlossen ist.

Gleiches gilt, soweit für den Betrieb der neuen Hochbrücke noch Massnahmen zur Verhinderung von Schleichverkehr getroffen werden müssen (Disp.Ziff. IV.1 i.V.m. Kap. Ziff. 2 des Gesamtentscheides). Auch diese Massnahmen sollen Gegenstand nachgelagerter, selbstständiger Verfahren sein.

1.2. Zusammen mit dem Endentscheid kann nach Art. 93 Abs. 3 BGG auch der Zwischenentscheid des Verwaltungsgerichts vom 27. Mai 2019 angefochten werden, soweit er sich auf den Inhalt des Endentscheids auswirkt. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin umfasst der Streitgegenstand daher grundsätzlich alle formellen und materiellen Voraussetzungen für die Bewilligung der neuen Zufahrt, auch soweit darüber bereits im ersten verwaltungsgerichtlichen Entscheid vom 27. Mai 2019 entschieden worden ist.

1.3. Die Beschwerdeführenden sind als Eigentümer und Eigentümerinnen von Parzellen, die sich in unmittelbarer Nähe der geplanten Hochbrücke befinden, zur Beschwerde befugt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist somit grundsätzlich einzutreten.

1.4. Da beide Beschwerden denselben Entscheid betreffen und im Wesentlichen übereinstimmende Rechtsfragen aufwerfen, rechtfertigt es sich, die Verfahren zu vereinigen.

Abzuweisen ist dagegen der Antrag der Beschwerdeführerin 2, das vorliegende Verfahren mit ihrer Beschwerde 1C 99/2020 betreffend die Änderung des GP SDC zu vereinigen. Dies erscheint nicht zweckmässig, insbesondere weil weitere Parteien Beschwerde z.T. nur gegen die Hochbrücke (Beschwerdeführende 1 im Verfahren 1C 9/2022) oder nur gegen den GP SDC (VCS im Verfahren 1C 109/2020) erhoben haben. Dagegen sind die Entscheide materiell zu koordinieren.

2.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Dieses wendet das Bundesrecht 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).

3.

Die Parteien rügen in erster Linie, das Bauvorhaben betreffe eine Nationalstrasse und deren Bestandteile im Sinne von Art. 6 NSG und hätte daher im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren und nicht im kommunalen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden müssen.

3.1. Die kantonalen Behörden gelangten aufgrund eines Meinungs austauschs mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK; Schreiben vom 25. Januar 2018) zur Auffassung, es handle sich um eine bauliche Umgestaltung im Bereich von Nationalstrassen i.S.v. Art. 44 Abs. 1 NSG. Derartige Vorhaben seien im kommunalen resp. kantonalen Verfahren zu bewilligen und benötigten lediglich eine Bewilligung des ASTRA gemäss Art. 44 NSG und Art. 30 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV; SR 725.111).

Das Verwaltungsgericht teilte diese Rechtsauffassung. Der geplante Direktanschluss Seedamm-Center führe über das im Eigentum der Eidgenossenschaft stehende Autobahngrundstück KTN 1921, innerhalb der Baulinien für Nationalstrassen, zum Grundstück KTN 2115, auf welchem das Seedamm-Center liege und welches der Gewerbezone zugeordnet sei. Es sehe die Errichtung von zwei Zufahrten ab dem Autobahnanschluss (Ausfahrt Zürich und Ausfahrt Chur) über eine Hochbrücke zum Seedamm-Center vor. Zudem werde die bereits bestehende Zufahrt ab der Autobahnauffahrt in Richtung Chur verändert (leichte Verbreiterung und Verschiebung). Die bestehenden Autobahnanschlüsse blieben unverändert bestehen. Beim Bauprojekt handle es sich nicht um eine Anlage im Sinne von Art. 6 NSG, welche zur technisch richtigen Ausgestaltung einer Nationalstrasse erforderlich sei. Es gehe auch nicht um die Schaffung einer neuen bzw. weiteren Nationalstrassenausfahrt oder einer Verbindungsstrecke zur nächsten leistungsfähigen Kantons-, Regional- oder Lokalstrasse. Bei der geplanten Zufahrt handle es sich daher weder um einen Bestandteil der Nationalstrasse im Sinne von Art. 2 NSV noch um eine Nebenanlage im Sinne von Art. 6 NSV. Mit der geplanten Zufahrt solle vielmehr eine private Zufahrt zu einem Einkaufszentrum errichtet werden, welche für den Verkehr der Nationalstrasse nicht notwendig sei, auch wenn die verbesserte Zufahrt positive Auswirkungen auf den Autobahnanschluss haben werde (Entlastung und Entflechtung des Verkehrs). Insgesamt könne daher dem Regierungsrat und dem UVEK gefolgt werden, wonach die geplante Zufahrt als bauliche Umgestaltung im Bereich von Nationalstrassen im Sinne von Art. 44 Abs. 1 NSG im Baubewilligungsverfahren zu bewilligen sei. Zwar müsse zu gegebener Zeit eine Bewilligung des ASTRA gemäss Art. 30 Abs. 1 NSV eingeholt werden; dagegen sei kein Plangenehmigungsverfahren durchzuführen.

3.2. Die Beschwerdeführenden rügen, es sei aktenwidrig und willkürlich anzunehmen, die bestehenden Autobahnanschlüsse blieben unverändert bestehen: Das umstrittene Strassenprojekt

sehe einen sukzessiven Abbruch und anschliessenden Wiederaufbau des Anschlusses Pfäffikon der N03 zwischen dem Knoten Etzelpark und den Ein- und Ausfahrten Zürich bzw. Chur vor; die Fahrbahnen dieser Ein- und Ausfahrten würden in Höhe und Lage verschoben, wofür die Rampenbauwerke neu gebaut werden müssten. Der Ersatzneubau des Anschlusses Pfäffikon stelle eine Änderung an der Nationalstrasse selbst dar. Die Durchführung eines kommunalen Baubewilligungsverfahrens verletze daher das NSG.

3.3. Die Beschwerdeführenden sind sodann der Auffassung, dass auch für die Hochbrücke selbst ein Plangenehmigungsverfahren hätte durchgeführt werden müssen, allerdings mit unterschiedlicher Begründung:

Die Beschwerdeführerin 2 macht geltend, der Neubau (bzw. Wiederaufbau) des Anschlusses Pfäffikon bilde mit der Hochbrücke und den Anpassungen der bestehenden Strassenflächen des Seedamm-Centers eine bau- und planungsrechtliche Einheit und diene nicht nur privaten, sondern auch öffentlichen Zwecken: Im kantonalen Richtplan (S. 83 f. des Richtplantextes) werde festgehalten, dass der Autobahnanschluss Pfäffikon an der Grenze seiner Leistungsfähigkeit sei und in Spitzenstunden mit Rückstau auf die N03 in Richtung Zürich und Chur gerechnet werden müsse. Der Richtplan sehe daher eine verkehrstechnische Sanierung des Anschlusses vor; dazu gehöre auch die Direktanbindung des Seedamm-Centers über die geplante Hochbrücke.

Die Beschwerdeführenden 1 teilen dagegen grundsätzlich die Auffassung der Vorinstanzen, dass es sich bei der Hochbrücke um eine bauliche Umgestaltung im Bereich von Nationalstrassen im Sinne von Art. 44 NSG handle. Ihres Erachtens sind aber auch derartige Vorhaben im Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen; dies ergebe sich aus der Botschaft des Bundesrats zum NSG vom 3. Juli 1959 (BBI 1959 II 105 ff., 129 zu Art. 42 E-NSG; vgl. dazu unten E. 5.2.1).

3.4. Im Folgenden ist zunächst ein Überblick über die Rechtsgrundlagen zu geben (E. 4), um anschliessend zu prüfen, ob die Anpassung des Autobahnanschlusses Pfäffikon (E. 5) und/oder die neue Hochbrücke (E. 6) im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren hätten bewilligt werden müssen.

4.

Das NSG regelt die Planung und Projektierung von Nationalstrassen. Auf der Grundlage des vom Bundesrat genehmigten generellen Projekts (Art. 12 ff. NSG) wird ein Ausführungsprojekt ausgearbeitet, das Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien gibt (Art. 21 Abs. 1 NSG). Das UVEK erteilt die Plangenehmigung für die Ausführungsprojekte (Art. 26 Abs. 1 NSG). Mit der Plangenehmigung erteilt es sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen (Abs. 2). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich (Abs. 3). Diese Bestimmungen sind auch für den Ausbau bestehender Nationalstrassen anwendbar (Art. 28 NSV). Nach ständiger Rechtsprechung richtet sich die Planung und Projektierung von Nationalstrassenbestandteilen abschliessend nach den Vorschriften des NSG und der NSV; diese lassen keinen Raum für die Anwendung kantonalen oder kommunalen Rechts (BGE 106 Ib 26 E. 12b).

4.1. Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, insbesondere Kunstbauten, Anschlüsse, Rastplätze, Signale sowie Einrichtungen für den Betrieb und Unterhalt der Strassen (Art. 6 NSG). Diese Bestimmung wird durch Art. 2 NSV konkretisiert. Danach bilden Bestandteil der Nationalstrasse, je nach ihrer Ausbauf orm und den von der technischen Funktion her bedingten Erfordernissen, der Strassenkörper (lit. a), die Kunstbauten, einschliesslich Über- und Unterführungsbauwerken, die beim Bau erforderlich werden, nicht jedoch Leitungen und ähnliche Anlagen Dritter (lit. b), die Anschlüsse samt Verbindungsstrecken bis zur nächsten leistungsfähigen Kantons-, Regional- oder Lokalstrasse, soweit diese hauptsächlich dem Verkehr zur Nationalstrasse dienen, einschliesslich Verzweigungen oder Kreiseln (lit. c), Nebenanlagen mit Zu- und Wegfahrten und allfälligen Erschliessungswegen (lit. d), Rastplätze mit ihren Zu- und Wegfahrten sowie den dazugehörigen Bauten und Anlagen (lit. e), Einrichtungen für den Unterhalt und den Betrieb der Strassen wie Stützpunkte, Werkhöfe etc. (lit. f), Bauten und Anlagen zur Entwässerung, Nutzung von erneuerbarer

Energie, Beleuchtung und Lüftung sowie Sicherheitseinrichtungen und Werkleitungen (lit. g), Verkehrseinrichtungen wie Signale, Signalanlagen, Markierungen, Einfriedungen und Blendschutz (lit. h), Einrichtungen für die Führung, Erfassung und Beeinflussung des Verkehrs und für das Verkehrsmanagement (lit. i).

4.2. Schwierigkeiten kann die Abgrenzung von Verbindungsstrecken i.S.v. Art. 2 lit. c NSV zum

kantonales Strassennetz bereiten. Das Bundesgericht hielt im Urteil 1A.141/2006 vom 27. September 2006 (E. 5) fest, die kantonalen und nationalen Strassennetze müssten ihrer jeweiligen Zweckbestimmung entsprechend abgegrenzt werden. Dabei stehe den Planungsbehörden ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Ob eine Verbindungsstrecke noch zur Nationalstrasse gehöre oder nicht, hänge davon ab, ob sie von ihrem Zweck her hauptsächlich der Erfüllung einer Bundesaufgabe diene und ob sie für die ordnungsgemässe und reibungslose Erfüllung dieser Aufgabe nicht bloss zweckmässig oder nützlich, sondern notwendig sei (zit. Urteil 1A.141/2006 E. 6a und E. 6b).

Nach Rechtsprechung und Praxis beschränken sich Ausführungsprojekte nicht auf Nationalstrassenbestandteile im Sinne von Art. 6 NSG und Art. 2 NSV, sondern können weitere bauliche und gestaltende Vorkehrungen und flankierende Massnahmen umfassen (BGE 122 II 165 E. 16b). Dazu gehören insbesondere Anpassungen an bestehenden, nachgeordneten Strassen: Ist deren Ausbau oder Umgestaltung unabdingbar mit der Nationalstrasse verbunden, bilden sie Bestandteil des Ausführungsprojekts und unterliegen deshalb ebenfalls dem nationalstrassenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren (BGE 122 II 165 E. 16b; Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 3.6; ISABELLE HÄNER, in: Georg Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Verkehrsrecht, Basel 2008, S. 194 Rz. 38). Dies ist anhand des konkreten Projekts zu bestimmen.

4.3. Davon zu unterscheiden sind Bauvorhaben Dritter im Bereich von Nationalstrassen bzw. deren Baulinien:

Über Baugesuche für Bauvorhaben Dritter im Bereich der Baulinien einer Nationalstrasse entscheidet die von den Kantonen bezeichnete Behörde; diese hört vor der Erteilung der Baubewilligung das ASTRA an (Art. 24 Abs. 2 NSG) und darf die gemäss Art. 22 NSG zu wahren öffentlichen Interessen nicht verletzen (Art. 24 Abs. 1 NSG). Ein Plangenehmigungsverfahren ist nur durchzuführen, wenn das Bauvorhaben selbst einer Plangenehmigung bedarf (vgl. BGE 122 II 103 E. 4a: Neubaustrecke der SBB innerhalb der Baulinie der N1).

Art. 44 NSG unterstellt bauliche Umgestaltungen im Bereich von Nationalstrassen, wie die Erstellung, Änderung oder Verlegung von Kreuzungen von andern Verkehrswegen, Gewässern, Seilbahnen, Leitungen und ähnlichen Anlagen sowie von Einmündungen von Strassen und Wegen in die Nationalstrassen, der Bewilligungspflicht. Sie dürfen die Strassenanlage und einen allfälligen künftigen Ausbau nicht beeinträchtigen (Abs. 1). Der Bundesrat ordnet das Bewilligungsverfahren und bezeichnet die zuständigen Instanzen (Abs. 2).

Der Bundesrat ist diesem Auftrag in Art. 30 NSV nachgekommen. Danach ist das ASTRA für die Bewilligung von Bauvorhaben innerhalb der Baulinien nach Artikel 44 NSG zuständig (Abs. 1). Solche Vorhaben dürfen die Sicherheit des Strassenverkehrs, die Zweckbestimmung der Anlage und einen allfälligen künftigen Ausbau der Strasse nicht beeinträchtigen (Abs. 2). Das ASTRA bestimmt die Massnahmen, die zur Sicherheit des Verkehrs auf der Nationalstrasse sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind (Abs. 3).

5.

Der 1968 erstellte Anschluss Pfäffikon verbindet die Nationalstrasse N03 Zürich-Chur mit dem Seedamm in Richtung Rapperswil. Er ist Drehscheibe für die lokale Verkehrsverteilung Richtung Pfäffikon und Altendorf (Auflageprojekt 2016, Technischer Bericht [nachfolgend TB] Ziff. 2.2 S. 4). Anlässlich der Eröffnung des Seedamm-Centers 1974 wurde der Anschluss durch eine separate Fahrschleife ab dem Zubringer zur Gwattstrasse zum Seedamm-Center ergänzt (Auflageprojekt 2016, Umweltnotiz [nachfolgend UN] Ziff. 2.1 S. 3).

5.1. Die neue Hochbrücke bedingt Anpassungen am Anschluss Pfäffikon: Die Fahrbahnen des N03-Zubringers zwischen dem Knoten Etzelpark und der Unterführung unter der N03-Fahrbahn müssen in Höhe und Lage verschoben werden, d.h. die Fahrbahnen in diesem Abschnitt sowie die Ausfahrtsrampe aus Richtung Chur und die Zufahrtsrampe Richtung Zürich müssen neu aufgebaut werden (UN Ziff. 2.1 S. 3). Dies bedingt den Bau einer 257 m langen neuen Stützmauer im Abschnitt Knoten Etzelpark bis Unterführung Gwatt zwischen den Fahrbahnen Richtung Rapperswil und Richtung Chur (TB Ziff. 13.2 S. 26 f.; vgl. auch Auflageprojekt 2016, Nutzungsvereinbarung Stützmauer, Beilage 7.4). Die Fahrzeugrückhaltesysteme, die Beleuchtung, die Signalisation und Markierung sowie die Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen werden komplett neu erstellt (TB S. 1). Mit der Anpassung des Anschlusses wird auch die bestehende Fahrbahnenentwässerung zum grössten Teil neu erstellt (TB Ziff. 7.2.2 S. 15 f. und Abb. 8). Das Projekt soll in sieben Bauphasen realisiert werden (TB S. 30 ff.). Die Bauarbeiten betreffen die Rampen Rapperswil-Chur, Rapperswil-SDC, Rapperswil-Zürich, Chur-Rapperswil/Pfäffikon, Chur-Hochbrücke und Zürich-Hochbrücke und bedingen die Erstellung einer

provisorischen Rampe Rapperswil-Zürich. Die Gesamtkosten belaufen sich auf ca. 21. Mio. Franken. Davon entfallen knapp 14 Mio. auf den Umbau des bestehenden Autobahnanschlusses und nur rund 3 Mio. auf den Brückenbau (Auflageprojekt 2016, Angaben über die Kosten, Ziff. 3.1 und 3.2).

Das BAFU führt in seiner Vernehmlassung aus, die Bausubstanz werde stark verändert, weil die bestehenden Fahrbahnen horizontal und auch vertikal verschoben würden und daher gänzlich umgebaut bzw. neu erstellt werden müssten; aufgrund dieser Eingriffstiefe geht es lärmrechtlich von einer wesentlichen Änderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) aus.

Das Bauvorhaben enthält somit weitreichende Eingriffe in die Bausubstanz des bestehenden Anschlusses und seiner technischen Einrichtungen, d.h. in Bestandteile der Nationalstrasse gemäss Art. 6 NSG und Art. 2 lit. c, g, h und i NSV.

5.2. Bauliche Veränderungen dieser Art bedürfen einer Genehmigung im Plangenehmigungsverfahren und können - entgegen der Auffassung des UVEK und der Vorinstanzen - nicht als bauliche Umgestaltung im Bereich der Nationalstrasse im Sinne von Art. 44 NSG qualifiziert werden, die im kommunalen bzw. kantonalen Verfahren zu bewilligen sind (gemäss Art. 23 f. NSG) und lediglich einer (zusätzlichen) Bewilligung des ASTRA gemäss Art. 30 NSV bedürfen.

5.2.1. Art. 44 NSG betrifft Drittprojekte im Bereich von Nationalstrassen, die Auswirkungen auf die Nationalstrassenanlage und ihren Betrieb haben können. In der Botschaft zum NSG (BBI 1959 II 105 ff., S. 129) wurde dazu ausgeführt, dass sich nicht nur die bauliche Umgestaltung von Nationalstrassen selbst nach den Bestimmungen über die Projektierung und den Bau von Nationalstrassen richte; nicht minder wichtig für die Erhaltung der Nationalstrassen als hochwertige Verkehrsanlagen sei die Überwachung baulicher Umgestaltungen im Bereich dieser Strassen, wie die Erstellung, Änderung oder Verlegung von Kreuzungen anderer Verkehrswege, Leitungen oder ähnlicher Anlagen mit den Nationalstrassen oder die Erstellung oder Veränderung von Strasseneinmündungen in die Nationalstrassen. Neue Kreuzungen oder Einmündungen von Strassen in eine Nationalstrasse könnten unter Umständen eine tiefgreifende Änderung des Zustandes einer seinerzeit von den zuständigen Bundesbehörden plangenehmigten Anlage bewirken und Anpassungen oder die Vornahme besonderer Sicherheitsvorkehrungen verlangen. Art. 42 E-NSG (entspricht Art. 44 NSG) sehe deshalb vor, dass alle baulichen Umgestaltungen im Bereich von Nationalstrassen der Bewilligung der Strassenaufsichtsbehörden bedürfen, und dass über ihre Art und technische Gestaltung in einem vom Bundesrat zu ordnenden Plangenehmigungsverfahren zu befinden sei. Der Gesetzgeber ging somit davon aus, dass auch über Bauvorhaben Dritter, welche eine Anpassung der Nationalstrasse bedingen, im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu entscheiden sei (so auch die Beschwerdeführenden 1).

5.2.2. Der Bundesrat hat allerdings, gestützt auf die Delegation in Art. 44 Abs. 2 NSG, eine andere Regelung getroffen: Art. 30 NSV verlangt lediglich eine "Bewilligung" des ASTRA, die sich im Wesentlichen auf die Wahrung der Belange der Nationalstrasse (Abs. 1) und allfällige Sicherheitsvorkehrungen (Abs. 2) beschränkt. Art. 30 Abs. 1 NSV knüpft im Übrigen an die Regelung von Bauvorhaben innerhalb der Baulinien an, für deren Bewilligung die kommunalen und kantonalen Baubewilligungsbehörden zuständig bleiben (Art. 24 Abs. 2 NSG).

Ob diese Ordnungsbestimmung gesetzeskonform ist, braucht vorliegend nicht näher geprüft zu werden. Denn auch wenn dies zu bejahen wäre, darf sie jedenfalls die gesetzliche Regelung zur Projektierung von Nationalstrassenbestandteilen (vgl. oben E. 4) nicht aushebeln und muss insofern restriktiv ausgelegt werden. Art. 30 Abs. 1 NSV umfasst daher lediglich Bauvorhaben innerhalb der Baulinien, welche die Nationalstrasse entweder nicht berühren oder allenfalls nur geringfügige Anpassungen der Nationalstrasse erfordern. Dies ergibt sich bereits aus Art. 44 Abs. 1 NSG, wonach Projekte Dritter im Bereich der Nationalstrasse weder die Strassenanlage noch deren allfälligen künftigen Ausbau beeinträchtigen dürfen. Dies ist jedoch der Fall, wenn Teile des bestehenden Anschlusses abgebrochen und neu erstellt werden müssen. Dies kann nicht als bauliche Umgestaltung "im Bereich" der Nationalstrasse qualifiziert werden, sondern es handelt sich um eine Änderung der Nationalstrasse selbst, die vom UVEK im Plangenehmigungsverfahren genehmigt werden muss.

5.3. Die kommunale Baubewilligung und der kantonale Gesamtentscheid sind daher jedenfalls insoweit bundesrechtswidrig, als sie den Umbau des bestehenden Anschlusses Pfäffikon betreffen.

6.

Zu prüfen sind noch Zuständigkeit und Verfahren für die Bewilligung der Hochbrücke.

6.1. Diese führt von den beiden Ausfahrtsspuren der N03 (aus Richtung Chur und Zürich) direkt zum Seedamm-Center (und zum nahegelegenen Wasserpark "Alpamare"). Die Hochbrücke kann somit ausschliesslich von Motorfahrzeugen genutzt werden, die von der Autobahn abfahren. Dies spricht dafür, sie als Wegfahrt des Autobahnanschlusses zu qualifizieren, die ebenfalls Nationalstrassenbestandteil ist (vgl. Art. 10 Abs. 1 NSV, wonach das generelle Projekt die "Anschlussstellen mit den Zu- und Wegfahrten" umfasst).

Zwar führt die Hochbrücke ausschliesslich zum Seedamm-Center und soll nur während dessen Betriebszeiten offenstehen; nach Betriebsschluss soll sie mittels Anzeigen bzw. Schranken gesperrt werden (TB Ziff. 11.2 S. 22). Dies schliesst es allerdings nicht von vornherein aus, sie als Teil der Nationalstrasse zu qualifizieren: In BGE 114 Ib 135 E. 6 war eine neue Ausfahrt der Nationalstrasse in Niederstad streitig, die ausschliesslich den Lastwagen dienen sollte, die aus Richtung Brünig zur Sand & Kies AG zufuhren. Hierfür sollte die Standspur auf einer Länge von rund 50 m zu einer Verzögerungsspur verbreitert werden, an deren Ende ein Tor vorgesehen war, das nur von den Lastwagenführern geöffnet werden konnte. Dafür wurde ein Ausführungsprojekt nach NSG ausgearbeitet und genehmigt. Das Bundesgericht ging im zitierten Entscheid davon aus, dass derartige einfache Zu- oder Ausfahrten Nationalstrassenbestandteile seien und sogar einer Grundlage im Generellen Projekt gemäss NSG bedürften. Es erwog, dass es sich praktisch um einen privaten Autobahnanschluss zugunsten einer einzelnen Firma handle; es müsse ausgeschlossen werden, dass ein derartiger Sonderfall, der sich als Präjudiz auswirken könnte, durch einfache Änderung des Ausführungsprojektes ohne Revision des generellen Projektes geschaffen werden könne.

6.2. Wie die Beschwerdeführenden zutreffend darlegen, dient die Hochbrücke nicht nur privaten, sondern auch öffentlichen Interessen. Gemäss der Umweltnotiz zum Auflageprojekt 2016 (UN Ziff. 2.1 S. 3) ist der Anschluss Pfäffikon mit dem Knoten Etzelpark in Spitzenzeiten durch das vorhandene Verkehrsaufkommen überlastet, was zu Rückstaus auf die Autobahn führe. Angesichts der prognostizierten Verkehrszunahme sei eine weitere Verschärfung dieser Verkehrsprobleme zu erwarten. Die neue Hochbrücke entschärfe die jetzige Verkehrsproblematik: Einerseits könne der Fahrweg ab der Nationalstrasse für die Centerbesucher um mehr als einen Kilometer verkürzt werden, andererseits würden die Knoten Schweizerhof und Etzelpark entlastet, was den Rückstau auf die N03 wie auch die Churerstrasse reduziere (vgl. TB S. 3, Umweltnotiz Ziff. 2.1 S. 3). Dies stimmt mit dem kantonalen Richtplangentext überein (oben E. 3.3).

Nur diese öffentlichen Interessen können denn auch die bauliche Anpassung des Anschlusses Pfäffikon mit den damit notwendigerweise verbundenen Betriebsstörungen rechtfertigen. Ein ausschliesslich privates Interesse vermöchte die entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen nicht zu überwiegen (Art. 5 NSG).

6.3. Schliesslich ist der Beschwerdeführerin 2 zuzustimmen, dass der Bau der Hochbrücke und die geplante Umgestaltung des Autobahnanschlusses baulich und funktional eine Einheit bilden: Die Anpassung des Autobahnknotens Pfäffikon (horizontale und vertikale Verschiebung der Fahrbahnen; neue Stützmauer) erfolgt einzig mit Blick auf die Hochbrücke; ohne diese wären die Änderungen des Anschlusses sinnlos. Umgekehrt ist die Hochbrücke vom Autobahnanschluss und dessen Umbau abhängig. Würde man sie dagegen als "Drittvorhaben" im Bereich der Nationalstrasse qualifizieren, wäre fraglich, ob sie gemäss Art. 44 Abs. 1 NSG und Art. 30 NSV bewilligt werden könnte, da sie (durch ihre Lage und direkten Anschluss an den Autobahnknoten N03) offensichtlich einen allfälligen künftigen Ausbau der N03 erschweren würde.

6.4. Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass die Hochbrücke als unabdingbarer Bestandteil des Ausführungsprojekts zu qualifizieren ist, mit der Folge, dass sie ebenfalls im nationalstrassenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen ist (vgl. oben E. 4.2 in fine). Dies entspricht dem Grundsatz der Koordination (Art. 25a RPG) und hat zur Folge, dass das Baugesuch der F. _____ AG vom 21. Juli 2016 insgesamt abzuweisen ist.

Im Übrigen könnte die Baubewilligung für die Hochbrücke auch dann nicht bestätigt werden, wenn man der Auffassung wäre, sie sei nicht zwingender Bestandteil des Ausführungsprojekts: Diesfalls müsste das Baubewilligungsverfahren zumindest materiell mit dem Plangenehmigungsverfahren zur Anpassung des Autobahnanschlusses koordiniert werden (vgl. z.B. Urteil 1C 101/2020 vom 29. Januar 2021 E. 5.1-5.3). Die Baubewilligung für die Hochbrücke dürfte somit erst erteilt werden, wenn feststeht, dass die Eidgenossenschaft für die nötigen Änderungen des Anschlusses Pfäffikon sorgen wird. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt: Das entsprechende Plangenehmigungsgesuch des ASTRA wurde 2014 zurückgezogen, mit der Folge, dass das Projekt nicht mehr in der aktuellen Planung für den Ausbau des Nationalstrassennetzes enthalten ist.

7.

Nach dem Gesagten sind die Beschwerden gutzuheissen, ohne dass die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden geprüft werden müssten. Die angefochtenen Entscheide des Verwaltungsgerichts vom 28. Oktober 2021 und vom 27. Mai 2019 sind aufzuheben und dem Baugesuch der F. _____ AG ist der Bauabschlag zu erteilen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die F. _____ AG als Beschwerdegegnerin kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerden 1C 787/2021 und 1C 9/2022 werden vereinigt.

2.

In Gutheissung der Beschwerden werden die Entscheide des Verwaltungsgerichts Schwyz vom 28. Oktober 2021 und vom 27. Mai 2019 aufgehoben. Das Baugesuch der F. _____ AG vom 21. Juli 2016 wird abgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 5'000.-- werden der F. _____ AG auferlegt.

4.

Die F. _____ AG hat die Beschwerdeführenden 1 und 2 für das bundesgerichtliche Verfahren mit je Fr. 5'000 (insgesamt Fr. 10'000.--) zu entschädigen.

5.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des vorangegangenen Verfahrens an das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, zurückgewiesen.

6.

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

Lausanne, 25. April 2023

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

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Gerber