

BGer 1C_787/2021 vom 25. April 2023

Bundesgericht, 2023-04-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_787_2021

FR: TF 1C_787/2021 du 25 avril 2023

IT: TF 1C_787/2021 del 25 aprile 2023

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche 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).

E. 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 kantonales 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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).

E. 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.

E. 3.1

Die kantonalen Behörden gelangten aufgrund eines Meinungsaustauschs 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.

E. 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.

E. 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 (BBl 1959 II 105 ff., 129 zu Art. 42 E-NSG; vgl. dazu unten E. 5.2.1).

E. 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.

E. 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).

E. 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).

E. 4.2

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

E. 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).

E. 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).

E. 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 Fahrbahntwässerung 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.

E. 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.

E. 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 (BBl 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 Sicherungsvorkehrungen 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).

E. 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 Verordnungsbestimmung 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.

E. 5.3

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

E. 6

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

E. 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 in der zitierten Entscheidung 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.

E. 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 Rückstau 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).

E. 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.

E. 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.

E. 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).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.