Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 178/2014

Urteil vom 2. Mai 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Eusebio, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Gelzer.

Verfahrensbeteiligte
A._____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Häne,

gegen

1. A. und B. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. C. und D. D._____,
5. E. und F. E._____,
6. G._____,
7. H._____,
8. G. und H. I._____,
9. J._____,
10. I. und J. K._____,
11. K. und L. M._____,
12. N._____,
13. O._____,
14. P._____,
15. Quartierverein Q._____ + R._____,
Beschwerdegegner,

Gemeinderat Schwyz,
Herrengasse 17, Postfach 253, 6431 Schwyz,
vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Wolf,
Amt für Raumentwicklung des Kantons Schwyz,
Bahnhofstrasse 14, Postfach 1186, 6431 Schwyz,
Regierungsrat des Kantons Schwyz,
Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz.

Gegenstand
Planungs- und Baurecht (Baubewilligung),

Beschwerde gegen den Entscheid vom 19. Februar 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III.

Sachverhalt:

A.
Die A._____ AG reichte am 30. August 2005 bei der Gemeinde Schwyz ein Baugesuch für den Neubau einer Verkaufsfiliale auf der in der Industriezone gelegenen Parzelle Nr. 558 in Seewen ein. Vorgesehen ist ein Geschäft zum Verkauf von Lebensmitteln und weiteren Artikeln mit 983 m2 Verkaufsfläche, Lager- und Personalräumen. Ursprünglich waren 102 Fahrzeugabstellplätze geplant; ihre Zahl wurde jedoch später auf 78 reduziert.

B.
Die Gemeinde Schwyz verweigerte am 24. August 2007 die Baubewilligung mangels ausreichender Erschliessung. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz bestätigte diesen Entscheidam 4. November 2008, doch hob ihn das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz am 12. März 2009 auf und wies die Sache zur Vornahme weiterer Abklärungen an die Gemeinde Schwyz zurück.Nach zusätzlichen Erhebungen erteilte die Gemeinde Schwyz am 8. Januar 2010 die Baubewilligung. Der Regierungsrat hob diese jedoch am 14. September 2010 wieder auf und wies die Sache an die Gemeinde zurück, weil er die Abklärungen für ungenügend hielt. Das Verwaltungsgericht bestätigte diesen Entscheid am 21. Dezember 2010, ergänzte ihn aber insoweit, als es verlangte, dass in die Zusatzabklärungen und die Neubeurteilung auch das Umweltschutzrecht miteinzubeziehen sei. Gestützt auf ein von der Gemeinde Schwyz eingeholtes Verkehrsgutachten vom 18. Oktober 2011 verweigerte der Gemeinderat Schwyz mit Beschluss vom 20. April 2012 die Baubewilligung für die geplante Verkaufsfiliale mangels hinreichender Erschliessung und genügender Abstellflächen für Motorfahrzeuge. Die dagegen erhobenen Rechtsmittel der A._____ AG wiesen der Regierungsrat am 11. Juni 2013 und das Verwaltungsgerichtam 19.
Februar 2014 ab.

C.
Die A._____ AG (Beschwerdeführerin) beantragt dem Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. Februar 2014 aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an dieses oder an den Gemeinderat Schwyz zurückzuweisen.
Die privaten Beschwerdegegner haben sich zur Beschwerdenicht geäussert. Die Gemeinde Schwyz und das Verwaltungsgericht ersuchen um Abweisung der Beschwerde. Die zur Vernehmlassung eingeladenen Bundesämter (Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Bundesamt für Umwelt BAFU) sowie das kantonale Amt für Raumentwicklung haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.
Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts im Bereich des Baurechts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (BGE 133 II 353 E. 2 S. 356). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Baugesuchstellerin zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
Streitgegenstand bildet die hinreichende strassenmässige Erschliessung der geplanten A._____-Filiale. Die Beschwerdeführerin rügt, die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen zur Erschliessungssituation seien in zahlreichen Punktenoffensichtlich unzutreffend. Auf diese Kritik braucht weitgehend nicht eingegangen zu werden, weil die Beschwerde gemäss den nachstehenden Erwägungenunabhängig davon gutzuheissen ist. Aus diesem Grund erübrigt es sich auch, dass das Bundesgericht den in der Beschwerde beantragten Augenschein

vornimmt. Soweit erforderlich gehen die örtlichen Verhältnisse aus den Akten, insbesondere aus dem Gutachten der AKP Verkehrsingenieur AG vom 18. Oktober 2011, genügend klar hervor.

3.

3.1. Gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) setzt die Erteilung einer Baubewilligung voraus, dass das Land erschlossen ist.

3.1.1. Die Voraussetzungen der Erschliessung werden primär durch das Bundesrecht umschrieben, das bezüglich der strassenmässigen Erschliessung von Land in Art. 19 Abs. 1 RPG verlangt, dass für die betreffende Nutzung (des Bauprojekts) hinreichende Zufahrt besteht. Der Begriff der Erschliessung wird in Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) für den Wohnbau präzisiert (Urteil 1C 375/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 3.3.3). Diese Bestimmung unterscheidet zwischen der Grob- und der Feinerschliessung. Unter Groberschliessung wird die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen verstanden (Art. 4 Abs. 1 WEG). Die Feinerschliessung umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen (Art. 4 Abs. 2 WEG). Das der Groberschliessung übergeordnete Strassennetz, welches als Grund- oder Basiserschliessung bezeichnet wird, ist in der Definition des Art. 4 WEG nicht enthalten. Diese ist gemäss dem Grundsatz der Einheit des Bundesrechts auch ausserhalb des Bereichs der Wohnbauten anwendbar (BGE 117 Ib 308 E. 4a S. 314; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 280). Der bundesrechtliche Begriff der Erschliessung beschränkt sich daher grundsätzlich auf die Grob- und Feinerschliessung (ANDRÉ JOMINI, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Heinz Aemisegger und andere [Hrsg.], 2010, N. 16 zu Art. 19 RPG; HÄNNI, a.a.O., S. 281 Fn. 99; ZAUG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 4. Aufl. 2013, N. 14 zu Art. 7/8 BauG/BE).

3.1.2. Das Erfordernis der hinreichenden Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG ist primär verkehrs-, gesundheits- und feuerpolizeilich motiviert und soll die Zugänglichkeit sowohl für die Benützer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (Feuerwehr, Krankenwagen, Kehrichtabfuhr, Elektrizitäts- und Wasserwerke etc.) gewährleisten (Urteil 1C 375/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 3.3.3). Zur Zufahrt im Sinne von Art. 19 Abs. 1 PRG ist daher nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Grundstück erforderlich, sondern ebenso die weiterführende öffentliche Strasse, soweit der Besucher sie zwingend als Zufahrt benützen muss. Genügt eine dem Gemeingebrauch dienende Strassenverbindung für die vorgesehene Baunutzung nicht, so muss die Baubewilligung verweigert werden (BGE 116 Ib 159 E. 6b S. 166). Zur Erschliessung von Bauten mit grossem Publikumsverkehr und verkehrsintensiven Einrichtungen, wozu (grosse) Einkaufszentren zählen, wird verlangt, dass die Strassen in der Umgebung, die von den Besuchern als Zufahrt benutzt werden, den zu erwartenden zusätzlichen Verkehr aufnehmen können, ohne das öffentliche Strassennetz zu überlasten (Urteil 1C 36/2010 vom 18. Februar 2011 E. 4.1 und 4.2 mit Hinweisen; NIKLAUS EICHBAUM, Raumplanungs- und umweltrechtliche Problemfelder beim Bau von Einkaufszentren und Fachmärkten, St. Gallen, 2008, S. 23 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, 2006 S. 466, N. 21 zu Art. 19 RPG; PETER HEER, in: Handbücher für die Anwaltspraxis, Band IV, Beraten und Prozessieren in Bausachen, 1998, S. 862 Rz. 20.36; HÄNNI, a.a.O., S. 278; vgl. auch: BUWAL/ARE, Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan, Empfehlungen zur Standortplanung, 2006, S. 17). Die Kantone können dazu besondere Regelungen vorsehen (EICHBAUM, a.a.O., S. 136 f. mit Hinweisen). Das Bundesgericht hatte die Erschliessung eines bei der Autobahnausfahrt von Nyon geplanten Einkaufszentrums mit einer Verkaufsfläche von rund 10'000 m2 und 550 Parkplätzen zu beurteilen, das pro Tag schätzungsweise 3'370 Fahrten von Privatpersonen hervorgerufen hätte (Urteil 1C 36/2010 vom 18. Februar 2011 Sachverhalt lit. C). Das Bundesgericht verneinte eine genügende Erschliessung dieses Einkaufzentrums, weil die bestehende Strassenkreuzung bei der Autobahneinfahrt den verursachten Mehrverkehr nicht hätte aufnehmen können. Dieser Verkehr hätte in den Spitzenzeiten zu einer exponentiellen Verlängerung der Warteschlangen und -zeiten geführt und damit die Sicherheit der Kreuzung verschlechtert. Zudem hätte er sehr wahrscheinlich Rückstaus bis auf die Autobahn bewirkt, was mit der Sicherheit des Strassenverkehrs nicht vereinbar gewesen

wäre (Urteil 1C 36/ 2010 vom 18. Februar 2011 E. 4.2).

3.1.3. Der unbestimmte Rechtsbegriff der ”hinreichenden Zufahrt” gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG kann vom kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis ausgelegt bzw. präzisiert werden (Urteile 1C 375/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 3.3.3; 1C 376/2007 vom 31. März 2008 E. 4.1 mit Hinweis). § 37 Abs. 1 und 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 (PBG/SZ) verlangen bezüglich der strassenmässigen Erschliessung eine technisch hinreichende Zufahrt, die verkehrssicher und so beschaffen sein muss, dass sie der zu erwartenden Beanspruchung durch Benützer und öffentliche Dienste gewachsen ist. Diese allgemeine Umschreibung stellt an die Baulanderschliessung keine konkreten Anforderungen, die mehr aussagen würden als das Bundesrecht und die dazu ergangene Rechtsprechung (vgl. BGE 117 Ib 308 E. 4a S. 414).

3.1.4. Gemäss einer älteren Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz hindert die Tatsache, dass es auf einer Strasse gelegentlich zu Staulagen kommt, die Bejahung der hinreichenden Zufahrt nicht, da solche Staulagen in den Stosszeiten auf vielen Hauptstrassen üblich seien und sich kaum vermeiden liessen, solange der Individualverkehr nicht zwangsweise eingedämmt werde (VGE 677/92 vom 11. Februar 1993 E. 6c, in: Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz [EGV-SZ]1993 Nr. 11 S. 30 f.). Diese Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht im Jahr 1996 bestätigt und insoweit ergänzt, als es ausführte, bei Verkehrsüberlastungen des übergeordneten Strassennetzes sei vom Grundsatz auszugehen, dass die hinreichende Erschliessung ernsthaft in Frage gestellt sei, wenn ein Bauvorhaben eine bestehende Überlastung des übergeordneten Strassennetzes wesentlich verschärfe oder eine bis anhin knapp genügende Strassenkapazität derart beanspruche, dass sie neu wesentlich überlastet werde (VGE 728/95 vom 18. Juli 1996 E. 2c und e, in: EGV-SZ 1996 Nr. 5 S. 11 f.; zustimmend: JOSEF HENSLER, Die Mitbenützung privater Erschliessungsanlagen durch Dritte, EGV-SZ 2004 S. 281 ff., 284; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 21 zu
Art. 19 RPG).

3.2. Im vorliegenden Verfahren haben die kantonalen Instanzen für das zonenkonforme Bauvorhaben den Bauabschlag erteilt, weil es durch die bestehenden Strassen gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG und § 37 Abs. 1 und 3 PBG/SZ nicht hinreichend erschlossen werde, da die von Norden zum Baugrundstück führende Seewernstrasse den durch das Bauvorhaben verursachten Mehrverkehr unter Berücksichtigung der in diesem Gebiet zu erwartenden Gesamtbelastung nicht aufzunehmen vermöge. Im Einzelnen führte die Vorinstanz aus, dass gemäss ihrer Rechtsprechung gelegentliche Staulagen auf dem übergeordneten Strassennetz zu dulden seien, sei nicht relevant, weil die Seewernstrasse Nord nicht als übergeordnete Strasse zu betrachten sei, zumal das umstrittene Bauvorhaben direkt an sie anschliesse. Daran vermöge nichts zu ändern, dass sie im kommunalen Erschliessungsplan als Basis- und nicht als Groberschliessungsstrasse qualifiziert worden sei. Weiter führte die Vorinstanz aus, bei der Prüfung der hinreichenden Erschliessung sei auf das Gutachten der AKP Verkehrsingenieure AG vom 18. Oktober 2011 (nachstehend: Verkehrsgutachten) abzustellen, das die Gemeinde als schlüssig habe erachten dürfen. Danach sei die Seewernstrasse nach der Schweizer Norm 640 044 des
Verbands Schweizerischer Strassenverkehrsfachleute aufgrund ihres Ausbaustandards auf ihrem nördlichen und südlichen Abschnitt eine Quartiersammelstrasse mit einer Kapazität von 500 Fahrzeugen pro Stunde (Fz./h), die Muotastrasse dagegen eine Hauptsammelstrasse mit einer Kapazität von 800 Fz./h. Die Annahme, dass die Seewernstrasse im nördlichen Bereich nicht mehr als 500 Fz./h aufnehmen könne sei nicht rechtsfehlerhaft. Im Verkehrsgutachten werde festgehalten, dass sich zwischen den Restaurants ”Bauernhof” und ”Löwen” ein Engpass befinde. Die Strasse weise hier eine unübersichtliche Kurve mit einer Strassenbreite von 5,2 m auf. Weitere Engpässe stellten die baulichen Elemente der Verkehrsberuhigung der Tempo 30-Zone dar. Beim Eingangstor (Seite Autobahnanschluss) betrage die Strassenbreite 4,2 m und im Bereich der seitlichen Einengung ca. 4,7 m. Die Vorinstanz nahm an, insbesondere der Engpass bei den beiden Restaurants falle negativ ins Gewicht. Werde zur Spitzenzeit der zulässige Schwellenwert von 500 Fz./h überschritten, sei es nicht rechtsfehlerhaft, eine hinreichende Erschliessung zu verneinen, zumal eine Sanierung des Engpasses und der Seewernstrasse Nord generell innert nützlicher Frist nicht vorgesehen sei. Aber auch
hinsichtlich der im Gutachten erwähnten reduzierten Strassenbreite, des fehlenden Mittelstreifens und der reduzierten Ausbaugrösse des Gehwegs werde die hinreichende Erschliessung zu Recht in Frage gestellt.Das Gutachten gehe davon aus, die Verkaufsfiliale verursache in der Abendspitzenstunde 198 Fz./h, was wohl eher

an der oberen Grenze des zu Erwartenden liege. Von diesen Fahrten würden aufgrund einer Zuordnung des Kundenpotenzials 95 Fz./h der Seewernstrassse Nord zugeordnet.Nach den Erhebungen des Gutachtens betrage die Verkehrsbelastung dieser Strasse in der abendlichen Spitzenstunde 380 Fz./h, weshalb unter Hinzurechnung des von der geplanten Verkaufsfiliale verursachten Mehrverkehrs von 95 Fz./h während der Abendspitzenstunde noch eine Restkapazität von 25 Fz./h verbleibe. Für den südlichen Teil der Seewernstrasse bzw. die Muotastrasse betrage die Belastung in der Spitzenstunde 290 bzw. 450 Fz./h, der durch die geplante Verkaufsfiliale verursachte Mehrverkehr 54 bzw. 49 Fz./h, so dass noch Restkapazitäten von 236 bzw. 401 Fz./h verblieben. Zudem falle auch die künftige Überbauung der Baulandreserven für die Seewernstrasse Nord ins Gewicht. Die unüberbauten Liegenschaften KTN 4343 und KTN 687 lägen im Bereich von Unterseewen
und müssten die Seewernstrasse Nord in einem erheblichen Ausmass beanspruchen. Dies treffe auch auf weitere Liegenschaften in der Gewerbe- und Industriezone zu.Werde in Betracht gezogen, dass zwischenzeitlich (d.h. nach der Erstellung des Verkehrsgutachtens) der S._____ AG auf KTN 1772 die Erweiterung eines Logistikzentrums bewilligt worden sei, das in der Abendspitzenstunde einen zusätzlichen Mehrverkehr von 26 Fz./h generieren werde, und dass 34 Wohneinheiten auf der Parzelle KTN 4343 bewilligt worden seien, ergebe sich, dass bei Bewilligung des umstrittenen Bauvorhabens in der Abendspitzenstunde die Schwelle von 500 Fz./h in moderater Beachtung der Gesamtbeanspruchung klar überschritten werde. Eine Baubewilligung mit Nebenbestimmungen, die verkehrsrechtliche und/oder verkehrstechnische (bauliche) Massnahmen zum Gegenstand habe, erscheine aus heutiger Sicht innert nützlicher Frist nicht möglich.

3.3. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe Art. 19 RPG verletzt und § 37 Abs. 1 und 3 PBG willkürlich angewendet, indem siean die Erschliessung überhöhte Anforderungen gestellt habe. Das Verwaltungsgericht habe in einem früheren Entscheid festgehalten, dass auf übergeordneten Strassen in der Abendspitzenstunde gewisse Staulagen kaum vermeidbar und hinzunehmen seien (EGV 1993 Nr. 29 S. 30). Daher könne nicht einzig aufgrund einer zeitlich beschränkten Überlastungssituation während der Abendspitzenstunde die hinreichende Erschliessung verneint werden.Zudem habe das Verwaltungsgericht in unhaltbarer Weise angenommen, die Seewernstrasse sei keine übergeordnete Strasse, weil sie direkt an das Bauprojekt anschliesse. Der Gemeinderat habe diese mit dem kürzlich erlassenen Erschliessungsplan in ihrer vollen Länge als Basiserschliessungstrasse eingestuft und damit klargestellt, dass sie zwischenörtliche Bedeutung habe und daher keine Quartiersammelstrasse sein könne, zumal sie der Erschliessung von verschiedenen Industriebetrieben zwischen Unterseewen und Ibach diene, sie die schnellste Verbindung zwischen Unterseewen und den Ortschaften Brunnen, Ingenbohl und Ibach sei und auf ihr überwiegend Tempo 60 gelte. An dieser
Beurteilung ändere nichts, dass die Seewernstrasse stellenweise durch Unterseewen führe und sie dort nach der Einreichung des Baugesuchs mit der Einführung der Zone 30 künstlich verengt worden sei und teilweise keinen Mittelstreifen aufweise. Dies mache die Seewernstrasse noch nicht zu einer Quartierstrasse mit einer maximalen theoretischen Belastbarkeit von 500 Fz./h.Weiter könnten für die maximale Belastbarkeit in der Abendspitzenstunde die vom Verwaltungsgericht angewendete VSS-Norm nicht von Bedeutung sein, weil die entsprechenden Werte vor 20 Jahren festgelegt worden und heute veraltet seien. Sie würden im ganzen Kantonsgebiet wesentlich überschritten, ohne dass die hinreichende Erschliessung für neue Bauprojekte verneint werde.

3.4. Bei der Festlegung der Anforderungen, denen eine Erschliessungsstrasse zu genügen hat, beziehen sich die Behörden in der Regel auf die Schweizer Normen (SN) der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS). Bei diesen Normen handelt es sich nicht um Rechtsnormen, sondern lediglich um Richtlinien, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, standhalten müssen. Sie dürfen daher einer Entscheidung nicht unbesehen der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden (Urteil 1C 375/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 3.3.3 mit Hinweis). Dies gilt auch bei der Anwendung dieser Normen bezüglich der hinreichenden Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG, da ihre Verneinung die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) beschränkt und daher eine Interessenabwägung vorzunehmen ist (Urteil 1C 244/2009 vom 1. Februar 2010 E. 2.2.1 mit Hinweisen; vgl. auch: JOMINI, a.a.O., N. 11 zu Art. 19 PRG).
Gemäss der VSS Norm "Projektierung, Grundlagen, Strassentypen" (SN 640 040b) werden fünf Strassentypen unterschieden: Hochleistungs-, Hauptverkehrs-, Verbindungs-, Sammel- und Erschliessungsstrassen. Die Verbindungsstrassen haben zwischenörtliche, die Sammelstrassen örtliche Bedeutung (Ziff. 8 und Tab. 1). Die VSS-Norm "Projektierung, Grundlagen; Strassentyp, Sammelstrassen" (SN 640 044) legt Typen von Sammel-

strassen fest und umschreibt Grundsätze für Planung und Projektierung der Sammelstrassen (Ziff. 2 Gegenstand). Diese Norm dient als eine der Entscheidungshilfen zur Festlegung des geeigneten Strassentyps (Ziff. 3 Zweck). Gemäss dieser Zwecksetzung der Norm sind die darin enthaltenen Angaben der Belastbarkeit (massgebender stündlicher Verkehr im Querschnitt [d.h. auf allen Fahrbahnen]) von bis 800 Fz./h für verkehrsorientierte Hauptsammelstrassen und von bis 500 Fz./h für siedlungsorientierte Quartiersammelstrassen keine Angaben bezüglich der maximalen theoretischen Leistungsfähigkeit, d.h. grösstmöglichen Verkehrsstärke, die eine Verkehrsanlage während eines Zeitintervalls bewältigen kann (vgl. SN 640 017a Leistungsfähigkeit, Verkehrsqualität, Belastbarkeit, Ziff. 5b). Vielmehr sind diese Werte als Richtwerte zu verstehen, die
bei der Projektierung von Sammelstrassen, die den Verkehr aus den Erschliessungsstrassen sammeln (Ziff. 4 Begriff), zu berücksichtigen sind. Die Überschreitung dieser Richtwerte führt daher nicht zwingend zu einer wesentlichen Überlastung einer Strasse bzw. zu übermässigen Staus, die eine hinreichende Erschliessung in Frage stellen können. Ob dies zutrifft, ist unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu prüfen. Dabei ist zu beachten, dass die Belastbarkeit einer Strasse innerorts hauptsächlich von der niedrigsten Leistungsfähigkeit aller zu durchfahrenden Knoten abhängt (vgl. VSS, Neu im VSS-Normenwerk ab Juli 2010, S. 1, Kurzbericht zu SN 640 020a).

3.5. Die Bauparzelle der Beschwerdeführerin wird von Norden und Süden her durch die Seewernstrasse und von Südosten her durch die Muotastrasse erschlossen. Die Beschwerdeführerin macht zu Recht geltend, dass diese Strassen als Verbindungsachsen zwischen Seewen und Ibach bzw. Ingenbohl dem übergeordneten Strassennetz angehören. Entsprechend wurden sie im Erschliessungsplan der Gemeinde Schwyz vom 26. September 2010 (in Kraft seit dem 1. Juni 2011) als kommunale Basiserschliessungsstrassen qualifiziert. Das Baugrundstück wird damit unmittelbar über eine Basiserschliessungsstrasse erschlossen, was zulässig ist (vgl. BGE 121 I 65 E. 3b 68). Bei solchen übergeordneten Strassen sind gemäss der zutreffenden älteren Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz in den Stosszeiten gewisse Staus üblich und damit hinzunehmen, solange damit keine Verkehrsgefährdungen oder übermässigen Wartezeiten verbunden sind (vgl. E. 3.1.4 hiervor). Entsprechend ist gemäss den VSS-Normen SN 640 022 und SN 640 024a bei Kreuzungen und Kreiseln der Verkehrszustand erst mangelhaft, wenn die mittlere Wartezeit 45 Sekunden übersteigt. Dass der durch die vorliegend geplante Verkaufsfiliale hervorgerufene Mehrverkehr im Bereich der Seewernstrasse Nord
zu Staus mit erheblichen Wartezeiten führen soll, ergibt sich nicht aus dem Verkehrsgutachten, da dieses davon ausgeht, beim Bau der geplanten Verkaufsfiliale werde der Richtwert für die Belastung von Quartiersammelstrassen von 500 Fz./h nicht überschritten. Dieser Richtwert wird auch durch die seitherige Bewilligung der Erweiterung eines Logistikzentrums auf KTN 1772, die gemäss der vorinstanzlichen Annahme in den Abendspitzenstunden zusätzlichen Mehrverkehr von 26 Fz./h generieren wird, nur um 1 Fz./h überschritten, was vernachlässigbar ist, zumal im Verkehrsgutachten die Querschnittsbelastungen jeweils auf 10 Fz./h aufgerundet wurden (vgl. S. 11 Ziff. 3.2.4). Zudem liegt die Annahme des Verkehrsgutachtens, die geplante Verkaufsfiliale generiere in der Abendspitzenstunde 198 Fahrten, selbst nach der Meinung der Vorinstanz an der oberen Grenze des zu Erwartenden.Der durch 34 Wohneinheiten auf KTN 4343 verursachte Verkehr wird im angefochtenen Urteil nicht quantifiziert, fällt jedoch bezüglich der Seewernstrasse mit einer im Verkehrsgutachten genannten durchschnittlichen Verkehrsstärke während der Abendspitzenstunde von 397 Fz./h kaum ins Gewicht. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die in der SN 640 044 genannte
Belastbarkeit einer Quartiersammelstrasse von bis zu 500 Fz./h bloss ein Richtwert für die Projektierung solcher Strassen darstellt (vgl. E. 3.4 hiervor). Aus dem Umstand, dass die Seewernstrasse den Idealanforderungen einer Hauptsammelstrasse mit einem Richtwert von 800 Fz./h bezüglich der Strassenbreite und der Mittellinie, namentlich aufgrund eines Engpasses bei zwei Restaurants, streckenweise nicht genügt, kann daher nicht abgeleitet werden, dass ihre tatsächliche maximale Belastbarkeit nur 500 Fz./h betrage, zumal die Leistungsfähigkeit eines solchen Engpasses gemäss dem zutreffenden Einwand der Beschwerdeführerin nach der allgemeinen Lebenserfahrung wesentlich höher sein kann. Dass die Seewernstrasse bereits heute stark belastete Kreuzungen oder Kreisel aufweist, die durch den Mehrverkehr überlastet werden könnten, ergibt sich nicht aus dem Verkehrsgutachten und ist auch nicht ersichtlich.
Zusammenfassend ergibt sich, dass gemäss dem Verkehrsgutachten der durch das geplante Einkaufszentrum verursachte Mehrverkehr bei der aktuellen Überbauung seiner Umgebung auf der Seewernstrasse Nord nicht zu einer Überschreitung des Richtwerts von 500 Fz./h für Quartiersammelstrassen führt und selbst eine allfällige Überschreitung dieses Richtwerts während der Abendspitzenstunde um 95 Fz./h unter den gegebenen

Umständen keine Verkehrsüberlastung bzw. übermässigen Staus erwarten lässt, die eine hinreichende Erschl iessung in Frage stellen könnte. Das strittige Bauprojekt unterscheidet sich in dieser Hinsicht klar vom bei der Autobahnausfahrt in Nyon geplanten Einkaufszentrum, das vom Bundesgericht beurteilt worden ist. Dieses hätte eine rund zehnmal grössere Verkaufsfläche und rund siebenmal mehr Parkplätze aufweisen sollen, was einen Mehrverkehr ausgelöst hätte, der bei der dortigen Kreuzung die bereits vorbestehenden Wartezeiten erheblich verlängert und zudem zu Rückstaus bis auf die Autobahn geführt hätte, was die Verkehrssicherheit gefährdet hätte.

4.

4.1. Das Verkehrsgutachten kam zum Ergebnis, aufgrund der geringen Restkapazitäten der Seewernstrasse Nord, welche nach dem Bau der A._____-Filiale noch verblieben, sei eine ausreichende Erschliessung der in der Umgebung bereits der Kern-, Gewerbe- und Industriezone zugewiesenen, aber noch unüberbauten Flächen von insgesamt 21'800 m2 nur gewährleistet, wenn darauf ausschliesslich Nutzungen mit in der Abendspitzenstunde äusserst geringem Verkehrsaufkommen realisiert würden.

4.2. Das Verwaltungsgericht führte aus, entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin falle die künftige Überbauung der Baulandreserven für die Seewernstrasse Nord bei der Beurteilung der Erschliessung ins Gewicht. Die unüberbauten Liegenschaften KTN 4343 und KTN 687 lägen im Bereich von Unterseewen und müssten die Seewernstrasse Nord in einem erheblichen Ausmass beanspruchen. Dies treffe auch für weitere Liegenschaften in der Gewerbe- und Industriezone zu, da ein erheblicher Teil des Industrie- und Gewerbeverkehrs den Autobahnanschluss Seewen benutzen und anschliessend Unterseewen durchqueren würden. Auch deshalb sei das Bauvorhaben ungenügend erschlossen.

4.3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ob für künftige Bauprojekte auf den verbleibenden Bauflächen eine genügende Erschliessung vorhanden sei, könne erst bei Vorliegen eines konkreten Bauprojekts unter Beurteilung der zu diesem Zeitpunkt gegebenen Verkehrssituation beurteilt werden. Da das unüberbaute Gebiet in der Industriezone über verschiedene Strassen erschlossen werden könne und es unklar sei, ob und wann in diesem Gebiet überhaupt gebaut werde, könne für das vorliegende Bauprojekt die hinreichende Erschliessung nicht aufgrund der möglichen zukünftigen (übermässigen) Gesamtbeanspruchung der Seewernstrasse Nord verneint werden. Bei ungenügender Erschliessung der noch unüberbauten Industrie- und Gewerbezonen müsse als letzte Möglichkeit eine Auszonung dieser oder weiterer Bauzonen vorgenommen werden.Davon sei das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid VGE III 2008 220 vom 12. März 2009 in E. 4.3 selber ausgegangen.

4.4. Gemäss Art. 19 Abs. 2 RPG hat das Gemeinwesen die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen; es kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren. Die Erschliessung hat sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Fläche zu richten, die sie erschliessen soll (vgl. BGE 121 I 65 E. 3a S. 68 mit Hinweisen). Die Festlegung von Bauzonen bewirkt daher die Verpflichtung der Gemeinwesen, diese fristgerecht zu erschliessen. Diese Verpflichtung verschafft den betroffenen Grundeigentümern jedoch keinen durchsetzbaren Anspruch auf Erschliessung ihrer Grundstücke (JOMINI, a.a.O., N. 51 zu Art. 19 RPG). Wenn das Gemeinwesen die Bauzonen nicht fristgerecht erschliesst, können die Eigentümer von Bauzonenland gemäss Art. 19 Abs. 3 PRG jedoch verlangen, dass ihnen gestattet wird, ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber zu erschliessen oder die Erschliessung durch das Gemeinwesen nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts zu bevorschussen (JOMINI, a.a.O., N. 52 zu Art. 19 RPG; vgl. auch HÄNNI, a.a.O., S. 285, der Ersatzforderungen wegen Rechtsverzögerung als möglich erachtet). Kann oder möchte ein Gemeinwesen seiner Obliegenheit zur Erschliessung des unüberbauten Baulands nicht nachkommen, hat es nutzungsplanerische Konsequenzen zu ziehen, indem es restriktive Zonenvorschriften erlässt (z.B. Beschränkung der Ladenfläche) oder die Bauzonen redimensioniert (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 47 zu Art. 19 RPG; MARTIN LENDI, Die Funktion der Erschliessung in der Raumplanung und ihre rechtliche Bedeutung, in: Mélanges André Grisel, 1983, S. 539 ff., 546).Das Gemeinwesen kann seiner Verpflichtung zur Erschliessung von Bauland jedoch nicht dadurch entgehen, dass es Baubewilligungen bereits vor Ausschöpfung der zu ihrer Erschliessung erforderlichen Strassenkapazitäten unter Verweis auf eine ungenügende künftige Erschliessung noch unüberbauten Baulands verweigert. Entsprechend führte das Ver-

waltungsgericht in seinem früheren Entscheid vom 12. März 2009 zutreffend aus, die Gemeinde dürfe zonenkonforme Baugesuche nicht mit dem Argument ablehnen, sie würden mit dem verursachten Verkehr keinen Raum für andere Bauvorhaben lassen. Vielmehr obliege der Gemeinde die Aufgabe, ihr Baugebiet hinreichend zu erschliessen und die nötigen Massnahmen vorzukehren. Dabei komme auch ein besonderes Verkehrsregime mit Temporeduktionen, Einbahnverkehr, Steuerung durch Lichtsignalanlagen usw. in Betracht (E. 4.3).

4.5. In der Zwischenzeit hat die Gemeinde Schwyz den im Zeitpunkt des früheren verwaltungsgerichtlichen Urteils noch fehlenden Erschliessungsplan erlassen, einen Ausbau der Seewernstrasse aber nicht vorgesehen. Sollte die Gemeinde Schwyz die Erschliessung für künftige zonenkonforme Überbauungen in den noch unüberbauten Gebieten der Industriezone für ungenügend halten, hat sie entweder ihre Erschliessung zu verbessern oder eine Rückzonung dieser Gebiete in die Wege zu leiten. Aus einer möglichen ungenügenden Erschliessung künftiger Bauprojekte kann jedoch nicht auf eine ungenügende Erschliessung des vorliegenden Bauprojekts geschlossen werden, das im Beurteilungszeitpunkt hinreichend erschlossen ist. Im Übrigen ist entgegen den Ausführungen im angefochtenen Urteil nicht ersichtlich, dass in absehbarer Frist keine verkehrlichen oder verkehrslenkenden Massnahmen zur Entlastung des nördlichen Abschnitts der Seewernstrasse möglich sein sollten, zumal die beiden südlichen Anfahrtsrouten zur Bauparzelle noch genügend Kapazitätsreserven aufweisen.

4.6. Gemäss den vorstehenden Erwägungen hat die Vorinstanz Bundesrecht verletzt, wenn sie eine hinreichende Zufahrt für das strittige Bauvorhaben verneinte. Damit kann offen bleiben, ob die Gemeinde Schwyz gemäss der Annahme der Beschwerdeführerin gegen das Gleichbehandlungsgebot verstiess, weil sie der S._____ Transporte AG während der Hängigkeit des vorliegenden Baubewilligungsverfahrens den Ausbau ihres Logistikzentrums bewilligte, ohne ihr eine ungenügende strassenmässige Kapazität des nördlichen Abschnitts der Seewernstrasse entgegenzuhalten.

5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird über die noch offen gelassene Frage der Anzahl Parkplätze zu entscheiden haben. Zudem sind die weiteren Voraussetzungen der Erteilung der Baubewilligung zu prüfen.
Die Beschwerdegegner haben sich im bundesgerichtlichen Verfahren nicht vernehmen lassen und keinen Antrag gestellt. Es rechtfertigt sich deshalb nicht, ihnen Kosten aufzuerlegen. Da der ebenfalls unterliegenden Gemeinde Schwyz keine Kosten auferlegt werden können (Art. 66 Abs. 4 BGG), ist von der Kostenerhebung für das bundesgerichtliche Verfahren abzusehen. Hingegen hat die Gemeinde Schwyz die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren ange messen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz vom 19. Februar 2014 aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung an dieses zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Die Gemeinde Schwyz hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 5'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Schwyz, dem Amt für Raumentwicklung, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, sowie dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 2. Mai 2016

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Gelzer