



Abteilung I  
A-5843/2022

## Urteil vom 23. Juni 2025

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Richterin Christine Ackermann,  
Gerichtsschreiber Tobias Egli.

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch  
Schweizerischer Bauernverband SBV,  
Agriexpert,  
Laurstrasse 10, 5201 Brugg AG,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Strassen ASTRA,**  
Rechtsdienst,  
3003 Bern,

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK,**  
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Nationalstrassen; Plangenehmigung.

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** Am 29. September 2015 reichte das Bundesamt für Strassen ASTRA beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK das Ausführungsprojekt «N04 Anschluss Küssnacht» (nachfolgend auch: Ausführungsprojekt 2015) ein und ersuchte um dessen Genehmigung.

**A.b** Nach der Durchführung eines Augenscheins und einer Einspracheverhandlung hiess das UVEK am 25. April 2019 mehrere Einsprachen gut und wies das Gesuch zur Neubeurteilung ans ASTRA zurück. Das UVEK erachtete das Projekt in seiner damaligen Form als zu wenig ausgereift. Es machte geltend, dem Projekt fehle es an einer umfassenden Betrachtung der Gesamtsituation und insbesondere an einer Abstimmung mit dem Kanton bezüglich der Anpassung des untergeordneten Strassennetzes. Sodann hielt es die Erschliessungsqualität des Grundstücks Nr. Y, Küssnacht am Rigi, für ungenügend.

**B.**

Am 16. März 2021 ersuchte das ASTRA beim UVEK um Genehmigung des nunmehr überarbeiteten Ausführungsprojekts «N04 AS Küssnacht». Dieses sieht den Umbau des Anschlusses Küssnacht in einen leistungsfähigeren, lichtsignalgesteuerten T-Knoten vor. Grund für die baulichen Anpassungen ist die mangelnde Leistungsfähigkeit des bestehenden Anschlussknotens an das kantonale Strassennetz in Spitzenstunden: Auf dem Ausfahrtsstreifen aus Richtung Zug kommend bilden sich Rückstaulängen bis zu einem Kilometer, was Auffahrunfälle zur Folge hat. Gleichzeitig soll mit dem Projekt eine Buspriorisierung und ein durchgehender Langsamverkehrsstreifen geschaffen sowie das Entwässerungskonzept angepasst werden.

**C.**

Während der öffentlichen Planaufgabe vom 30. April 2021 bis am 31. Mai 2021 erhob unter anderem A.\_\_\_\_\_ Einsprache. Er ist Eigentümer des Grundstücks Nr. X, Küssnacht am Rigi, über das einen Teil des neu zu erstellenden Verkehrsknotens erstellt werden soll. A.\_\_\_\_\_ stellte folgende Begehren:

- «1. Auf den dauernden Landerwerb von 1'115 m<sup>2</sup> Landwirtschaftsland ab dem Grundstück Nr. X, Küssnacht am Rigi, welches sich im Eigentum von A. \_\_\_\_\_ befindet, ist zu verzichten.
2. Falls auf den dauernden Landerwerb ab dem Grundstück Nr. X nicht verzichtet werden kann, ist auf die Spuren, welche als Ausfahrt der [Tankstelle] dienen, zu verzichten.
3. Das Projekt ist so zu redimensionieren, dass der dauernde Erwerb von Land im Eigentum von A. \_\_\_\_\_ sich auf die ursprünglich geplanten rund 600 m<sup>2</sup> beschränkt.
4. Auf die Enteignung ist zu verzichten.
5. Die Baulinie für die Nationalstrasse ist entsprechend dem genehmigten Projekt anzupassen.
6. Die Entschädigung für den dauernden Landerwerb hat die folgenden Positionen zu umfassen:
  - den dreifachen höchstzulässigen Preis gemäss BGGB für die abzutretende Fläche;
  - die Wertminderung des Restgrundstücks wegen der Landabtretung;
  - die Entschädigung von Mehraufwand bei der Bewirtschaftung des Restgrundstückes.
7. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des ASTRA.»

Er begründete seine Begehren unter anderem damit, dass das Projekt gegenüber der ursprünglich geplanten Version hinsichtlich der dauernden Abtretung von Landwirtschaftsland unverhältnismässig sei. Es gehe wertvolles Kulturland dauerhaft verloren, womit ein Teil der Futtergrundlage für seinen Milchwirtschaftsbetrieb weg falle. Zudem werde die Bewirtschaftung seines Grundstücks massiv erschwert. Der deutlich höhere Landbedarf gegenüber den früheren Projektentwürfen rühre insbesondere daher, dass im nun vorliegenden Projekt zwei neue Spuren in Richtung Autobahn und in Richtung Fänn/Küssnacht geplant seien. Diese Spuren würden ausschliesslich zur Erleichterung der Wegfahrt für die Kunden der auf dem Grundstück Nr. Y gelegenen Tankstelle (...) Richtung Autobahn und Richtung Fänn/Küssnacht auf der Zugerstrasse dienen. Er erachte diese «privilegierten» Ausfahrten deshalb als nicht verhältnismässig.

#### **D.**

In seiner Stellungnahme vom 26. August 2021 hielt das ASTRA mitunter fest, der Landerwerb im Umfang von 1'115 m<sup>2</sup> sei erforderlich, um den Knoten als funktionierende, kompakte und komplette Anlage zu nutzen.

Sodann seien die zwei neuen Spuren auf dem Grundstück Nr. X von A. \_\_\_\_\_ als vierter Knotenarm Bestandteil des funktionsfähigen Knotens für das Gesamtsystem. Dieser Knotenarm sei unter anderem notwendig, um die Verkehrsführung ab der Fännstrasse in Fahrtrichtung Küssnacht zu ermöglichen.

#### **E.**

Das UVEK genehmigte am 16. November 2022 die nachgesuchte Plangenehmigung mit verschiedenen Auflagen. Dabei wies es die erwähnten Einspracheanträge von A. \_\_\_\_\_ ab, soweit es darauf eintrat. Zudem verfügte es die Weiterleitung der Einsprache an die Eidgenössische Schätzungskommission (ESchK) nach Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens (vgl. E. 4.2.3 der Plangenehmigungsverfügung).

Das UVEK führte aus, der Landbedarf sei im ursprünglichen Projekt tatsächlich geringer gewesen. Allerdings sei jenes Projekt zur Neu Beurteilung ans ASTRA zurückgewiesen worden, da diverse Fragen im Zusammenhang mit dem weiteren Ausbau der Kantonsstrasse und der Erschliessung der Tankstelle auf dem Grundstück Nr. Y nicht geklärt worden waren. Die Landbeanspruchung rechtfertige sich aus Gründen des öffentlichen Interesses an einem funktionierenden Verkehrsnetz und der Verkehrssicherheit. Alle nötigen Abklärungen sowie Varianten seien geprüft worden, wobei keine geeignetere Lösung habe gefunden werden können. Eine Redimensionierung der Anlage beziehungsweise eine Verschiebung der Spuren beziehungsweise der Verzicht auf den vierten Knotenarm sei aus seiner Sicht nicht umsetzbar, ohne dass damit andere gewichtige Nachteile entstünden. Aus den genannten Gründen rechtfertige sich die Enteignung des notwendigen Landes auf dem Grundstück Nr. X von A. \_\_\_\_\_.

#### **F.**

Gegen die Plangenehmigungsverfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) erhob A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 14. Dezember 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Plangenehmigung vom 16. November 2022 sei aufzuheben. Die Notwendigkeit der Spuren, die als Ausfahrt der Tankstelle auf dem Grundstück Nr. Y dienen, sei zu überprüfen. Dabei sei ein detaillierter Variantenvergleich mit umfassender Interessenabwägung durchzuführen. Eventualiter habe das Gericht die Überprüfung durch die Vorinstanz zu veranlassen.

Er begründet seine Begehren unter anderem damit, dass keine Variantenprüfung stattgefunden habe und keine umfassende Interessenabwägung durchgeführt worden sei. Insbesondere sei nicht ersichtlich, dass Varianten geprüft worden seien, mit denen weniger oder gar kein Landwirtschaftsland benötigt würde, und es sei nicht zu erkennen, dass bei der Interessenabwägung der Kulturlandschutz im Sinne von Art. 104a BV gebührend berücksichtigt worden sei.

Mit Eingabe vom 4. Januar 2023 ergänzt der Beschwerdeführer seine Beschwerdeschrift vom 14. Dezember 2022.

### **G.**

In ihrer Vernehmlassung vom 1. Februar 2023 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie namentlich ins Feld, es sei unbestritten, dass die vorliegende Lösung für den Beschwerdeführer im Vergleich zum Vorgängerprojekt unbefriedigender ausfalle. Die nun genehmigte Lösung lasse sich jedoch aus Gründen des öffentlichen Interesses an einem funktionierenden Verkehrsnetz, der Verkehrssicherheit und der Erschliessung aller Grundstücke im Projektperimeter rechtfertigen. Aus ihrer Sicht seien alle möglichen Varianten geprüft worden und ein weiteres Variantenstudium würde zu keiner geeigneteren Lösung führen, weshalb davon abzusehen sei.

### **H.**

Das ASTRA beantragt in seiner Stellungnahme vom 17. Januar 2023 (eingegangen beim Gericht am 9. Februar 2023), die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen. Zur Begründung macht es zusammenfassend geltend, es seien verschiedene Alternativen zur schliesslich genehmigten Variante 1.1 geprüft worden. Die realisierbaren Varianten seien den Anwesenden an der Begleitkommissionssitzung vom 26. November 2019 in Küssnacht anhand einer Präsentation vorgestellt und näher erörtert worden. Im Rahmen der Variantenbewertung sei unter anderem das Kriterium «Landverbrauch» untersucht worden. Ein weiteres Prüfkriterium sei die Aufrechterhaltung der bestehenden Tankstellenerschliessung gewesen. Die Variante 1.1 habe auch hinsichtlich Verkehrssicherheit und Flexibilität bei Verkehrsänderungen besser abgeschnitten als die beiden anderen Varianten. Es gebe keine Variante, mit der die Projektziele erreicht würden und gleichzeitig weniger Kulturland verbraucht werde.

### **I.**

Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW führt in seiner Stellungnahme vom

6. März 2023 aus, das Bauvorhaben tangiere keine Fruchtfolgeflächen und der Verbrauch von landwirtschaftlichen Nutzflächen sei gering. Andere Projektvarianten würden die landwirtschaftliche Nutzfläche in ungefähr gleichem Umfang betreffen. Es weist sodann daraufhin, dass es dem Projekt bereits mit Stellungnahmen vom 9. September 2021 und 13. Dezember 2021 zugestimmt habe.

**J.**

Das Bundesamt für Umwelt BAFU verzichtet mit Eingabe vom 8. März 2023 darauf, sich in dieser Angelegenheit zu äussern.

**K.**

Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE bringt in seiner Stellungnahme vom 17. April 2023 vor, es erachte die Beschwerde als unbegründet. Namentlich basiere die Variantenevaluation auf der verlangten Betrachtung der Gesamtsituation und berücksichtige die relevanten Interessen. Sie sei sodann gut dokumentiert und nachvollziehbar. Die für die Variantenbewertung beigezogenen Kriterien, insbesondere der Landverbrauch insgesamt und die Verkehrssicherheit, würden auf eine umfassende Interessenabwägung schliessen. Die Variantenevaluation und die durchgeführte Interessenabwägung seien somit nicht zu beanstanden.

**L.**

Mit Verfügung vom 21. April 2023 werden das ASTRA und die Vorinstanz ersucht, sich zur Erschliessung der Tankstelle auf dem Grundstück Nr. Y über eine Nichtbauzone, zur Situation Fännstrasse (Variantenprüfung betreffend Linksabbiegen Richtung Küssnacht) sowie zum künftigen Kreisel beim Grundstück Nr. X (Planungsstand und Einbezug in die vorliegende Variantenprüfung) zu äussern. Das UVEK und das ASTRA nehmen dazu mit separaten Eingaben vom 16. Mai 2023 Stellung.

**M.**

Der Beschwerdeführer hält in seinen Schlussbemerkungen vom 23. Juni 2023 an seinen Begehren fest.

**N.**

Mit Verfügung vom 17. März 2025 zieht das Bundesverwaltungsgericht die Akten zum Vorgängerprojekt (Ausführungsprojekt 2015; vgl. Sachverhalt Bst. A) bei.

**O.**

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den

Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit für den vorliegenden Entscheid erheblich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen worden sind und keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG gegeben ist.

Die Beschwerde richtet sich gegen eine Plangenehmigung des UVEK. Mit dem UVEK hat eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG verfügt. Die Plangenehmigung stellt sodann eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG und somit ein taugliches Anfechtungsobjekt dar. Da zudem kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde sachlich und funktional zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts Abweichendes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.2** Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer beteiligte sich am vorinstanzlichen Verfahren und ist als Adressat der angefochtenen Plangenehmigungsverfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Einreichung der Beschwerde legitimiert ist.

### **1.3**

**1.3.1** Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert, sondern höchstens verengt und um nicht mehr streitige Punkte reduziert werden. Er wird durch die Begehren der beschwerdeführenden Partei festgelegt, wobei deren Begehren nicht nach ihrem möglicherweise ungenauen oder untechnischen Wortlaut, sondern nach ihrem erkennbaren wirklichen Sinn

auszulegen sind (Urteile des BVerfG A-4803/2022 vom 21. Januar 2025 E. 1.3 und A-5290/2016 vom 30. November 2017 E. 2.1).

Nach Art. 27d des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) kann, wer nach den Vorschriften des VwVG Partei ist, während der Auflagefrist gegen das Ausführungsprojekt oder die darin enthaltenen Baulinien beim Departement Einsprache erheben. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen. Gemäss der Botschaft vom 25. Februar 1998 des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 2591, S. 2620 (nachfolgend: Botschaft zum Koordinationsgesetz) sind sämtliche Einwände gegen ein Projekt innerhalb der Auflagefrist im Genehmigungsverfahren zu erheben. Damit ist gewährleistet, dass im Interesse der Konzentration der Entscheidungsverfahren alle Einwände gesamthaft geprüft werden und in den Plangenehmigungsentscheid einfließen können. Im Plangenehmigungsverfahren bestimmt sich der Streitgegenstand also anhand der im Einspracheverfahren gestellten Begehren und kann im nachfolgenden Beschwerdeverfahren nicht ausgeweitet werden. Dabei genügt es, wenn ein Vorbringen – etwa die Forderung nach einer bestimmten Alternative – zumindest dem Sinn nach bereits Gegenstand der Einsprache war. Geht ein Vorbringen darüber hinaus, ist darauf nicht einzutreten. Im Beschwerdeverfahren ist in diesem Fall nur – aber immerhin – zu prüfen, ob die Behörde verpflichtet gewesen wäre, Alternativen beziehungsweise Varianten näher in Betracht zu ziehen. Liegen solche auf der Hand, ist die Behörde verpflichtet, diese von Amtes wegen einer ersten (summarischen) Beurteilung zu unterziehen (Art. 12 VwVG). In allen anderen Fällen ist es Sache der Betroffenen und damit unter anderem der Einsprechenden, entsprechende Anregungen zu machen (vgl. Urteil des BVerfG 1C\_137/2009 vom 7. September 2009 E. 1 und 3.5; Urteile des BVerfG A-4803/2022 vom 21. Januar 2025 E. 1.3 und A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 5.2.2).

**1.3.2** Im Einspracheverfahren wandte sich der Beschwerdeführer gegen die Ausgestaltung des Ausführungsprojekts «N04 AS Küssnacht» im Bereich seines Grundstücks und namentlich gegen die dort vorgesehenen zwei Fahrspuren. Diese dienten seiner Auffassung zufolge lediglich als Ausfahrt der auf dem Grundstück Nr. Y gelegenen Tankstelle (...). Er verlangte insbesondere eine Redimensionierung des Vorhabens in Form des ursprünglich geplanten Ausführungsprojekts 2015. Die Variante der Verschiebung des Verkehrsknotens weiter nach Norden brachte der Beschwerdeführer jedoch erst im Beschwerdeverfahren vor

Bundesverwaltungsgericht und hier in seinen Schlussbemerkungen vom 23. Juni 2023 vor. Im vorliegenden Verfahren ist daher nur zu prüfen, ob das Ausführungsprojekt und namentlich die projektierte Linienführung des vierten Knotens im Bereich des Grundstücks des Beschwerdeführers Bundesrecht verletzt und deshalb aufgehoben werden muss. In diesem Zusammenhang ist jedoch auch zu prüfen, ob die Behörden verpflichtet gewesen wären, weitere Varianten näher in Betracht zu ziehen.

**1.4** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit – unter Vorbehalt der zuvor erwähnten Einschränkung (vgl. E. 1.3.2) – einzutreten.

## **2.**

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition: Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Unangemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

**2.2** Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese den örtlichen und technischen Verhältnissen nähersteht als die Beschwerdeinstanz. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die sachkundige Vorinstanz voraussetzt und deren Entscheid mit Amtsberichten beziehungsweise Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes übereinstimmt. In solchen Fällen weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Voraussetzung dafür ist, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen, die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm. Was insbesondere Amtsberichte und Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes betrifft, so überprüft das Bundesverwaltungsgericht diese nur dann inhaltlich und weicht bei der Prüfung naturwissenschaftlicher und technischer Fragen nur dann davon ab, wenn stichhaltige Gründe, etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, dafür vorliegen (BGE 139 II 185 E. 9.3; Urteil des BGer 1C\_583/2021 vom 31. August 2023 E. 2.6; Urteil des BVer A-478/2021 vom 17. Juli 2023 E. 2.3). Im Übrigen braucht sich das

Bundesverwaltungsgericht nicht mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinanderzusetzen; es kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (statt vieler: BGE 133 I 270 E. 3.1).

**2.3** Das Bundesverwaltungsgericht stellt sodann den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und wendet das Recht von Amtes wegen an, ohne an die rechtliche Begründung der Parteibegehren gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Dabei würdigt es die Beweise grundsätzlich frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, sowie umfassend und pflichtgemäss (Urteile des BVGer A-1910/2021 vom 15. März 2024 E. 2 und A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 8 mit Hinweisen).

### **3.**

**3.1** Zunächst rügt der Beschwerdeführer, es habe keine genügende Variantenprüfung stattgefunden. Namentlich sei aus der Plangenehmigungsverfügung nicht im Detail ersichtlich, welche Varianten geprüft worden seien und aus welchen Gründen keine geeignetere Lösung möglich gewesen sei. Er bestreitet, dass eine detaillierte Variantenprüfung und eine umfassende Interessenabwägung durchgeführt worden seien. Insbesondere sei nicht zu erkennen, dass Varianten geprüft worden seien, mit denen weniger oder gar kein Landwirtschaftsland benötigt würde.

**3.2** Die Vorinstanz wendet dagegen ein, es seien aus ihrer Sicht alle möglichen Varianten geprüft worden. Diesbezüglich sei zu berücksichtigen, dass das vorliegende Ausführungsprojekt eine Überarbeitung einer anderen, vorgängig von ihr zur Neubeurteilung an das ASTRA zurückgewiesene Projektvariante (Ausführungsprojekt 2015) darstelle. Das Ausführungsprojekt 2015 sei in der ihr damals eingereichten Form zu wenig ausgereift gewesen, weshalb sie das ASTRA beauftragt habe, eine ausgereifere Gesamtlösung für das Projekt auszuarbeiten. Mit der nun vorliegenden Plangenehmigungsverfügung vom 16. November 2022 habe das ASTRA die geforderten Vorgaben umgesetzt und eine gesamtheitliche Lösung gefunden. Ein weiteres Variantenstudium würde zu keiner geeigneteren Lösung als der Vorliegenden führen, weshalb davon abzusehen sei.

**3.3** Das ASTRA bringt in seiner Stellungnahme vor, im Vorfeld zur Erarbeitung der Projektunterlagen seien alle realisierbaren Varianten in ausreichendem Masse geprüft worden. Die realisierbaren Varianten seien den

Anwesenden anlässlich der Begleitkommissionssitzung vom 26. November 2019 vorgestellt und näher erörtert worden. Der Beschwerdeführer habe an diesem Anlass teilgenommen. Insgesamt seien drei Varianten näher geprüft worden, wobei sich die «Variante 1.1» mit einer Lichtsignalanlage und dem Kreisel Fännstrasse als Bestvariante durchgesetzt habe. Im Rahmen der Variantenbewertung habe es unter anderem auch das Kriterium «Landverbrauch» geprüft.

**3.4** Das ARE äussert sich in seiner Stellungnahme dahingehend, dass die nunmehr vorliegende Variantenevaluation auf der von der Vorinstanz verlangten Betrachtung der Gesamtsituation und einer Berücksichtigung der relevanten Interessen basiere. Die Evaluation sei gut dokumentiert und nachvollziehbar.

### **3.5**

**3.5.1** Nationalstrassen haben hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen; sie sollen insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs gewährleisten (Art. 5 Abs. 1 NSG). Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie insbesondere die Erfordernisse der militärischen Landesverteidigung und der wirtschaftlichen Nutzung des Grundeigentums, die Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, so sind die Interessen gegeneinander abzuwägen (Art. 5 Abs. 2 NSG). Schutzwürdige private Interessen sind dabei ebenfalls zu berücksichtigen (vgl. BGE 97 I 573 E. 4; ferner: Urteile des BVGer A-486/2021 vom 17. Juli 2023 E. 4.5.4 und A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 18.2). Bei der Erteilung von Plangenehmigungen sind kantonale Bewilligungen und Pläne nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist jedoch zu berücksichtigen, soweit es Bau und Betrieb der Nationalstrassen nicht unverhältnismässig einschränkt (vgl. Art. 26 Abs. 2 und 3 NSG).

**3.5.2** Die Plangenehmigung für ein Nationalstrassenprojekt setzt nach dem Gesagten dort, wo das anwendbare Recht Handlungsspielräume öffnet, eine umfassende Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Interessen voraus. Für die Interessenabwägung, wie sie Art. 5 Abs. 2 NSG im Fall widerstreitender Interessen vorsieht, sind in einem ersten Schritt die berührten Interessen zu ermitteln. Anschliessend sind die ermittelten Interessen mithilfe rechtlich ausgewiesener Massstäbe zu beurteilen und hiernach die Interessen entsprechend ihrer Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend zu berücksichtigen beziehungsweise gegeneinander

abzuwägen (vgl. Art. 3 der Raumplanungsverordnung [RPV, SR 700.1]). Die gesamte Interessenabwägung ist sodann in der Entscheidungsbegründung offenzulegen. Regelt das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht hingegen einzelne Aspekte konkret und abschliessend, so ist vorweg zu klären, ob das Vorhaben diesen Vorschriften entspricht.

Die Gesetzeskonformität eines Ausführungsprojekts, das die umfassende Abwägung aller berührter Interessen gebietet, setzt mithin eine Prüfung von Alternativen voraus. Denn regelmässig lässt sich nur anhand von Alternativen beurteilen, ob die berührten Interessen grösstmögliche Beachtung fanden (vgl. Urteil des BGer 1C\_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 7; Urteile des BVGer A-4803/2022 vom 21. Januar 2025 E. 6.4 und A-2293/2022 vom 19. September 2024 E. 5.1).

**3.5.3** Ob die berührten Interessen richtig gegeneinander abgewogen wurden, ist eine Rechtsfrage, die das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich frei zu prüfen hat. Als gerichtliche Behörde ist es jedoch weder oberste Planungsbehörde des Bundes für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen noch Aufsichtsbehörde in Umweltschutzfragen. Es hat nicht von sich aus sämtliche für oder gegen eine bestimmte Ausgestaltung der Nationalstrasse sprechenden Interessen zu eruieren und im Einzelnen gegeneinander abzuwägen, nach Alternativen zu suchen und schliesslich die bestmögliche Variante auszuwählen. Vielmehr sind die Befugnisse und das Ermessen der vom Gesetzgeber mit der Planung beauftragten Instanzen, wie sie sich aus den Eigenheiten der nationalstrassenrechtlichen Verkehrs- und Zuständigkeitsordnung ergeben, zu respektieren. Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts ist es demnach, zu beurteilen, ob sich die Interessenabwägung im Rahmen des Bundesrechts hält und insbesondere, ob alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte sowie Alternativen geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen worden sind (vgl. Urteil des BGer 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 3; BVGE 2016/13 E. 8.3; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 27.3).

**3.5.4** Für die Vorinstanz wie für das Bundesverwaltungsgericht gilt dabei der Untersuchungsgrundsatz. Es ist deshalb in jedem Fall zu prüfen, ob die Behörde verpflichtet gewesen wäre, andere Varianten (näher) in Betracht zu ziehen (vgl. Urteil BGer 1C\_137/2009 vom 7. September 2009 E. 1; BVGE 2016/13 E. 1.3.4 und 2011/33 E. 3; Urteile des BVGer A-2947/2017 vom 20. Juni 2019 E. 1.2.3.1 und A-2332/2014 vom 18. Januar 2016 E. 1.3.1). Der Vergleich unterschiedlicher Lösungen beziehungsweise

Standorte ist jedoch nur dann angezeigt, wenn es sich um echte Alternativen handelt. Stellt sich bereits aufgrund einer summarischen Prüfung heraus, dass eine Alternative mit erheblichen Nachteilen belastet ist, so darf sie aus dem weiteren Auswahlverfahren ausgeschieden werden (BGE 139 II 499 E. 7.3.1; Urteil des BGer 1A.141/2006 vom 27. September 2006 E. 11.1; BVGE 2016/13 E. 8.4; vgl. auch die Urteile des BGer 1C\_175/2013 vom 11. September 2013 E. 7.3.1 und 1A.191/2003 vom 1. Juli 2004 E. 6.1.1; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 27.3).

Dieser Grundsatz wurde in der jüngsten bundesgerichtlichen Rechtsprechung insofern relativiert, als bei Projekten, die selbst mit erheblichen Nachteilen verbunden sind, nur jene Varianten vorweg ausgeschlossen werden dürfen, die im Vergleich zum vorgeschlagenen Projekt insgesamt offenkundig nachteilig sind (Urteil des BGer 1C\_567/2020, 1C\_568/2020 vom 1. Mai 2023 E. 6.3 mit Hinweisen; ferner: Urteile des BVGer A-2293/2022 vom 19. September 2024 E. 5.1 und A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 3.3).

Entscheidend ist dabei vorliegend nicht die Variantenprüfung auf Seiten des gesuchstellenden ASTRA, sondern jene der Genehmigungsbehörde, das heisst des UVEK, als oberste Planungsbehörde für den Bau- und Ausbau von Nationalstrassen, wobei Ausgangspunkt für deren behördliche Prüfung die Unterlagen und Vorarbeiten des ASTRA als Planungsbehörde sind. Aufgabe der Genehmigungsbehörde ist es sodann, die verschiedenen Einwände gegen das Ausführungsprojekt und alle zur Diskussion gestellten Varianten zu beurteilen. Kommt die Genehmigungsbehörde ihren Prüfungspflichten nicht nach und zieht sie im Plangenehmigungsverfahren keine Alternativen in Betracht, so liegt eine fehlerhafte Interessenabwägung und damit ein Rechtsfehler vor (vgl. BVGE 2016/13 E. 8.3, Urteile des BVGer A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 3.3 unter Hinweis auf BGE 139 II 499 E. 7.3.1, A-4832/2012, A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 E. 6.3 und A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 27.3).

**3.5.5** Bund, Kantone und Gemeinden sorgen sodann dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG, SR 700]). Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG) und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 2 Bst. d RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden müssen darauf achten, die Landschaft zu

schonen; insbesondere sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG). Besonderen Schutz verdienen dabei die Fruchtfolgeflächen (Art. 26 ff. RPV; Art. 3 Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 8. April 1992 betreffend den Sachplan Fruchtfolgeflächen; im Folgenden: Sachplan FFF; vgl. BGE 134 II 217 E. 3.3 S. 220 mit Hinweisen sowie Urteile des BGer 1C\_408/2016 vom 3. April 2017 E. 2.3 und 1C\_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4.1).

Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen (Art. 3 Abs. 4 RPG). Die Standortwahl soll vernünftigen Überlegungen folgen, wobei die Zweckbestimmung des geplanten Werks wegleitend ist (Urteile des BVer A-1040/2020 vom 8. Februar 2021 E. 6.5.3 und A-1813/2009 vom 21. September 2011 E. 14.6.3).

### 3.6

**3.6.1** Der Beschwerdeführer verlangte in seiner Einsprache vom 25. Mai 2021 zusammengefasst, es sei auf die Inanspruchnahme seines Landwirtschaftslands zu verzichten beziehungsweise das Projekt so zu redimensionieren, damit es weniger Landwirtschaftsfläche in Anspruch nehme. Dabei verweist er explizit auf das Vorgängerprojekt, das mit 600 m<sup>2</sup> deutlich weniger Landwirtschaftsfläche in Anspruch genommen hätte. Er begründet seine Begehren mitunter damit, dass die geplante Abtretung von Landwirtschaftsland unverhältnismässig sei, da durch das Projekt wertvolles Kulturland dauernd verloren gehe. Art. 104a BV bezwecke die Sicherstellung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, worunter insbesondere das Kulturland falle. Mit seinen Begehren verlangte der Beschwerdeführer sinngemäss die Prüfung von Alternativen, die weniger Kulturland in Anspruch nehmen.

**3.6.2** Die Vorinstanz geht in der Plangenehmigungsverfügung vom 16. November 2022 insofern auf den drohenden Verlust von Landwirtschaftsfläche ein, als sie festhält, für das Projekt würden 1'115 m<sup>2</sup> vom Grundstück des Beschwerdeführers dauernd und 300 m<sup>2</sup> für zwei Jahre enteignet. Sie führt aus, dass sich diese Landbeanspruchung aus Gründen des öffentlichen Interesses an einem funktionierenden Verkehrsnetz und der Verkehrssicherheit rechtfertige. Sodann bringt die Vorinstanz vor, alle nötigen Abklärungen sowie Varianten seien geprüft worden und dabei habe keine geeignetere Lösung gefunden werden können. Eine Redimensionierung der Anlage beziehungsweise eine Verschiebung der Spuren

beziehungsweise der Verzicht auf den vierten Knoten sei aus ihrer Sicht der nicht umsetzbar, ohne dass damit andere gewichtige Nachteile entstünden. Die Vorinstanz führt jedoch in der Plangenehmigungsverfügung nicht aus, welche anderen gewichtigen Nachteile bei einem Verzicht auf den vierten Knotenarm entstehen würden, sondern sie schliesst sogleich mit der Subsumption, dass sich aus «den genannten Gründen» die Enteignung des notwendigen Landes auf dem Grundstück Nr. X zum Zwecke der Erstellung des neuen Knotens rechtfertige. Sodann sei die Enteignung erforderlich und verhältnismässig.

**3.6.3** Aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz als Genehmigungsbehörde der Frage des Kulturlandverlustes konkret nachgegangen wäre. Namentlich ist nicht erkennbar, dass sie näher in Betracht gezogen hätte, das Projekt so anzupassen, dass weniger Kulturland verbraucht würde. Diese Möglichkeit fand entsprechend keine Erwähnung in die von ihr geforderte umfassende Interessenabwägung. Eine einlässliche Begründung für den Verzicht auf eine Anpassung des Projekts findet sich weder in der angefochtenen Plangenehmigung noch in den Gesuchsunterlagen des ASTRA. Offenbar gingen sowohl das ASTRA als auch die Vorinstanz davon aus, eine Redimensionierung des Ausführungsprojekts sei von vornherein nicht möglich. Die Vorinstanz selbst hätte jedoch in ihrer Funktion als Genehmigungsbehörde im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung die verschiedenen Interessen abwägen und namentlich die Einwände gegen das Ausführungsprojekt und alle zur Diskussion gestellten Varianten beurteilen müssen (vgl. E. 3.5, insbesondere E. 3.5.4).

Die Vorinstanz ermittelte zwar in einem ersten Schritt die berührten Interessen, namentlich das private Interesse des Beschwerdeführers an der uneingeschränkten Nutzung seines Grundeigentums. Diesem steht das öffentliche Interesse an einem funktionierenden Verkehrsnetz und der Verkehrssicherheit entgegen. Auf eine Bewertung dieser erwähnten berührten Interessen verzichtete jedoch die Vorinstanz und auch eine eigentliche Abwägung der Interessen fand in der Plangenehmigungsverfügung nicht statt, obwohl die Vorinstanz die Abwägung in der Entscheidungsbegründung offenzulegen hätte (vgl. Urteil des BVerfG A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 3.3). Damit ist die Genehmigungsbehörde ihren Prüfungspflichten nicht nachgekommen. Es liegt eine fehlerhafte Interessenabwägung und damit ein Rechtsfehler vor.

#### **4.**

Der Beschwerdeführer kritisierte im Einspracheverfahren die

Ausgestaltung des Projekts im Bereich seines Grundstücks. Er wehrte sich namentlich gegen die auf seinem Grundstück zu stehen kommenden zwei Fahrspuren und verlangte eine Redimensionierung des Vorhabens in Form des ursprünglich geplanten Ausführungsprojekts 2015. Wie ausgeführt, hat die Vorinstanz nicht näher in Betracht gezogen – oder jedenfalls nicht dokumentiert –, das Ausführungsprojekt dahingehend anzupassen, dass dieses weniger Kulturland benötigt. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Behörden verpflichtet gewesen wären, in ihrer Interessenabwägung eine weitere Variante zu berücksichtigen, die weniger Land in Anspruch genommen hätte, wie dies beim Ausführungsprojekt 2015 der Fall gewesen wäre.

**4.1** Nach der Rechtsprechung darf eine Variante nur dann bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden, wenn ein Vorhaben nicht selbst mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist und die Variante im Vergleich zum vorgeschlagenen Projekt insgesamt offenkundig nachteilig ist (vgl. vorstehend E. 3.5.4). Es ist daher zunächst zu prüfen, ob das vorgeschlagene Projekt mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist (nachfolgend E. 4.2) und eine Anpassung des Verkehrsknotens im Vergleich zum von der Vorinstanz genehmigten Projekt offenkundig nachteilig wäre (nachfolgend E. 4.3).

**4.2** Für den Umbau des Anschlusses Küssnacht in einen leistungsfähigeren, lichtsignalgesteuerten T-Knoten würde von dem im Eigentum des Beschwerdeführers stehenden Kulturlandgrundstücks eine Fläche von 1'115 m<sup>2</sup> beansprucht. Zwar handelt es sich dabei im Vergleich zur Grundstücksfläche von mehr als 30'928 m<sup>2</sup>, wovon 28'561 m<sup>2</sup> als «Acker, Wiese, Weide» ausgeschieden sind, nicht um eine grosse Fläche, die der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung entzogen würde. Es ist zudem weder ersichtlich noch wird vom Beschwerdeführer begründet geltend gemacht, dass der Umbau des Verkehrsknotens ihn in seiner betrieblichen Existenz bedrohen würde. Mit der Erstellung des Verkehrsknotens wird jedoch in die grundrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) des Beschwerdeführers eingegriffen. Hierfür müssen hinreichende Gründe vorliegen (vgl. Art. 36 BV; Urteil des BVGer A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 4.4.2). Bereits vor diesem Hintergrund kann somit nicht gesagt werden, mit dem vorgeschlagenen Projekt seien keine gewichtigen Nachteile verbunden. Vielmehr stehen diesem die gewichtigen Interessen der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) entgegen. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob eine Anpassung im Vergleich zum genehmigten Projekt beziehungsweise der vom Beschwerdeführer geforderten Variante offenkundig nachteilig wäre und daher nicht näher in Betracht gezogen werden musste.

**4.3** Der angefochtene Entscheid beruht auf der Annahme, die geprüften Varianten hätten überwiegende Nachteile oder zumindest keine Vorteile gegenüber der vom Beschwerdeführer bevorzugten Variante. Die Vorinstanz rechtfertigte den Landverbrauch in der Plangenehmigungsverfügung mit Verweis auf das öffentliche Interesse an einem funktionierenden Verkehrsnetz und der Verkehrssicherheit. Grundsätzlich ist es zulässig, aus diesen Gründen Varianten in einer summarischen Prüfung auszuschneiden, ohne sie im Detail zu prüfen. Die Behörde ist nämlich nur verpflichtet, ernsthaft in Betracht fallende Varianten näher zu prüfen; andere Varianten können bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden (vgl. E. 3.5.4 sowie BGE 139 II 499 E. 7.3.1).

**4.3.1** Das ASTRA bringt in seiner Stellungnahme vom 16. Mai 2023 vor, mit dem vorliegenden Projekt würden die Hauptkritikpunkte aus der Verfügung der Vorinstanz vom 25. April 2019, mit der das erste Ausführungsprojekt zur Überarbeitung zurückgewiesen wurde, behoben.

**4.3.2** Die Vorinstanz führt aus, das von ihr mit Plangenehmigungsverfügung vom 25. April 2019 zurückgewiesene Ausführungsprojekt 2015 sei zu wenig ausgereift gewesen. Es habe an einer umfassenden Betrachtung der Gesamtsituation und insbesondere an der Abstimmung mit dem Kanton bezüglich Anpassung des untergeordneten Strassennetzes gefehlt. Mit dem vorliegenden, mit Plangenehmigungsverfügung vom 16. November 2022 genehmigten Ausführungsprojekt habe das ASTRA aus seiner Sicht die geforderten Vorgaben umgesetzt und eine gesamtheitliche Lösung gefunden. Namentlich sei das Projekt auf den späteren 4-Spuren-Ausbau der Kantonsstrasse abgestimmt und es sei eine Lösung zur Erschliessung des Grundstücks Nr. Y gefunden worden. Aus Gründen des öffentlichen Interesses an einem funktionierenden Verkehrsnetz, der Verkehrssicherheit und der Erschliessung aller Grundstücke im Projektperimeter rechtfertige sich die nun genehmigte Lösung.

Weiter bringt die Vorinstanz vor, im Ausführungsprojekt 2015 sei der vierte Knotenarm zulasten der vollständigen Erschliessung des Grundstücks Nr. Y nicht vorgesehen gewesen. Eine solche Einschränkung der Erschliessung (Wegfall von zwei der vier Zu- bzw. Wegfahrten) des heute direkt über die Kantonsstrasse erschlossenen Grundstücks Nr. Y stelle für den Eigentümer und die Kundschaft des Tankstellenbetriebs einen grossen Eingriff dar und sei aus seiner Sicht nicht zumutbar. Das ASTRA sei als Bauherr verpflichtet, auch nach Ausbau des Knotens eine gleichwertige Erschliessung aller angrenzenden Grundstücke sicherzustellen. Durch den

vierten Knotenarm sei die Erschliessung des Grundstücks Nr. Y sowie der Liegenschaften westlich der Zugerstrasse weiterhin sichergestellt. Der vierte Knotenarm diene damit keineswegs nur dem Eigentümer und der Kundschaft des Tankstellenbetreibers. Es bestehe ein öffentliches Interesse am vierten Knotenarm als Erweiterung des bestehenden Anschlussknotens, stelle dieser doch Teil einer funktionierenden und sicheren Strasseninfrastruktur dar.

**4.3.3** Der Beschwerdeführer bringt in diesem Zusammenhang vor, der deutlich höhere Landbedarf gegenüber dem Ausführungsprojekt 2015 rühre insbesondere daher, dass das überarbeitete Projekt neu zwei Spuren in Richtung Autobahn und in Richtung Fänn/Küssnacht beinhalte. Diese Spuren würden ausschliesslich zur Erleichterung der Wegfahrt für die Kunden der Tankstelle auf dem Grundstück Nr. Y Richtung Autobahn und Richtung Fänn/Küssnacht dienen.

**4.4** Wie der Plangenehmigungsverfügung zum ursprünglich vom ASTRA eingereichten und sodann am 25. April 2019 von der Vorinstanz zurückgewiesenen Ausführungsprojekt 2015 zu entnehmen ist, hätte mit dieser redimensionierten Lösung keine Möglichkeit mehr bestanden, von der Autobahnausfahrt herkommend Richtung Küssnacht auf das Tankstellengrundstück Nr. Y zu gelangen. Ausserdem wäre es nicht möglich gewesen, das Grundstück Richtung Küssnacht zu verlassen. Damit wären für den Tankstellenbetreiber zwei der vier Zu- bzw. Wegfahrten verloren gegangen. Sodann ist der Plangenehmigungsverfügung vom 25. April 2019 zu entnehmen, dass es beim ursprünglichen Projekt an einer genügenden Koordination zwischen dem Nationalstrassennetz und dem untergeordneten Netz gefehlt habe. Der für das Sicherstellen des Verkehrsabflusses von der Autobahn nötige 4-Spur-Ausbau wäre kurz danach wieder auf zwei Spuren abgebaut worden. So wäre damit zwar das Sicherheitsproblem auf der Autobahn gelöst, das Nadelöhr jedoch nicht beseitigt, sondern nur um einige Meter Richtung Küssnacht verschoben worden.

Die Redimensionierung des Projekts, das heisst namentlich der Verzicht auf den vierten Knotenarm, wie sie der Beschwerdeführer fordert, erweist sich im Vergleich zum genehmigten Projekt auf der Grundlage der vorstehenden summarischen Prüfung somit als offenkundig nachteiliger. Diese Variante musste daher vom ASTRA und von der Vorinstanz nicht näher in Betracht gezogen werden.

## 5.

Nachdem die Behörden nicht verpflichtet gewesen waren, eine weitere Variante zu prüfen, kann die eigentliche Interessenabwägung vorgenommen werden (vgl. hierzu E. 3.5.2).

**5.1** Im Hinblick auf die Interessenabwägung sind die drei in Betracht kommenden Varianten darzustellen.

Variante 1.1 «Lichtsignalgesteuerter T-Knoten»: Der Hauptknoten besteht aus einer Lichtsignal-Lösung mit einem neuen, vierten Knotenast. Die Ausfahrt aus der Tankstelle auf dem Grundstück Nr. Y wird dabei zu einer Knotenzufahrt in alle Richtungen. Aufgrund der Lichtsignalanlage sind Programmeingriffe möglich, zum Beispiel bei einem Rückstau auf der Autobahn oder zur Busbevorzugung. Die Einfahrt zur Tankstelle wird mit einem lichtsignalgeregelten Nebenknoten sichergestellt. Die Einmündung Fännstrasse ist als Rechtseinbieger bzw. Rechtsabbieger/Linksabbieger aus der Zugerstrasse vorgesehen. Das Gesamtsystem funktioniert lichtsignalgeregelt. Dabei gibt der Hauptknoten den Umlauf- und Grünzeitentakt vor, die Nebenknoten (Einfahrt in die Tankstelle und Einmündung Fännstrasse) richten ihre Grün- und Rotphasen nach diesem Hauptknoten. Die Variante 1.1 hat einen Landverbrauch von 1'115 m<sup>2</sup> zur Folge.

Variante 2.1 «Zweistreifig befahrbarer Kreisel mit Bypässen»: Der Hauptknoten besteht aus einem zweistreifig befahrbaren Kreisel, der über drei Bypässe verfügt. Der Anschluss der Fännstrasse an die Hauptverkehrsachse ist ebenfalls mittels Kreisel sichergestellt. Die Variante 2.1 ist mit einem Landverbrauch von ca. 1'500 m<sup>2</sup> verbunden.

Variante 2.2 «Turbokreisel asymmetrisch»: Diese Projektvariante unterscheidet sich von der Variante 2.1 darin, dass sie einen asymmetrischen Turbokreisel ohne Bypässe vorsieht. Sie nimmt ca. 1'100 m<sup>2</sup> Landfläche in Anspruch.

Das ASTRA zog folgende Kriterien zum Vergleich der verschiedenen Projektvarianten bei: Leistungsfähigkeit & Qualität, Erschliessung der Tankstelle auf dem Grundstück Nr. Y, Eingriffsmöglichkeit bei Rückstau, Eingriffsmöglichkeit für den Bus, Erhalt der Langsamverkehrsachse, Kompatibilität für einen 4-Streifenausbau, Flexibilität bei geänderten Verkehrsmengen, Verkehrssicherheit und den Landverbrauch insgesamt.

## 5.2

**5.2.1** Der Beschwerdeführer bezweifelt insbesondere die Notwendigkeit des vierten Knotenarms, der auf seinem Grundstück zu stehen käme. Für die Fahrzeuge ab der Fännstrasse bedürfe es keiner zwei zusätzlichen Spuren, vielmehr könnten diese Fahrzeuge ohne die zusätzlichen Spuren über den Knoten geführt werden. Die zwei neuen Spuren würden lediglich eine Erleichterung der Wegfahrt für die Kunden der Tankstelle darstellen. Dadurch würde eine Privilegierung dieser Tankstelle im Vergleich zu einer weiteren an der Zugerstrasse gelegenen Tankstelle geschaffen.

Weiter bringt der Beschwerdeführer vor, der Kulturlandschutz gemäss Art. 104a BV sei nur ungenügend berücksichtigt worden. Zudem beschränke sich dieser nicht nur auf die Fruchtfolgeflächen. Auch bei dem auf seinem Grundstück in Anspruch genommenen Landwirtschaftsland handle es sich um Kulturland, das es zu schützen gelte. Mit der geplanten Realisierung falle ein Teil seiner Futtergrundlage weg, was zu Mehraufwand und Fremdkosten führe. Ausserdem werde die Bewirtschaftung seines Grundstücks massiv erschwert. Der grösste Teil des flachen Landes würde durch das Projekt verloren gehen. Genau dieser ebene und gut befahrbare Bereich sei jedoch für eine rationelle und kostengünstige Bewirtschaftung des angrenzenden, steileren Teils des Grundstücks notwendig. Weiter moniert der Beschwerdeführer, das UVEK habe den Wegfall von Futtergrundlage und deren Auswirkungen zu wenig gewürdigt.

**5.2.2** Nach Auffassungen der Vorinstanz und des ASTRA erweist sich die Variante 1.1 als vorteilhafter. Sie begründen dies namentlich damit, dass der Landverbrauch bei den Varianten 1.1 und 2.2 in etwa gleich gross, jener der Variante 2.1 deutlich grösser sei. Die Variante 1.1 schliesse hinsichtlich der Aufrechterhaltung der bestehenden Tankstellenerschliessungen, der Verkehrssicherheit und der Flexibilität bei Verkehrsänderung besser ab als die beiden anderen Varianten. Die Vorinstanz und das ASTRA hielten deshalb fest, dass es keine Variante gebe, mit der die Projektziele erreicht und gleichzeitig weniger Kulturland verbraucht würden.

## 6.

**6.1** Für die erforderliche Interessenabwägung sind in einem ersten Schritt die berührten Interessen zu ermitteln: Berührt ist einerseits das private Interesse des Beschwerdeführers an der uneingeschränkten Nutzung seines Grundeigentums. Diesem Interesse gegenüber stehen insbesondere die öffentlichen Interessen der Verkehrssicherheit und das öffentliche Interesse an einem funktionierenden Verkehrsnetz sowie das private Interesse des Tankstellenbetreibers an einer genügenden Erschliessung seines Grundstücks.

**6.2** In einem nächsten Schritt sind die berührten Interessen zu bewerten.

**6.2.1** Zunächst ist auf das private Interesse des Beschwerdeführers an einer uneingeschränkten Nutzung seines Grundeigentums einzugehen.

Der dauernde Landverlust von 1'115 m<sup>2</sup> stellt einen schweren Eingriff in sein Eigentum dar. Das Enteignungsrecht kann sodann nur geltend gemacht werden, wenn und soweit es zur Erreichung des Zweckes notwendig ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Enteignung [EntG, SR 711]). Der Eingriff in das Eigentum muss sich auf ein Minimum, nicht jedoch auf das absolut Notwendige beschränken. Er darf sich auf alles erstrecken, was zur angemessenen Realisierung eines Werks erforderlich ist. Die Beurteilung der Notwendigkeit kommt damit einer Verhältnismässigkeitsprüfung gleich (Urteile des BGer 1C\_385/2016 vom 17. November 2016 E. 5.1.2 und 1C\_342/2011 vom 15. März 2012 E. 2.1, je mit Hinweisen). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt im Allgemeinen, dass eine in das Eigentum eingreifende Massnahme geeignet ist, das angestrebte Ergebnis herbeizuführen, und dass dieses nicht durch eine mildere Massnahme erreicht werden kann. Er verbietet alle Einschränkungen, die über das angestrebte Ziel hinausgehen, und erfordert ein vernünftiges Verhältnis zwischen diesem und den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen (statt vieler BGE 145 II 70 E. 3.5).

Um im Vergleich zur heutigen Lösung eine erhöhte Leistungsfähigkeit des Knotens zu erreichen, benötigt dieser eine gewisse Grösse. Von den drei verfolgten Varianten haben sich das ASTRA und die Vorinstanz für jene entschieden, die – gemeinsam mit der Variante 2.2 – am wenigsten Land benötigt (1'115 m<sup>2</sup> bzw. 1'100 m<sup>2</sup> im Vergleich zu 1'500 m<sup>2</sup> bei der Variante 2.1). Mit dem dauernden Landverlust von 1'115 m<sup>2</sup> auf dem Grundstück Nr. X des Beschwerdeführers wird erreicht, dass der neu gestaltete

Verkehrsknoten die notwendige Leistungsfähigkeit aufweist, um Rückstau auf der Nationalstrasse zu den morgendlichen und abendlichen Spitzenstunden zu verhindern. Dies hat eine deutliche Verbesserung der Verkehrssicherheit im Vergleich zu heute zur Folge (vgl. sogleich E. 6.2.2). Die Inanspruchnahme von 1'115 m<sup>2</sup> Land vom Grundstück Nr. X des Beschwerdeführers ist deshalb zur angemessenen Realisierung erforderlich.

Auch wenn dieses Projekt gerade den flachen und besser bewirtschaftbaren Teil des Grundstücks des Beschwerdeführers betrifft, ist zu berücksichtigen, dass keine besonders schützenswerten Fruchtfolgeflächen vom Ausführungsprojekt tangiert sind (vgl. Stellungnahme des ARE vom 17. April 2023). Das betroffene Grundstück des Beschwerdeführers weist des Weiteren eine Gesamtgrösse von 30'928 m<sup>2</sup> auf. Davon sind 28'561 m<sup>2</sup> als «Acker, Wiese, Weide» ausgedehnt. Mit der dauerhaften Inanspruchnahme von 1'115 m<sup>2</sup> vom Grundstück des Beschwerdeführers wird nur eine geringe Fläche der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung entzogen. Zu Recht macht der Beschwerdeführer denn auch nicht geltend, der Umbau des Verkehrsknotens und der damit verbundene Verlust von Landwirtschaftsfläche würde ihn in seiner betrieblichen Existenz bedrohen. Trotz eines Verlusts von 1'115 m<sup>2</sup> Landwirtschaftsfläche wird es ihm weiterhin möglich sein, seinen Landwirtschaftsbetrieb in einem ähnlichen Rahmen zu betreiben. Ausserdem erweist sich der dauernde Verbrauch an landwirtschaftlicher Nutzfläche von 1'115 m<sup>2</sup> in objektiver Hinsicht als gering. Dem privaten Interesse des Beschwerdeführers an einer uneingeschränkten Nutzung seines Grundstücks ist folglich mittleres Gewicht beizumessen.

**6.2.2** Dem privaten Interesse des Beschwerdeführers stehen die öffentlichen Interessen der Verkehrssicherheit und an einem funktionierenden Verkehrsnetz gegenüber. Diese Interessen gilt es nachfolgend zu bewerten.

Die Leistungsfähigkeit des bestehenden Anschlussknotens an das kantonale Strassennetz ist ungenügend. Aus diesem Grund bildet sich auf dem Ausfahrtsstreifen aus Richtung Zug kommend in Spitzenzeiten Rückstau, was zu Auffahrunfällen führt. Dieser Umstand bildet die Hauptmotivation für das vorliegende Ausführungsprojekt und wird vom Beschwerdeführer auch nicht bestritten. Damit dem erheblichen öffentlichen Interesse der Verkehrssicherheit nachgekommen werden kann, ist eine Umgestaltung des bestehenden Anschlussknotens notwendig. Hinsichtlich Leistungsfähigkeit schliesst die Variante 2.2 in der Bewertung mit «+++» am besten ab, die Variante 1.1 wird mit «+» ebenfalls gut bewertet, währenddem die

Variante 2.1 mit «0» neutral bewertet wird. Beim Kriterium der Verkehrssicherheit werden die Varianten 1.1 und 2.1 gleichermaßen positiv mit «+» beurteilt, die Variante 2.2 fällt in diesem Kriterium negativ ab («-»).

Jedoch ist bei Berücksichtigung der weiteren Faktoren aufgrund der Verkehrssicherheit und dem Interesse an einem funktionierenden Verkehrsnetz der Variante 1.1 den Vorzug zu geben: Hinsichtlich der Eingriffsmöglichkeit bei Rückstau, der Eingriffsmöglichkeiten für die Busbevorzugung und insbesondere hinsichtlich der Flexibilität bei geänderten Verkehrsmengen schliesst die Variante 1.1 gegenüber den beiden anderen Varianten 2.1 und 2.2 besser ab. So kann bei der Variante 1.1 im Vergleich zu den Kreisellösungen der Varianten 2.1 und 2.2 auf tageszeitliche und langfristige Änderungen der Verkehrsströme flexibel reagiert und der Busverkehr auf der Zugerstrasse in beiden Fahrtrichtungen priorisiert werden. Dadurch wird der Busverkehr gegenüber heute verbessert.

Dem Interesse der Verkehrssicherheit und jenem an einem funktionierenden Verkehrsnetz kommt hohes Gewicht zu. Diesen Interessen kann die Variante 1.1 am besten gerecht werden. Für ein Funktionieren des Gesamtsystems ist die von der Vorinstanz favorisierte Variante auf einen vierten Knotenarm angewiesen, der auf dem Grundstück Nr. X des Beschwerdeführers zu stehen kommt. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers dient dieser zudem nicht nur der Erschliessung der auf dem Grundstück Nr. Y gelegenen Tankstelle, sondern stellt auch die Zufahrt zu den westlich der Kantonsstrasse gelegenen Liegenschaften sicher und ermöglicht den Verkehrsteilnehmenden ab der Fännstrasse in Richtung Küssnacht zu fahren. Wie das ASTRA plausibel darstellt, würde ein Linksabbieger ab der Fännstrasse in Richtung Küssnacht die Leistungsfähigkeit des Hauptknotens reduzieren, was das Hauptziel des Projekts, nämlich die Vermeidung von Rückstau auf der Autobahn, vereiteln würde.

**6.2.3** Als weiteres Interesse ist das private Interesse des Tankstellenbetreibers an einer genügenden Erschliessung seines Grundstücks zu bewerten. Die bestehende Erschliessungsqualität der Tankstelle auf dem Grundstück Nr. Y kann nur im Rahmen der Variante 1.1 mit dem vierten Knotenarm aufrechterhalten werden. Durch den vierten Knotenarm können die Tankstellenbenutzer wie bisher die Tankstelle in alle Richtungen sicher verlassen und gleichzeitig ist ein optimales Funktionieren des Gesamtsystems sichergestellt. Die anderen beiden Varianten würden aufgrund der Einschränkung der Erschliessungsqualität einen grösseren Eingriff für den

Tankstellenbetreiber darstellen. Insgesamt handelt es sich beim Interesse des Tankstellenbetreibers an einer genügenden Erschliessung seines Grundstücks lediglich um ein wirtschaftliches Interesse von wenigen Personen. Diesem privaten Interesse ist nur geringes Gewicht beizumessen.

**6.3** Schliesslich ist die eigentliche Abwägung der Interessen vorzunehmen.

Die Bewertung der Interessen ergibt, dass einzig dem Interesse der Verkehrssicherheit und jenem an einem funktionierenden Verkehrsnetz hohes Gewicht zukommt. Demgegenüber wiegt das Interesse des Beschwerdeführers an einer uneingeschränkten Nutzung seines Grundeigentums höchstens mittelschwer. Dem Interesse des Tankstellenbetreibers an einer genügenden Erschliessung kommt sodann nur geringes Gewicht zu.

Die Variante 1.1 wird aufgrund der Eingriffsmöglichkeiten bei Rückstau, der Busbevorzugung sowie der Flexibilität bei geänderten Verkehrsmengen den Anforderungen an Verkehrssicherheit und an einem funktionierenden Verkehrsnetz am besten gerecht. Mit keiner anderen als der Variante 1.1 können die Projektziele besser erreicht werden und wird gleichzeitig weniger Land verbraucht. Ihr ist im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung im Verhältnis zu den anderen beiden erarbeiteten Varianten der Vorzug zu gewähren.

Die Abwägung der Interessen ergibt damit, dass mit der Variante 1.1 die bestmögliche Optimierung der öffentlichen Interessen der Verkehrssicherheit und der Interessen an einem funktionierenden Verkehrsnetz, der privaten Interessen des Beschwerdeführers an ein einer uneingeschränkten Nutzung seines Grundeigentums und der privaten Interessen des Tankstellenbetreibers erreicht werden kann.

**6.4** Auch wenn der vorinstanzliche Entscheid auf einer unvollständigen Interessenabwägung beruht, so ist er jedenfalls im Ergebnis nicht zu beanstanden. Das vorliegende Ausführungsprojekt erweist sich somit im Bereich des Grundstücks des Beschwerdeführers als bundesrechtskonform. Die Voraussetzung für eine Enteignung sind damit gegeben, weshalb die Vorinstanz berechtigt war, dem ASTRA die nachgesuchte Plangenehmigung zu erteilen. Die Beschwerde ist daher insgesamt abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.

## 7.

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden.

**7.1** Gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen aufgrund einer Plangenehmigung eine Enteignung droht, richten sich die Kosten- und Entschädigungsfolgen nach der Spezialbestimmung von Art. 116 Abs. 1 EntG (statt vieler Urteil des BVGer A-3828/2020 vom 17. Juni 2021 E. 16.1). Nach dieser Bestimmung trägt grundsätzlich der Enteigner die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten (vgl. Art. 116 Abs. 1 Satz 1 EntG). Dabei spielt es keine Rolle, ob die beschwerdeführende Partei spezifisch enteignungsrechtliche oder allgemeine planungs-, umwelt- oder naturschutzrechtliche Einsprachen erhebt; massgeblich ist, dass ihr die Enteignung droht (Urteil BGer 1C\_141/2020 vom 13. November 2020 E. 4.5). Werden die Begehren des Enteigneten ganz oder zum grösseren Teil abgewiesen, so können die Kosten auch anders verteilt werden (vgl. Art. 116 Abs. 1 Satz 2 EntG). Von dieser Möglichkeit ist jedoch zurückhaltend Gebrauch zu machen, mithin im Wesentlichen bei missbräuchlicher Beschwerdeführung und unnötiger Kostenverursachung. Wenn die Begehren in guten Treuen vertretbar waren und der Beizug eines Rechtsbeistandes aufgrund der Komplexität des Falles erforderlich war, kommt ein Abweichen von der im Regelfall vorgesehenen Kosten- und Entschädigungsregelung nicht ohne Weiteres in Frage (BGE 111 Ib 32 E. 3; Urteil BGer 1C\_141/2020 vom 13. November 2020 E. 4.3). Die Regelung von Art. 116 EntG geht sodann als Lex specialis der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen im VwVG grundsätzlich vor.

Vorliegend droht dem Beschwerdeführer aufgrund des Ausführungsprojekts die dauerhafte Enteignung eines Teils seines Grundstücks. Er verlangte deshalb die Verlegung des Verkehrsknotens beziehungsweise dessen Redimensionierung. Seine Begehren wurden zwar abgewiesen, jedoch waren diese in guten Treuen vertretbar. Die Auferlegung der Verfahrenskosten und die Ausrichtung der Parteientschädigungen richten sich somit nach Art. 116 Abs. 1 EntG.

**7.2** Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG sowie Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). In Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der vorliegenden Sache sind die Verfahrenskosten auf Fr. 2'000.– festzulegen. Diese wird das ASTRA als Enteigner zu entrichten haben (vgl. zur Kostentragungspflicht des ASTRA in solchen Fällen Urteile des BVGer A-2566/2019 vom 19. Mai 2020 E. 9.2 sowie

A-3637/2016 und A-3641/2016 vom 18. Juli 2017 E. 11.1). Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 Abs. 1 VGKE). Die Entschädigung für eine nichtanwaltliche berufsmässige Vertretung wird grundsätzlich nach dem notwendigen Zeitaufwand des Vertreters oder der Vertreterin bemessen (vgl. Art. 10 Abs. 1 VGKE). Der Stundenansatz für nichtanwaltliche Vertreter und Vertreterinnen beträgt mindestens Fr. 100.– und höchstens Fr. 300.– (vgl. Art. 10 Abs. 2 Satz 1 VGKE). Wird keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Parteientschädigung auf Grund der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Die berufsmässige Vertretung erfordert, dass ein Vertreter bereit ist, in einer unbestimmten Zahl von Fällen tätig zu werden (vgl. BGE 140 III 555 E. 2). Der Beschwerdeführer ist durch den Schweizer Bauernverband, Agriexpert, vertreten. Agriexpert bietet unter anderem Treuhand- und Rechtsdienstleistungen an und erfüllt damit die Erfordernisse der berufsmässigen Vertretung. Da der nicht anwaltliche, jedoch berufsmässig vertretene Beschwerdeführer keine Kostennote einreichte, ist die Parteientschädigung aufgrund der Akten zu bestimmen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes erscheint eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.– als angemessen. Das ASTRA ist zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in dieser Höhe nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils auszurichten.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden dem ASTRA auferlegt. Dieser Betrag ist nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung der Rechnung erfolgt mit separater Post. Dem Beschwerdeführer wird der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Er hat dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

**3.**

Das ASTRA hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.– zu bezahlen.

**4.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und das ASTRA.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Marcel Tiefenthal

Tobias Egli

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; Gerichtsurkunde)
- das ASTRA (Einschreiben)
- das ARE (Kopie)
- das BAFU (Kopie)
- das BLW (Kopie)