



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz  
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter  
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann  
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 12. April 2022

in Sachen

**A. und B. \_\_\_\_\_ und 20 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner**  
Beschwerdeführer  
vertreten durch RA C. \_\_\_\_\_

gegen

**Baudirektion des Kantons Zug**  
Beschwerdegegnerin

weiter verfahrensbeteiligt:

**D. \_\_\_\_\_ AG**  
vertreten durch RA E. \_\_\_\_\_ und/oder RA F. \_\_\_\_\_

betreffend

Ausscheidung einer kantonalen Nutzungszone für Abfallanlagen  
(Deponie Stockeri)

V 2019 119

A. Der Kantonsrat Zug verabschiedete im Januar 2004 den kantonalen Richtplan. In diesem ist der Standort Stockeri, Gemeinde Risch, als Inertstoffdeponie für unverschmutzten Aushub festgesetzt. Gemäss zugehörigem Richtplantext (Kapitel E 3.2.2; BGS 711.31) beträgt das geplante Deponievolumen ca. 0,7 Mio. m<sup>3</sup>. Mit Publikationen in den Amtsblättern Nr. 46 und Nr. 47 vom 17. bzw. 24. November 2017 gab das Amt für Raumplanung des Kantons Zug (ARP, heute Amt für Raum und Verkehr ARV) die "öffentliche Auflage des Gesuches um Ausscheidung einer kantonalen Nutzungszone Information und Mitwirkung der Bevölkerung" bekannt. Es wies darauf hin, dass die D.\_\_\_\_\_ AG beabsichtige, im Gebiet Stockeri eine Deponie des Typs A zu errichten, weshalb diese die Ausscheidung einer kantonalen Nutzungszone begehre. Sie lege Berichte über die Umweltauswirkungen sowie zur Beurteilung des Landschaftseingriffes vor. Ein konkretes Deponieprojekt liege noch nicht vor, weshalb ein Gesuch für die Erteilung einer Errichtungsbewilligung sowie ein Umweltverträglichkeitsbericht noch fehlten. Die beantragte Ausdehnung der Nutzungszone belaufe sich auf 15,5 ha und lasse ein Deponievolumen von maximal 1 Mio. m<sup>3</sup> zu. Während der Auflagefrist könne sich jedermann zum Vorhaben äussern und die Gelegenheit zur Mitwirkung wahrnehmen resp. bei gegebener Legitimation Einsprache erheben.

In der Folge liessen 26 Personen gemeinsam eine Einsprache einreichen. Mit Entscheid vom 4. Dezember 2019 hiess die Baudirektion die Einsprache teilweise gut. Im Übrigen wies sie sie ab, soweit sie darauf eintrat. Mit Verfügung von ebenfalls 4. Dezember 2019 schied die Baudirektion die kantonale Nutzungszone für Abfallanlagen Stockeri im Bereich der Grundstücke (GS) 266, 1316, 1356, 1357 und 1358, Stockeri, Gemeinde Risch, mit den in teilweiser Gutheissung der Einsprachen neuen bzw. angepassten Bestimmungen aus. Diese lauten wie folgt:

- "- Die Kubatur beträgt maximal 840'000 m<sup>3</sup> (Ziff. 3, angepasst).
- Die Erschliessung erfolgt hauptsächlich via A4 Ausfahrt Küssnacht–Zugerstrasse–Küssnacherstrasse–Stockeristrasse Nord–Deponiezufahrt. Lediglich ein lokales Einzugsgebiet um die Bauzonen der Fraktionen Buonas und Risch darf über das lokale Strassennetz abgewickelt werden (Ziffer 5, angepasst).
- Die Deponie ist spätestens innert 12 Jahren nach Rechtskraft der Errichtungsbewilligung abzuschliessen (Ziffer 10, angepasst).
- Mit dem Feststellungsentscheid der Baudirektion nach Abschluss der Rekultivierung wird die Zone für Abfallanlagen Stockeri wieder zur gemeindlichen Landwirtschaftszone (Ziffer 11, angepasst).

- Im Rahmen der Projektierung ist ein wildtierökologisches Gutachten zu erstellen, in dem aufzuzeigen ist, mit welchen Massnahmen die Funktionsfähigkeit des Wildtierkorridors während des Deponieprojekts aufrechterhalten werden kann (Ziffer 12, neu).
- Im Rahmen der Projektierung muss der Moosbach ausgedolt und renaturiert werden (Ziffer 13, neu).
- Sofern bei Erteilung der Betriebsbewilligung der Deponie das Ausbauprojekt des Anschlusses N04, Fänn, im Bezirk Küssnacht noch nicht realisiert ist, wird die bewilligende Behörde in Absprache mit dem Bezirk Küssnacht und dem Kanton Schwyz entsprechende Auflagen zur Begrenzung und/oder Lenkung des Deponiebetriebes verfügen (Ziffer 14, neu).

Die Abgrenzung sowie die Nutzungsplanbestimmungen sind im Plan vom 4. Dezember 2019 (Plannummer ABA-100.01) verbindlich festgehalten."

B. 22 der oben oben in Lit. A. erwähnten Einsprecher liessen mit Postaufgabe vom 23. Dezember 2019 eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Einspracheentscheid sowie die Verfügung betreffend Ausscheidung der Nutzungszone für die Abfallanlagen Stockeri der Baudirektion vom 4. Dezember 2019 einreichen und deren Aufhebung beantragen. Weiter begeherten sie, dass im Rahmen einer inzidenten Kontrolle die Richtplanfestsetzung der Deponie Stockeri (E. 3.2.2, Nr. 5) zu überprüfen und festzustellen sei, dass sie nicht angewendet werden dürfe. Dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Verfahrensrechtlich beantragten sie, dass die vorliegende Beschwerde eventualiter im Sinne von § 7 VRG dem Regierungsrat zu überweisen sei. Zur Begründung legten sie kurz zusammengefasst dar, dass der Erlass der kantonalen Nutzungszone in verschiedener Hinsicht gegen übergeordnete Vorschriften verstosse. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sei zu Unrecht auf die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verzichtet worden. Zonierungen, die ausdrücklich im Hinblick auf ein spezifisches Projekt erfolgten, seien als Sondernutzungsplanungen im Sinne von Art. 5 Abs. 3 UVPV zu bezeichnen. Die Planungspflicht von grossen Deponievorhaben und die Umweltverträglichkeitsprüfung würden eng zusammenhängen. Im vorliegenden Nutzungsplan würden die für die Umweltauswirkungen relevantesten Projektdaten (so Ausdehnung, Ablagerungsvolumen, Deponiematerial, Betriebsdauer, Erschliessungsrouten, Eingliederung, Rekultivierung) alle abschliessend festgesetzt. Die für den Verzicht für die Durchführung der UVP vorgebrachte Begründung der sich allenfalls ändernden Rechtsgrundlagen würde eher den Verzicht auf den Erlass der Nutzungszone im heutigen Zeitpunkt nahelegen. Die Verkehrsauswirkungen seien bekannt. Die Details der Renaturierung des Moosbaches rechtfertigten keinen Aufschub der UVP; ohnehin sei der Spielraum betreffend die Führung des Baches

begrenzt. Enge Grenzen seien auch dem Rekultivierungs- und Endgestaltungsplan gesetzt. Auch betreffend Bodenaufbau und Erstellung von Fruchtfolgeflächen gebe es keinen relevanten Spielraum im nachgelagerten Verfahren. Das Wild werde auch in einem späteren Zeitpunkt noch dieselben Bedürfnisse haben.

Inhaltlich verstosse die Zonenfestsetzung gegen die Richtplanfestsetzung (soweit diese noch zur Anwendung gelange) und gegen das Natur- und Heimatschutzrecht. Die geplante Deponie betreffe 15,5 ha und sei damit 20 % grösser als die im Richtplan festgesetzte Fläche. Damit solle die Höhe der Deponie und somit die Einsehbarkeit ab dem Zugersee limitiert werden. Gleichzeitig werde aber auch das im Richtplan festgesetzte Volumen von ca. 0,7 Mio. m<sup>3</sup> überschritten. Nutzungspläne hätten sich an den Vorgaben des Richtplanes zu orientieren. Angesichts der Tatsachen, dass die Deponie in einem BLN-Objekt zu liegen komme, die ENHK dem Anliegen konsequent ablehnend gegenüberstehe, bestehe kein dahingehender Anordnungsspielraum, die Fläche und das Volumen gegenüber der Richtplanfestsetzung und um rund 20 % auszudehnen. Die im Richtplan festgehaltenen räumlichen Belange des Gemeinwesens bildeten den verbindlichen Ausgangspunkt und hätten in die nachfolgende Interessenabwägung einzufließen. Abweichungen müssten sachlich gerechtfertigt sein. Der "grosse Bedarf" an Deponieraum reiche nicht aus, weil diese Überlegung ja gerade schon in die richtplanerische Festsetzung eingeflossen sei. Die Nutzungszone für Abfallanlagen "Stockeri" sei daher richtplanwidrig. Die Richtplanfestsetzungen seien behördenverbindlich und stellten keinen mit Beschwerde anfechtbaren staatlichen Hoheitsakt dar. Im Rahmen der anschliessenden Zonenplanung sei aber die akzessorische Überprüfung des Richtplanes möglich. Der Richtplan diene dazu, die geplanten Vorhaben zügig einem rechtmässigen, eigentümerverbindlichen Entscheid zuzuführen, er sei aber kein Garant für die Rechtmässigkeit der Vorhaben. Gemäss den Stellungnahmen und Gutachten der ENHK werde das BLN-Objekt 1309 schwerwiegend beeinträchtigt. Es seien keine gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung ersichtlich, die im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG den schweren Eingriff rechtfertigen könnten. Der Richtplan vom 16. März 2004 halte für die Sicherung von genügendem Deponieraum als Planungshorizont das Jahr 2020 fest. Dieser Zeitpunkt sei erreicht, weshalb die fragliche Festsetzung keine Koordinations- und Leitfunktion mehr haben könne. Der Richtplan sei offensichtlich überarbeitungswürdig. Zumindest bis ins Jahr 2026/27 bestehe kein Bedarf nach der Deponie Stockeri. Zudem seien neue Ablagerungsmöglichkeiten im Richtplan (so Höherschüttung Neutal–Sennweid–Chnödli–Stöck) verankert, welche den Bedarf nach Kapazitäten ohne Konflikt mit geschützten Landschaften und ohne Eingriff in unberührte Fruchtfolgeflächen abdeckten. Zudem seien allein zwischen 2014 und

2018 rund 1,07 Mio. m<sup>3</sup> Aushubmaterial aus anderen Kantonen, mehrheitlich ohne Gegenrechtsvereinbarung, importiert und damit Ablagerungsmöglichkeiten ausserhalb von Deponien aufgefüllt worden, was im Widerspruch zur Verwertungspflicht für unverschmutztes Aushubmaterial stehe. Dies zeige, dass die Richtplangrundlagen nicht mehr aktuell seien und die effektiv vorhandenen Herausforderungen nicht reflektierten. Infolge der blossen Behördenverbindlichkeit könne auch kein Vertrauensschutz für und durch die Deponiebetreiber betreffend die bisherigen Abklärungen und Dispositionen geltend gemacht werden.

Die Deponieplanung 2013 sei im Rahmen der Abfallplanung 2019 aktualisiert worden. Dabei seien die abgelagerten Mengen der Jahre 2014–2018 deutlich über den Prognosen gelegen, nämlich ca. 0.85 Mio. m<sup>3</sup>, was dem Volumen der geplanten Deponie Stockeri entspreche. Dabei sei dies zur Hauptsache auf Importe aus anderen Kantonen zurückzuführen. Die Schaffung der Ablagerungskapazität sei jedenfalls nicht in einer kantonsinternen Nachfrage begründet. Es bestehe somit kein öffentliches Interesse an der Schaffung von Deponiekapazitäten in einem BLN-Objekt, weil die bestehenden Kapazitäten mit Importen verloren gegangen seien. Gemäss Abfallplanung 2019 müsste die Deponie Stockeri erst 2027 in Betrieb gehen. Diese Annahme sei darauf zurückzuführen, dass die Planung der Kiesabbauvolumina (und des damit zusammenhängenden Ablagerungsvolumens) gegen Ende des Betrachtungszeitraumes ungenau werde. Werde aber davon ausgegangen, dass ab dem Jahr 2027 infolge der fortgesetzten Bautätigkeit weiterhin Aushub anfallen werde, so sei es unlogisch, davon auszugehen, dass nicht auch der Bedarf an Kiesabbaugebieten nicht weiter beplant und befriedigt werde. Eine Planung, die bloss aus der Bereitstellung von Ablagerungskapazitäten für den innerkantonalen Anfall von Aushubmaterial bestehe, aber keine Kontrolle darüber habe, wie diese aufgefüllt würden, sei sinnlos und schaffe kein öffentliches Interesse an der Planung einer Deponie in einem BLN-Gebiet. Gemäss den Ausführungen der Kantone Luzern, Obwalden, Schwyz, Uri, Nidwalden und Aargau sei die Entsorgung sichergestellt bzw. seien Massnahmen in Planung oder schon in Realisierung. Der Importdruck aus dem Kanton Zürich könne an diese Kantone weitergegeben werden. Ein Kapazitätsengpass im überregionalen Bereich bestehe nicht.

Das Bundesgericht habe im Zusammenhang mit Neueinzonungen im Sinne von Art. 15 RPG festgehalten, dass aufgrund der detaillierten Neuregelung der Begrenzung der Bauzonen durch den Eidgenössischen Gesetzgeber in diesem Bereich nunmehr eine Bundesaufgabe vorliege. Die kantonale Nutzungszone Stockeri stelle einen projektbezogenen Nutzungsplan dar und enthalte diverse Elemente eines baurechtlichen Vorentscheides mit

den Wirkungen einer eigentlichen Baubewilligung dar. Entsprechend erfolge der Erlass einer Nutzungszone für eine Deponie in Erfüllung einer Bundesaufgabe. Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare dürfe bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstünden (Art. 6 Abs. 2 NHG). Die ENHK habe gestützt auf Art. 7 Abs. 2 NHG schon vier Gutachten zur geplanten Deponie verfasst. Das Gutachten 2018 basiere auf dem aktuellen Inventarblatt des BLN-Objekts 1309. Erneut sei sie wieder zum Schluss gekommen, dass die geplante Deponie, die mit der Ausscheidung der Nutzungszone ermöglicht werden solle, zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Schutzziele 3.1 und 3.2 des fraglichen BLN-Objekts führe und habe deshalb beantragt, auf die Ausscheidung der Nutzungszone zu verzichten. Zwar möge die Abfallentsorgung als Gesamtaufgabe gegebenenfalls eine Aufgabe von nationaler Bedeutung sein, aber es sei zu berücksichtigen, dass die Verwertung von unverschmutztem Aushub nicht primär in eigens dazu geschaffenen Deponien zu erfolgen habe, sondern prioritär eine eigentliche Verwertung vor Ort oder als Baumaterial stattfinden solle. Nachdem der Kanton Zug allein in den letzten 5 Jahren mehr als 1 Mio. m<sup>3</sup> Aushubmaterial zur Ablagerung importiert habe, bestehe kein Notstand in dem Sinn, dass die Deponie Stockerri die ultima ratio zur Schaffung von ausreichend Ablagerungsvolumen wäre. Weder seien gleich- oder gar höherwertige Interessen von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG noch relevante kantonale Interessen ersichtlich. Die Vorinstanz dürfe nicht ihre Wertung über die Beeinflussung des BLN-Objekts an die Stelle der schlüssigen Aussagen der ENHK setzen. Die geplante maximale Aufschüttungshöhe liege markant über der Höhe (sechs bis sieben Meter) der beiden südlich gelegenen Drumlins, die damit nicht mehr ablesbar sein würden. Durch die Neumodellierung infolge der Deponie würde die Landschaft verfälscht, die Erkennbarkeit der Drumlin-Landschaft zerstört. Unzutreffend sei die Behauptung der Vorinstanz, dass der betroffene Bereich des Schutzobjekts bereits stark beeinträchtigt sei. Östlich der Autobahn sei das glazialmorphologische Relief weitgehend unverändert und unversehrt; daran ändere auch die Hochspannungsleitung nichts. Die Schutzziele des BLN-Objekts umfassten nicht nur die Einsicht vom See her, sondern auch die ufernahen geomorphologischen Formen.

Im Weiteren schreibe Art. 19 Abs. 1 VVEA ausdrücklich vor, dass unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial möglichst vollständig zu verwerten und eben gerade nicht zu deponieren sei. Einer diesen Grundsätzen widersprechenden Deponierung könne kein nationales Interesse zugeschrieben werden, welche eine schwerwiegende Beeinträchtigung eines BLN-Objekts rechtfertige. Bei den Gutachten der ENHK bzw. EKD handle es sich

um amtliche Gutachten, von denen nur aus triftigen Gründen abgewichen werden dürfe. Solche lägen nicht vor. Daran ändere auch der von der Vorinstanz ins Feld geführte zukünftige Art. 7 Abs. 3 NHG, der keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht bringe, nichts.

Es seien diverse Interessen nicht oder nicht zureichend ermittelt (Fruchtfolgeflächen, Erschliessung, Lärm, Gewässerschutz, Wildtierkorridor) worden. Es fehle eine umfassende Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV. Die von der geplanten Deponiezone erfasste Fläche sei weitgehend den Fruchtfolgeflächen zugewiesen. Auf Basis der bestehenden Unterlagen sei schlicht nicht beurteilbar, ob und in welchem Umfang Fruchtfolgeflächen verloren gingen bzw. welche Qualität und Eignung die bestehenden und die zukünftigen Böden haben würden. Aus diesbezüglich sei die Durchführung einer fundierten UVP unabdingbar. Es könne nicht der Errichtungsbewilligung überlassen werden, "ob das Land weiterhin die Kriterien für Fruchtfolgeflächen einhält" oder nicht (Festsetzungsverfügung S. 6). Denn bei Deponiezone handle es sich um beschränkte Bauzonen. Auch wenn eine kantonale Nutzungszone für eine Abfallanlage nicht als Bauzone einzustufen wäre und Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> RPV nicht direkt zur Anwendung käme, müsse sichergestellt werden, dass nicht Fruchtfolgeflächen in erheblichem Mass verloren gingen (Art. 3 Abs. 2 Ziff. 1 RPG). Diese Fragen könnten im Rahmen der Nutzungsplanung nicht einfach ausgeblendet werden.

Zu prüfen sei die Frage der sachgerechten Zufahrt. Die Küssnacherstrasse könne Art. 9 LSV nicht einhalten. Entlang dieser Erschliessungsstrasse habe in den letzten zehn Jahren eine erhebliche Bautätigkeit stattgefunden, weshalb sich die Zahl der lärmbeeinträchtigten Personen entsprechend vergrössert habe. Gemäss Bericht Umweltauswirkungen seien entlang der Rischer- und der Küssnacherstrasse die Immissionsgrenzwerte schon heute überschritten und nähmen – auch im Bereich Stockerstrasse – noch zu. Es seien daher alternative Erschliessungsstrassen zu prüfen. Das Bundesgericht habe sich im Entscheid BGE 136 II 281 E. 2.5.3 nicht zu Art. 9 LSV geäussert. Die Vorinstanz verhalte sich rechtswidrig, wenn sie behaupte, das Bundesgericht habe die Verletzung von Art. 9 LSV gebilligt, weshalb sie sich nicht mehr damit auseinandersetzen müsse. Unzutreffend sei auch die Aussage, dass mit der vorliegenden Nutzungszone keine neue Anlage im Sinne des Lärmrechts geschaffen werde, sondern sie schaffe nur deren planerische Grundlage. Die Deponiezone sei eine projektbezogene Spezialzone, welche alle wesentlichen Randbedingungen regle, weshalb Art. 9 LSV bereits zur Anwendung gelange. Es werde zur

Kenntnis genommen, dass die Baudirektion die lärmrechtliche Sanierung der fraglichen Strassenabschnitte plane, allerdings sei diese Absicht rechtlich nicht sichergestellt.

Aus den Stellungnahmen des Kantons Schwyz vom 2. Februar 2019 und des Bezirksrats Küsnacht vom 24. Januar 2018 ergebe sich, dass die Erschliessung der Deponie Stockeri nicht sichergestellt seien. Die vorgeschriebene Hapterschliessung über die Autobahnausfahrt Fänn sei schon heute überlastet, weshalb sie die Anforderungen von Art. 19 RPG nicht erfülle (vgl. BGer 1C\_36/2010 vom 18. Februar 2011 E. 4). In diesem Zusammenhang sei nicht klar, in welchem Verhältnis die zusätzliche Bestimmung 14 für die kantonale Nutzungszone zu Ziff. 15 stehe. Auch die erhebliche Beeinträchtigung des Wildkorridors bei einer Inbetriebnahme der Deponie (vgl. Mitbericht des Amtes für Wald und Wild vom 26. Januar 2018) verlange nach einer Prüfung einer alternativen Erschliessungsrouten. Das Amt für Umwelt (AFU) empfehle in seinem Mitbericht vom 26. Januar 2018 die Prüfung der Festsetzung einer Grundwasserschutzzone für die Quellen Nrn. 628, 630 und 631. Wenn selbst die Fachstelle dies empfehle, müsse die Aussage der Vorinstanz über das Bestehen einer Praxis bezweifelt werden, wonach erst ab der Versorgung von fünf Haushalten durch eine Quelle von einem öffentlichen Interesse an deren Schutz ausgegangen werden könne.

Die Interessenabwägung im Planungsgericht sei gesamthaft rechtsfehlerhaft erfolgt. Die Interessen an der Deponie Stockeri seien primär privater und finanzieller Natur. Erhebliche öffentliche Interessen überwiegen, weshalb die kantonale Nutzungszone für Abfallanlagen Deponie Stockeri aufzuheben sein.

C. Die Beschwerdeführer leisteten fristgerecht den verfügten Kostenvorschuss von Fr. 3'500.–.

D. Am 28. Januar 2020 teilte der Gemeinderat Risch mit, dass er auf eine Stellungnahme zur Beschwerde und auf eine Verfahrensbeteiligung verzichte, da er während der öffentlichen Auflage keine Einsprache eingereicht habe.

E. Mit Vernehmlassung vom 6. Februar 2020 liess die D. \_\_\_\_\_ AG die vollumfängliche Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die Bestätigung der Verfügung über die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone für Abfallanlagen, Stockeri, Gemeinde Risch, vom 4. Dezember 2019 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer beantragen. Zur Begründung wurde vorab auf die einlässli-

chen Erwägungen der Vorinstanz in der Verfügung, auf die eigenen Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren, auf den Bericht des Amts für Raumplanung im Sinne von Art. 47 RPV und die beiden Berichte der G. \_\_\_\_\_ AG vom 14. November 2017 betreffend Beurteilung Landschaft und Umweltauswirkungen im Rahmen der Anpassung des kantonalen Nutzungsplans verwiesen. Ergänzend wurde vorgebracht, dass es vorerst nur darum gehe, auf Stufe Nutzungsplanung langfristig genügenden Deponieraum sicherzustellen. Mangels eines konkreten Deponieprojekts mit Rekultivierungsplan und den zu beachtenden neu verfügbaren Auflagen könnten die Umweltauswirkungen aktuell nicht umfassend beurteilt werden. Dies werde im Errichtungsbewilligungsverfahren für das konkrete Vorhaben mit den dazumal bekannten Gegebenheiten (Bedarf, rechtliche Grundlagen, Verkehrszusammensetzung entlang der Deponieerschliessung) zu prüfen sein.

Ein Richtplan, der die Nutzung eben nicht parzellenscharf festlege, werde nicht verletzt, wenn die nachgeordnete Nutzung davon abweiche. Das Bundesgericht habe in BGER 1C\_414/2013 vom 30. April 2014 eine bis zu 35 % grössere Fläche toleriert. Vorliegend sei Hauptgrund für die Flächenausdehnung von 20 % die landschaftliche Eingliederung der geplanten Deponie, nämlich die Forderung nach Fruchtfolgeflächen, flachere Böschungen und sanftere Formen mit weitgehender Schonung der bestehenden Drumlins. Auch das Mehrvolumen von maximal 20 % falle gegenüber dem Richtplaneintrag, welcher ein Volumen von ca. 0.7 Mio. m<sup>3</sup> aufführe, nicht ins Gewicht. Es bedürfe demnach keiner vorgängigen Richtplananpassung. Die Abweichungen vom Richtplan seien raumplanerisch zweckmässig und quantitativ von untergeordneter Bedeutung. Die raumplanerischen Voraussetzungen für die Ausscheidung einer Zone für den Deponiebetrieb seien seit dem Jahr 2006 gegeben und hätten unverändert Bestand. Die Beschlüsse zur Richtplanfestsetzung stimmten mit der aktuellen Deponieplanung überein und erwiesen sich angesichts des sehr hohen, deutlich ausgewiesenen Bedarfs als aktueller denn je. Die Festsetzung der Deponie Stockeri sei im Rahmen einer umfassenden Standortevaluation erfolgt. Aufgrund der besonderen (topographischen) Anforderungen für vernässstes Material und Seekreide etc. fielen alternative Standorte – so auch die neu im Richtplan verankerten Ablagemöglichkeiten im Gebiet "Neutal" – ausser Betracht. Das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und der Kanton hätten in Kenntnis des ENHK-Gutachtens als Ergebnis einer Interessenabwägung Auflagen und Massnahmen formuliert, welche die Richtplanfestsetzung rechtfertigten. Darauf gestützt habe der Bundesrat den richtplanmässigen Standort Stockeri unter der Auflage genehmigt, dass die Einsehbarkeit der neu geschaffenen Landschaftselemente vom Zugersee aus möglichst gering zu halten sei und die Einbindung der veränderten Landschaft in den betroffenen Landschaftsraum mit

zweckmässigen Massnahmen zu erfolgen habe. Die Interessen seien vertieft abgewogen worden; von einer summarischen Prüfung könne keine Rede sein.

Die aktuelle Abfallplanung zeige, dass für die Deponie Stockeri in den nächsten Jahren (selbst ohne Berücksichtigung der Grossbauprojekte Umfahrung Cham–Hünenberg und Tangente Zug/Baar) ein ausgewiesener Bedarf bestehe. Es bestehe ein hohes öffentliches Interesse an deren Realisierung, zumal ab 2025 gestützt auf eine Vereinbarung mit der Deponie Babilon in Dietwil Gegenrecht gewährt werden müsse. Die Deponie Stockeri habe deshalb auch überregionale Bedeutung. Einzelne Kiesgruben hätten angefangen, den Kiesabbau zu drosseln. Bei anderen gingen langsam die Kiesreserven zu Ende, was dazu führe, dass weniger unverschmutzter Aushub in den Kiesgruben deponiert werden könne.

Mit der Genehmigung der Richtplanfestsetzung durch den Bundesrat sei die raumplanerische Interessenabwägung zwischen den Anliegen des Landschaftsschutzes und dem (nationalen) Eingriffsinteresse bereits erfolgt mit dem Ergebnis, dass ein schonender Eingriff in das BLN-Gebiet 1309 Zugersee im Sinne von Art. 6 NHG gerechtfertigt sei. Beim Schutzziel 3.2 gehe es nicht um "ufernahe geomorphologische Formen", sondern um die "natürlichen Seeufer mit ihren prägenden geomorphologischen Formen". Der Verweis auf die Drumlins westlich und nordwestlich Stockeri sei im Rahmen der BLN-Revision im Wissen um das Deponieprojekt hinzugefügt worden. Die Beschreibung der nationalen Bedeutung sei nicht gleichbedeutend mit den Schutzzielen. Diese Drumlins seien mehr als 800 m vom Seeufer entfernt und durch die Wallmoräne Chilchberg–Chiemen verdeckt. Sie könnten nicht mehr dem Seeufer zugerechnet werden. Insgesamt nähmen sie eine untergeordnete Stellung ein. Auch das Schutzziel 3.1 betreffe nur die "Ufersiedlungslandschaft". Das Deponievorhaben tangiere kein objektspezifische Schutzziel des BLN-Gebietes. Es befinde sich am äussersten Rand des BLN-Gebietes. Die vorgesehenen neu geschaffenen Landschaftselemente seien vom Zugersee aus nicht sichtbar. Zudem sei wesentlich, dass die von den Drumlins geprägte Kulturlandschaft bereits aufgrund der Autobahn und des SBB-Trassees – welche im Übrigen auch die künstliche, nicht naturräumliche Grenze des BLN-Gebietes bildeten – sowie den Hochspannungsleitungen schon beeinträchtigt sei. Die wertvollen grossen Rundhöcker Chilchberg und Breiten würden nicht tangiert, womit die wichtigen glazialen Formen erhalten blieben.

Die Frage der Fruchtfolgefleichen sei erst im Errichtungsbewilligungsverfahren zu klären. Der Rekultivierungs- bzw. Endgestaltungsplan betreffend Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen und die Bestimmung des Bodenaufbaus seien im noch zu erarbeitenden Depo-

nieprojekt aufzuzeigen. Es handle sich zudem um eine nur temporäre Inanspruchnahme der Fruchtfolgeflächen.

Im Jahr 2007 sei ein Umweltverträglichkeitsbericht erarbeitet worden. Er sei im 2015 überarbeitet und gestützt auf Anhörungen der Fachstellen ergänzt worden. Auch das Amt für Umwelt sei zum Schluss gekommen, dass die Deponie unter Auflagen die Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung erfüllen könne. Die vorliegenden Unterlagen seien stufengerecht. Erst das noch zu erarbeitende Projekt unterliege der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Die Erschliessung über die A4 via Ausfahrt Küssnacht–Industriegebiet Fänn und weiter entlang der Kantonsstrasse habe sich als klar beste Lösung herausgestellt. Betreffend Strassenlärm sei auf das Errichtungsbewilligungsverfahren zu verweisen. Im Weiteren handle es sich bei der Ausscheidung einer kantonalen Nutzungszone nicht um eine neue Anlage im Sinne des Lärmrechts, sondern "nur" um die nutzungsrechtliche Grundlage. Gemäss aktueller Planung werde die Rischer- und Küssnacherstrasse bis 2026 lärmrechtlich saniert sein. Hinsichtlich Überlastung der Autobahnausfahrt seien die Relationen zu beachten: die zusätzlich neun Lastwagenfahrten pro Stunden bewirkten eine Erhöhung von 1–2 %.

Betreffend Quellen sei auf den Festsetzungsentscheid der Vorinstanz resp. auf die langjährige Praxis betreffend Ausscheidung von Grundwasserschutz zonen bei Quellen zu verweisen.

F. Mit Stellungnahme vom 26. Februar 2020 beantragte die Baudirektion die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführenden. Zur Begründung verwies sie auf die Ausführungen in den beiden angefochtenen Entscheiden, in welchen alle materiellen Punkte, die in der Beschwerde gerügt würden, eingehend behandelt worden seien. Die Beschwerdeführenden machten in vielerlei Hinsicht die Verletzung von Bundesrecht geltend, weshalb nach Ansicht der Baudirektion die Rechtsmittelbelehrung korrekt gewesen sei. Betreffend Fruchtfolgeflächen sei zu vermerken, dass im Rahmen der Rekultivierung der Bodenaufbau so erfolge, dass er wieder landwirtschaftlich und — nicht zuletzt im Interesse des Grundeigentümers — ertragreich genutzt werden könne. Zudem sei darauf hinzuweisen, dass im Kanton Zug hinsichtlich der bundesrechtlich angeordneten minimalen FFF ein Überschuss bestehe.

G. Mit Replik vom 20. April 2020 verlangten die Beschwerdeführer die Edition der zwischen den Kantonen Aargau und Zug getroffenen Gegenrechtsvereinbarung betreffend die Deponie Stockeri, die Übersicht betreffend aktuelle Ablagerungskapazitäten für Material des Typs A und allfällige Anordnungen betreffend Verhinderung der Ablagerung von ausserkantonalem Material, eine Übersicht über die aktuell nachgewiesenen Fruchtfolgeflächen sowie einen Nachweis des Amtes für Umwelt betreffend Praxis zur Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen bei Quellen. Am 22. Juni 2020 liess die D. \_\_\_\_\_ AG eine Duplik einreichen und an ihren Anträgen festhalten. Auf die Ausführungen in diesen Eingaben ist — soweit erforderlich — in den Erwägungen einzugehen. Die Baudirektion liess sich nicht mehr vernehmen.

H. Am 20. April 2021 führte das Verwaltungsgericht im Gebiet Stockeri einen Augenschein durch. Anwesend waren neben den Vertretern des Gerichts eine Delegation der Beschwerdeführer im Beisein ihres Rechtsanwaltes, die Beschwerdeführer des parallel geführten Verfahrens V 2019 114 zusammen mit ihren beiden Rechtsvertretern, eine Vertretung der verfahrensbeteiligten D. \_\_\_\_\_ AG, deren zwei Rechtsvertreter, sowie der Baudirektor des Kantons Zug zusammen mit einem juristischen Mitarbeiter sowie dem Leiter des Amtes für Umwelt und der Leiterin der Abteilung Natur und Landschaft des Amtes für Raum und Verkehr. Nach Erhalt des Augenscheinprotokolls wurde den Beteiligten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, wovon alle Gebrauch machten. Deren Eingaben wurden allen Beteiligten je zur Kenntnis gebracht.

I. Am 12. Juli 2021 teilte die Baudirektion mit, dass sie auf eine abschliessende Stellungnahme verzichte. Die D. \_\_\_\_\_ AG nahm am 13. Juli 2021 abschliessend Stellung. Mit Eingabe vom 11. August 2021 hielten die Beschwerdeführer an ihren bisherigen Anträgen fest. Ergänzend verlangten sie die Feststellung der Nichtigkeit der beiden Entschiede vom 4. Dezember 2018 in Sachen Festsetzung der kantonalen Nutzungszone Stockeri infolge Verletzung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Führung eines fairen Verfahrens. In der Folge sei den Beschwerdeführern auch eine angemessene Entschädigung für die Aufwendungen im Einspracheverfahren zuzusprechen. Nebst umfangreichen Darlegungen – auf welche bei Erforderlichkeit in den Erwägungen eingegangen wird – brachten sie zum letzteren Antrag begründend vor, dass sich aus der eingereichten, im Vorverfahren verschwiegenen Gegenrechtsvereinbarung ergebe sich, dass der Kanton resp. die ihn vertretende Baudirektion im vorinstanzlichen Verfahren nicht in der Lage gewesen sei, unbefangen zu entscheiden, da sie längst vorbefasst und sich in dieser Sache recht eigentlich vertraglich verpflichtet habe. Damit seien die Rechte auf ein faires und gerech-

tes Verfahren krass verletzt worden; der Beizug eines Anwalts im Einspracheverfahren sei von Anfang an sinnlos und vergebens gewesen, da keine objektive Chance bestanden habe, mit den Argumenten angehört zu werden. Auf Aufforderung des Gerichts nahmen die D. \_\_\_\_\_ AG am 15. September 2021 und die Baudirektion am 18. Oktober 2021 zur neu vorgebrachten Rüge der unzulässigen Vorbefassung und Befangenheit der Baudirektion Stellung. Diese Eingaben wurden wiederum den Beteiligten je zur Kenntnis gebracht, was die Beschwerdeführer zu einer weiteren Replik am 8. November 2021 veranlasste. Weitere Eingaben gingen in der Folge beim Gericht nicht mehr ein.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide unterer kantonalen Verwaltungsbehörden die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit sich ihre Entscheide auf Bundesrecht stützen und die Gesetzgebung keinen Weiterzug an den Regierungsrat oder das Bundesverwaltungsgericht vorsieht. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Ist ein Entscheid einer unteren Verwaltungsbehörde angefochten, kann auch die unrichtige Handhabung des Ermessens gerügt werden (§ 63 VRG).

1.2 Gemäss Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600), welche Verordnung sich auf das Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) sowie auf das Gewässerschutzgesetz (GSchG; SR 814.20) stützt, berücksichtigen die Kantone die raumwirksamen Ergebnisse der Abfallplanung in ihrer Richtplanung. Sie weisen die in der Deponieplanung vorgesehenen Standorte von Deponien in ihren Richtplänen aus und sorgen für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen (Art. 5 Abs. 2 VVEA). Gemäss Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) erstellen die Kantone ihre Richtpläne, worin im Wesentlichen die raumwirksamen Entwicklungen, Tätigkeiten und Aufgaben aufeinander abgestimmt werden. In Art. 14 ff. RPG wird Zweck und Inhalt der Nutzungspläne geregelt. Im Kanton Zug beschliesst der Kantonsrat den kantonalen Richtplan (§ 2 des Planungs- und Baugesetzes, PBG; BGS 721.11). Die darauf basierenden kantonalen Nut-

zungs- und Sondernutzungspläne werden von der Baudirektion beschlossen (§ 5 Abs. 1 lit. b PBG). Die kantonalen Nutzungspläne sind mittels Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht anfechtbar (vgl. Art. 33 RPG sowie Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]). Damit sind die Voraussetzungen für die direkte Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der Verfügung der Baudirektion vom 4. Dezember 2019, womit die kantonale Nutzungszone für Abfallanlagen Stockeri ausgeschieden wurde, resp. den in gleicher Angelegenheit am selben Tag ergangenen Einspracheentscheid der Baudirektion gegeben.

1.3 Die Beschwerdelegitimation gemäss § 62 VRG ist bei den Beschwerdeführern als Adressaten des Einspracheentscheides fraglos gegeben. Da die Beschwerde im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht wurde, ist sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen.

2. Vorab ist die Frage zu klären, ob die Verfügung vom 4. Dezember 2019 betreffend Ausscheidung der Deponiezone und der gleichentags erfolgte Entscheid über die Einsprache der Beschwerdeführer aus formellen Gründen wegen Vorbefassung resp. Befangenheit der Baudirektion nichtig erklärt und aufgehoben werden müssen. Die Beschwerdeführer bringen vor, dass die Baudirektion durch Unterzeichnung der Gegenrechtsvereinbarung mit der Deponie Babilon und der damit einhergehenden Verpflichtung sich derart festgelegt habe, dass das Ergebnis des Einspracheverfahrens ungeachtet der Rügen schon im Vorherein festgestanden habe. Die Beschwerdegegnerin hält demgegenüber fest, dass die Vereinbarung vom damaligen Baudirektor namens des Regierungsrates resp. des Kantons Zug unterzeichnet worden sei, für den Erlass der Nutzungszone aber die Baudirektion zuständig sei. Zudem müssten befangene Personen persönlich benannt werden; die pauschale Bezeichnung einer Behörde sei ausstandsrechtlich eine ungenügende Rüge. Überdies sei heute ein anderer Baudirektor im Amt. Die verfahrensbeteiligte D. \_\_\_\_\_ AG verweist u.a. auf den in der Vereinbarung angebrachten Vorbehalt, wonach sie nur gelte, sofern das Gegenrecht erfüllt werden könne.

## 2.1

2.1.1 Gemäss § 8 VRG gelten für die kantonalen Behörden die Ausstandsbestimmungen, wie sie in der Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR; BGS 151.1) bestimmt sind. Nebst den allseits bekannten Ausstandsgründen wie unmittelbares persönliches Interesse, Verwandtschaft mit Personen, die ein unmittelbares persönliches Interesse haben, interessiert vorliegend insbesondere die Bestimmung von § 7 Abs. 1 Ziff. 5 GO RR, wonach ein Ratsmitglied resp. ein Mitglied einer kantonalen Behörde in den Ausstand tre-

ten muss, wenn dieses bei objektiver Betrachtungsweise offensichtlich den Anschein der Befangenheit erweckt.

2.1.2 Artikel 29 Abs. 1 BV gewährleistet den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Das Gebot der Unbefangenheit bildet Teilgehalt dieses Grundrechts. Im Kern der Garantie der Unbefangenheit steht für Richter wie für Verwaltungsbeamte, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben. Der Einzelne hat Anspruch darauf, dass über seine Sache von einer unparteiischen Behörde entschieden wird (subjektive Unabhängigkeit). Daraus lässt sich eine Ausstandspflicht für jene Behördenmitglieder ableiten, die am Verfahrensgegenstand ein eigenes, persönliches Interesse haben und daher persönlich befangen sind. Artikel 29 BV verlangt für Verwaltungsbehörden keine organisatorische (objektive) Unabhängigkeit, zumal es gerade die systembedingten Mehrfachzuständigkeiten des verwaltungsinternen Verfahrens waren, die zur Schaffung von unabhängigen Gerichtsinstanzen in Verwaltungssachen geführt haben. Systembedingte und damit unvermeidliche Vorbefassungen begründen grundsätzlich keine unzulässige Vorbefassung von i.S. von Art. 29 Abs. 1 BV (vgl. Bernhard Waldmann, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, Art. 29 N 35 f.). Verwaltungsbehörden sind nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen, sondern erfüllen auch öffentliche Aufgaben und nehmen ihre Interessen wahr (Gerold Steinmann, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N 35). Bei Exekutivbehörden ist zu berücksichtigen, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer Aufgaben einhergeht. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung zur Erfüllung bestimmter Aufgaben (vgl. BGE 140 I 326 E. 5.2 m.H.). Die für den Anschein der Befangenheit sprechenden Umstände müssen jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der Funktion und der Organisation der betroffenen Verwaltungsbehörde gewichtet werden (BGE 137 II 431 E. 5.2). Ein Verwaltungsentscheid muss in einem Prozess erfolgen, der eine ungestörte und ausgewogene Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen ermöglicht. Hat sich eine Behörde vorher mit einem Privaten informell abgesprochen, kann sie sich beim anschliessenden Entscheid – wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch – an die Absprache gebunden fühlen (BGE 140 I 326 E. 6.2).

2.1.3 In Rechtsprechung und Literatur wird daran festgehalten, dass sich ein Ausstandsbegehren immer gegen eine (oder mehrere) natürliche Personen zu richten hat, und nicht gegen eine Gesamtbehörde (BGer 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2). Sofern aber die Befürchtung besteht, alle Mitglieder des Gremiums seien in gleicher Art

befangen, kann sich das Ausstandsbegehren gegen das Gremium als Ganzes richten, ohne dass es je einzeln individualisiert gestellt werden muss. Dabei handle es sich nicht um eine unzulässige pauschale Ablehnung, wie in BGer 1C\_38/2021 vom 16. August 2021 E. 3.7 explizit ausgeführt wird.

2.1.4 Der Anspruch auf unparteiische Beurteilung ist formeller Natur, so dass eine Verletzung gemäss herrschender Lehre auch in einem Rechtsmittelverfahren grundsätzlich nicht geheilt werden kann. Die Praxis lässt allerdings Heilungsmöglichkeiten durch die Rechtsmittelinstanz zu, wenn ihr hinsichtlich des Streitgegenstands die gleiche Kognition zusteht wie der Vorinstanz (vgl. Regina Kiener, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 5a N 53 m.H.).

2.2 Im Sommer resp. Herbst 2017 – die erste Unterschrift wurde vom damaligen Baudirektor des Kantons Zug am 19. Juni 2017, die letzte am 26. September 2017 von der D.\_\_\_\_\_ AG gesetzt – trafen die beiden Kantone Zug und Aargau sowie die Deponiebetreiberinnen H.\_\_\_\_\_ AG und D.\_\_\_\_\_ AG eine Gegenrechtsvereinbarung für die kantonsübergreifende Entsorgung von unverschmutztem Abfall zur Verstärkung der kantonsübergreifenden und bewährten regionalen Zusammenarbeit. In der Vorbemerkung wurde festgehalten, dass die H.\_\_\_\_\_ AG die Betreiberin der geplanten Aushubdeponie im Gebiet Babilon in der Gemeinde Dietwil sei. Diese erstrecke sich auf einer Fläche von rund 16 ha und umfasse ein Volumen von ca. 1,4 Mio. m<sup>3</sup> (fest). Die Betriebsaufnahme der Deponie Stockeri sei spätestens per 2025 geplant, erstrecke sich über eine Fläche von ca. 15,5 ha und umfasse ein Volumen von ca. 900'000 m<sup>3</sup> (fest). Konkret wurde vereinbart, dass die H.\_\_\_\_\_ AG für die D.\_\_\_\_\_ AG bei ihrer geplanten Deponie Babilon ein Volumen von total 500'000 m<sup>3</sup> bei einer jährlichen Richtgrösse von rund 60'000 m<sup>3</sup> und einer rund achtjährigen Betriebsdauer reserviere. Im Gegenzug gewähre die D.\_\_\_\_\_ AG der H.\_\_\_\_\_ AG in der geplanten künftigen Deponie die Entsorgung von unverschmutztem Aushub im gleichen Umfang, für die gleiche Dauer und im gleichen Volumen, wie aus dem Kanton Zug geliefert worden sei. Das Gegenrecht werde über die beiden Deponiegesellschaften vollzogen, damit die Abwicklung nachvollzogen werden könne. Gemäss Ziff. 5 gilt diese Vereinbarung so lange, "bis Gegenrecht erfüllt worden ist bzw. Gegenrecht erfüllt werden kann". Die Vereinbarung enthält keine Regelung darüber, wie verfahren werden soll, sofern das Gegenrecht nicht ausgeübt werden kann. Im November 2017 liess das ARV das Gesuch um Ausscheidung der Nutzungszone für die Deponie Stockeri öffentlich auflegen. In der "Abfallplanung 2019", vom Regierungsrat am 9. April 2019 beschlossen und in der Folge vom Amt für Umwelt (AFU) publiziert,

wurde in der Ziff. 4.9.2 (Bisherige und zukünftige Mengenentwicklungen und Ablagerungskapazitäten) auf die Gegenrechtsvereinbarung mit der Deponie Babilon hingewiesen. Die Beschwerdegegnerin liess am 9. Juni 2021 dem Gericht eine Kopie der Gegenrechtsvereinbarung zukommen.

2.3 Zuerst kann festgestellt werden, dass erst mit Publikation der "Abfallplanung 2019" die Öffentlichkeit bzw. die Beschwerdeführer als Interessierte vom Bestehen der Gegenrechtsvereinbarung Kenntnis erlangen konnten. Der genaue Inhalt ist in diesem Verfahren seit Juni 2021 bekannt. Das Begehren der Beschwerdeführer um Aufhebung der Entscheide wegen Befangenheit ist somit jedenfalls rechtzeitig erfolgt. Festgestellt werden kann auch, dass es für das Vorliegen von privaten, unmittelbar eigenen Interessen der an den angefochtenen Entscheiden beteiligten Personen nicht die geringsten Anzeichen gibt. Es fragt sich daher nur, ob die Baudirektion an die vom Kanton Zug getroffene Vereinbarung in einer Weise gebunden war, dass ihre Entscheide im Ergebnis schon vorab feststanden. Hier zeigen sich beispielhaft die systemimmanenten Verflechtungen innerhalb der Verwaltung. Die Kantone sind gesetzlich zur Abfallplanung verpflichtet (vgl. Art. 4 VVEA). Sie arbeiten bei der Abfallplanung insbesondere auch im Bereich der Deponieplanung zusammen und legen dafür nötigenfalls kantonsübergreifende Planungsregionen fest (Art. 4 Abs. 2 VVEA). Der Vollzug dieser Aufgabe ist der politische Auftrag an die Exekutivebehörde. Basierend auf den bisherigen Abfallplanungen und dem voraussichtlichen Bedarf an Deponievolumen für unverschmutzten Aushub vereinbarte der Kanton Zug, vertreten durch den damaligen Baudirektor, mit dem Kanton Aargau die Aufnahme von Deponiematerial unter Gewährung eines Gegenrechts im gleichen Umfang. Zwar war zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses die Nutzungszone nicht ausgeschieden, aber immerhin im Richtplan eingetragen. Die Sicherung von notwendigem Deponievolumen liegt im öffentlichen Interesse, weshalb der Vertragsschluss im Grundsatz nicht zu beanstanden ist. Für den Erlass der Nutzungszone ist gemäss § 5 Abs. 2 lit. b PBG die Baudirektion zuständig, welche ein Teil der Staatsverwaltung des Kantons ist. Die hier angefochtenen Entscheide werden vom neuen Baudirektor verantwortet. Mit dem Erlass der Nutzungszone werden öffentliche Interessen verfolgt. Im Urteil 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011 verneinte das Bundesgericht das Vorliegen von Ausstandsgründen im Falle einer Exekutivebehörde, die für die eigene Gemeinde über ein Baugesuch und die dagegen erhobene Einsprache entscheiden. Nicht anders verhält es sich hier, wo die Baudirektion öffentliche Interessen zu wahren hat und offensichtlich keine persönlichen Interessen verfolgt. Darüber hinaus wurden in der Gegenrechtsvereinbarung keine Sanktionen für den Fall ihrer Nichteinhaltung definiert, welche die Baudirektion geradezu gezwungen hätten, nicht anders als wie erfolgt

zu entscheiden. Im Gegenteil erfolgte die Vereinbarung unter dem Vorbehalt, dass "Gegenrecht erfüllt werden kann". Auch ist nicht ersichtlich, welche Rechte die Betreibergesellschaften aus einem allfälligen Scheitern der Gegenrechtsvereinbarung ableiten könnten. Im Weiteren stellt sich hier auch die Frage, wer innerhalb der ganzen Staatsverwaltung, so man das Vorliegen von Befangenheit gleich wie die Beschwerdeführer definieren würde, überhaupt über Einsprachen oder Beschwerden befinden könnte, wenn der Kanton resp. der Regierungsrat als vorgesetzte Behörde eine politische Entscheidung getroffen hat, die wie hier zu später folgenden Planungsmassnahmen führt. Im Weiteren folgt aus der Festsetzung einer Nutzungszone für Deponie nicht zwingend ein Anspruch auf Erteilung einer Betriebsbewilligung (vgl. unten E. 7.4). Zudem erliess die Baudirektion ausführlich begründete Entscheide und hiess die Einsprache immerhin teilweise gut, weswegen der Vorwurf, sie habe sich nicht ernsthaft mit den Argumenten auseinandergesetzt und das Verfahren nur "für die Galerie geführt", nicht bestätigen lässt. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die angefochtenen Entscheide vom 4. Dezember 2019 nicht aus formellen Gründen aufzuheben sind.

### 3.

3.1 Der Kantonsrat Zug verabschiedete am 28. Januar 2004 (siehe BGS 711.3) den kantonalen Richtplan. In der Richtplankarte (BGS 711.32) ist der Standort Stockeri als Inertstoffdeponie für unverschmutzten Aushub (Deponie Typ A) festgesetzt. Gemäss zugehörigem Richtplantext (BGS 711.31, E. 3.3.2) ist als Grössenordnung ein Volumen von ca. 0,7 Mio. m<sup>3</sup> geplant, wobei das effektive Volumen nach der Projektierung noch abweichen kann. Auf Antrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 2. Dezember 2005 genehmigte der Bundesrat den Deponiestandort mit dem Zusatz, dass a) die Einsehbarkeit der neu geschaffenen Landschaftselemente vom Zugersee aus möglichst gering zu halten ist und b) die Einbindung der veränderten Landschaft in den betroffenen Landschaftsraum mit zweckmässigen Massnahmen der Landschaftsgestaltung, der ökologischen Aufwertung und, wo möglich, des Rückbaus bestehender störender Bauten und Anlagen erfolgt. Der Antrag des ARE auf Genehmigung erfolgte in Berücksichtigung der Stellungnahmen der interessierten Bundesstellen (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Bundesamt für Wasser und Geologie BWG [heute Bundesamt für Umwelt BAFU], Bundesamt für Landwirtschaft BLW) und entgegen der expliziten Äusserung der ENHK auf Nicht-Festsetzung der Deponiezone am vorgesehenen Ort.

Östlich und nördlich des im Richtplan ausgewiesenen Standortes für die Deponie ist der Verlauf des Wildkorridors verzeichnet.

3.2 Die vorgesehene – auch im Rischer Richtplan als solche ausgewiesene – hufeisenförmige Deponiezone befindet sich im BLN-Gebiet Nr. 1309 "Zugersee". Sie liegt aktuell in der Landwirtschaftszone, welche ihrerseits von einer gemeindlichen Landschaftsschutzzone überlagert ist. Der Deponieperimeter umfasst eine Fläche von ca. 15,5 ha. Er grenzt im Westen an das SBB-Trasse resp. die Autobahn A4. Im Norden bilden zwei Drumlins der Höhe von 467 m.ü.M. und der Wald des Chilchbergs im vorgeschriebenen Abstand die Grenze. Im Süden umschliesst die vorgesehene Zone den Drumlin Moos, der eine Höhe von 461 m.ü.M. aufweist. Landwirtschaftliche Wege verlaufen an der südlichen und östlichen Grenze, durchziehen aber auch die Zone. Zwischen den Drumlins im Norden und dem Hügel Moos befindet sich eine Senke. Durch diese fliesst von Nordosten Richtung Südwesten der aktuell noch eingedolte Moosbach. Einbezogen in die Nutzungszone ist zwecks Enderschliessung der Deponie die von der Stockerstrasse abgehende Strasse, welche in Ost-West-Richtung nördlich am Fuss eines Drumlins verläuft.

Aktuell noch nicht realisiert ist die Überführung der Eisenbahn und der Autobahn für die Wildtiere, womit der vom Süden der Schweiz ins Mittelland führende Wildkorridor an dieser Stelle noch unterbrochen ist.

4. Gemäss Art. 9 RPG sind Richtpläne nur für Behörden verbindlich. Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst. Sie werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet. Da es dem Richtplan regelmässig an präzisen räumlichen Direktiven fehlt, sind die Anordnungen von ihrer Natur her nicht als parzellengenau verbindlich zu verstehen. Der Nutzungsplanung steht so ein Konkretisierungsspielraum zu. Ein Abweichen kann im Rahmen der Nutzungsplanung gerechtfertigt sein, ohne dass vorgängig der Richtplan angepasst werden muss, dies wenn es sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung ist (Waldmann/Hänni, Handkommentar, RPG, 2006, Art. 9 N 19).

Die Bindungskraft des Richtplanes ist von rechtlich, sachlich und zeitlich beschränkter Tragweite. Die Bindungsdauer ist an unveränderte Umstände gekoppelt (vgl. Pierre Tschannen, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 9 N 24 ff.). "Geändert" haben sich die Verhältnisse, wenn sie den seinerzeit beim Planbeschluss herrschenden Umständen nicht mehr entsprechen und ein Festhalten an der ursprünglichen Planlösung daher als anzweifelbar erscheint. Die Änderung muss

aber nicht "erheblich" sein (Tschannen, a.a.O., Art. 9 N 41). Eine Anpassung soll aber nur "nötigenfalls" erfolgen, was eine Interessenabwägung bedingt. Die für eine Änderung sprechenden Gründe müssen das Interesse an der Beständigkeit des Richtplans überwiegen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 9 N 44). Aufgrund der blossen Behördenverbindlichkeit haben indessen bei der Änderung von Richtplänen Vertrauensschutz und Rechtssicherheit nur wenig Gewicht (vgl. Tschannen, a.a.O., Art. 9 N 45).

Richtpläne können durch Private nicht angefochten werden, möglich ist aber deren vorfrageweise Anfechtung im Zuge der Nutzungsplanung oder allenfalls auch eines Baubewilligungsverfahrens.

## 5.

5.1 Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es im besonderen Mass die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälereten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz, NHG; SR 451). Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein inventarisierendes Objekt erheblich beeinträchtigt werden, so verfasst die Kommission (so hier die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK, vgl. Art. 23 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz, NHV; SR 451.1) zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Sie gibt darin an, ob das Objekt ungeschmäkert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Interessenabwägung durch die Entscheidbehörde (vgl. Art. 7 Abs. 2 und 3 NHG). Artikel 5 Abs. 1 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR 451.11) hält als Grundsatz fest, dass die Objekte in ihrer natur- und kulturlandschaftlichen Eigenart und mit ihren prägenden Elementen ungeschmäkert erhalten bleiben müssen. Bei Erfüllung von Bundesaufgaben stellen Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der objektspezifischen Schutzziele haben, keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objektes, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objektes (Art. 6 Abs. 2 VBLN). Gemäss Art. 6 Abs. 2 VBLN sind schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objektes im Sinne von Art. 6 Abs. 1 NHG nur zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist

als das Interesse am Schutz des Objektes. Die Kantone haben das BLN bei ihren (Richt- und Nutzungs-)Planungen zu berücksichtigen (vgl. Art. 8 VBLN). Die Schutzziele der überarbeiteten, nun geltenden Objektblätter sind in abschliessender Weise einzeln aufgelistet (vgl. Jörg Leimbacher, in: Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 5 N 17).

Die Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung statuiert kein absolutes Veränderungsverbot und verlangt nicht, dass am bestehenden Objekt nichts geändert werden darf (Leimbacher, a.a.O., Art. 6 N 5). Ein Eingriff ist aber nur zulässig, sofern nebst den anderen Voraussetzungen auch das Gebot der grösstmöglichen Schonung erfüllt wird, d.h. dass sich ein Projekt an das unumgängliche Mindestmass hält und der Eingriff minimiert wird. Dazu gehört auch, dass mögliche alternative Standorte geprüft und deren Vor- und Nachteile abgewogen werden (Leimbacher, a.a.O., Art. 6 N 8 f.).

5.2 Der verstärkte Schutz nach Artikel 6 NHG gilt nur soweit, als die (auch kantonalen) Behörden Bundesaufgaben wahrnehmen. Was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe zu verstehen ist, führt Art. 2 NHG nicht in abschliessender Weise aus. Sicher muss es sich um eine Aufgabe handeln, die auf Bundesrecht beruht und einen konkreten Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist (vgl. Jeannerat/Moor in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 17 N 20). Nach der Rechtsprechung ist das Ausscheiden von Bauzonen (Neueinzonungen) als Bundesaufgabe zu qualifizieren (BGE 142 II 509). Gemäss Art. 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) erstellen die Kantone eine Abfallplanung. Insbesondere ermitteln sie ihren Bedarf an Abfallanlagen, vermeiden Überkapazitäten und legen die Standorte der Abfallanlagen fest. Artikel 5 VVEA verpflichtet sie, die raumwirksamen Ergebnisse der Abfallplanung in ihrer Richtplanung zu berücksichtigen. Sie haben die für die Deponien vorgesehenen Standorte in ihren Richtplänen auszuweisen und für die Ausscheidung der entsprechenden Nutzungszonen zu sorgen. Die Bundesinventare wie das BLN sind auch von den Kantonen bei der Erfüllung raumrelevanter Aufgaben immer zu berücksichtigen. Damit kann vorliegend festgestellt werden, dass es sich bei der Ausscheidung dieser projektbezogenen Nutzungszone für eine Deponie um eine Bundesaufgabe im Sinne des NHG handelt (vgl. Pierre Tschannen/Fabian Mösching, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Gutachten im Auftrage des Bundesamtes für Umwelt BAFU, 7. November 2012, S. 10 ff.).

Auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben hat das BLN-Inventar aber für Gemeinden und Kantone eine mittelbare oder indirekte Wirkung. Eine Landschaft darf nicht

ohne weiteres beeinträchtigt werden, die der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben als besonders schützenswert erachtet und in einem Inventar aufgeführt hat, zu dessen Erstellung die Kantone in Anwendung von Art. 5 NHG beigetragen haben. Es ist insbesondere auch in der Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Diese muss auf einer umfassenden Interessenabwägung beruhen. Tragen sie einem vom Bund inventarisierten Objekt nicht genügend Rechnung, sind sie fehlerhaft (Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 17 N 50 ff.). Insofern greift das Schutzkonzept gemäss den Bestimmungen des NHG selbst bei kantonalen Aufgaben.

5.3 Nicht jede Erfüllung einer Bundesaufgabe ist von nationaler Bedeutung. Nur in letzterem Fall ist aber ein Eingriff, der zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Schutzobjektes führt, überhaupt nur schon in Erwägung zu ziehen. Was von nationaler Bedeutung ist, ist eher unklar. Leimbacher (a.a.O., Art. 6 N 20) führt unter Verweis auf Lehre und Rechtsprechung die Abfallentsorgung als Beispiel für ein Aufgabeninteresse von nationaler Bedeutung auf. Artikel 19 Abs. 1 VVEA ordnet an, dass unverschmutztes Aushub- und Ausbruchsmaterial möglichst vollständig zu verwerten ist und zwar wie folgt: a. als Baustoff auf Baustellen oder Deponien, b. als Rohstoff für die Herstellung von Baustoffen; c. für die Wiederauffüllung von Materialentnahmestellen; oder d. für bewilligte Terrainveränderungen. Für diese Abfälle dürfen Deponien des Typs A errichtet und betrieben werden (Art. 35 Abs. 1 lit. a VVEA). Aufgrund dieser bundesgesetzlichen Anordnung darf der Errichtung und dem Betrieb von Deponien zweifellos nationale Bedeutung zugemessen werden. Einschränkend ist aber ebenfalls festzuhalten, dass auch bei grundsätzlich nationaler Aufgabenbedeutung einem konkreten Projekt diese Bedeutung nicht zwangsläufig zugesprochen werden muss resp. kann. Es bedarf somit immer einer zweistufigen Prüfung, ob es sich um eine Aufgabe von nationaler Bedeutung handelt und ob das Projekt zur Verwirklichung dieser Aufgabe ausreichend beiträgt (vgl. BGer 1C\_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2).

5.4 Gemäss § 5 des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (BGS 432.1) richten sich die Schutz- und Unterhaltmassnahmen in Landschaften von nationaler Bedeutung grundsätzlich nach den Bundesvorschriften. Das kantonale Gesetz lässt in Landschaftsschutzzonen deren Bewirtschaftung, Pflege und Nutzung resp. Ausnahmen von der bisherigen Nutzung gemäss den Bestimmungen des NHG zu (vgl. § 14 ff.). Übereinstimmend mit den Beschwerdeparteien kann hier festgestellt werden, dass die kantonalen Regeln keinen über die bundesrechtlichen Anforderungen hinaus gehenden Schutz für das fragliche Gelände gewährleisten.

5.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Errichtung und Betreibung einer Abfalldeponie eine Bundesaufgabe darstellen, welcher grundsätzlich ein nationales Interesse zukommt. Damit kann ebenfalls festgestellt werden, dass selbst ein schwerwiegender Eingriff in das BLN-Gebiet bei gegebener Interessenlage im Grundsatz zulässig ist.

6.

6.1 Das Objekt Nr. 1309 "Zugensee" des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN umfasst den nördlichen und westlichen Teil des Zugensees, dessen Ufer sowie einen angrenzenden Landstreifen von Cham bis Immensee. Es umfasst eine Fläche von 2'882 ha. Begründet wird die nationale Bedeutung in der seit 1. Juni 2017 geltenden, das jeweilige Schutzobjekt präzisierenden Fassung wie folgt: "1. Kulissenartig wirkende mehrstufige Seelandschaft am Übergang vom Mittelland zu den Voralpen; 2. Sanfte, vom Gletscher geprägte Seelandschaft mit in den See ragenden bewaldeten Molasserücken; 3. Einmaliges Ensemble von naturnahen Bereichen und landschaftsprägenden Parkanlagen; 4. Grosse natürliche Flachufer mit Verlandungszonen und gut erkennbaren alten Strandlinien sowie Strandterrassen verschiedener Seespiegelstände; 5. Verlandungszonen und Flachmoore mit charakteristischen und gefährdeten Pflanzen- und Tierarten; 6. Ablesbarkeit jahrtausendealter menschlicher Besiedlung; Prähistorische Ufersiedlungen, mittelalterliche Schlösser, stattliche Bauernhöfe, Villen und Parkanlagen". Die Grenze bilden die Eisenbahnlinien im Norden und Westen sowie die Autobahn A4 im Süden. Als Schutzziele gelten die Erhaltung der vielfältigen, reich strukturierten parkähnlichen Ufersiedlungslandschaft mit ihren wertvollen und prägenden kulturellen Elementen (Ziel 3.1), die Erhaltung der natürlichen Seeufer mit ihren prägenden geomorphologischen Formen, gut erkennbaren Strandlinien und Flachwasserzonen (3.2), die Erhaltung der Vielfalt der Uferlebensräume, vor allem der ausgedehnten Feuchtgebiete und Schilfbestände, in ihrer Qualität sowie ökologischen Funktion mit ihren charakteristischen Pflanzen- und Tierwelt (3.3), die Erhaltung der standortangepassten landwirtschaftlichen Nutzung, insbesondere der Streuwiesen, und die Zulassung ihrer Entwicklung (3.4) sowie die Erhaltung des Ufersaums mit den archäologischen Fundstätten (3.5).

6.2

6.2.1 Die ENHK äusserte sich bereits am 21. März 2005 im Rahmen der Genehmigung des Richtplans durch den Bund zur Inertstoffdeponie Stockeri. Sie beurteilte das Vorhaben als erheblichen Eingriff, der nicht mit den Zielsetzungen des BLN vereinbar sei. Mit der geplanten Deponie werde der morphologische Formenschatz der Ufer- und Glazialland-

schaft verfälscht. Die Erreichung des Schutzziels, die Landschaftsgeschichte aus dem morphologischen Formenschatz ablesbar zu erhalten, werde vereitelt. Auch wenn durch verschiedene landschaftliche Ersatz- und Begleitmassnahmen eine ökologische Aufwertung vorgesehen sei, lasse sich die Deponie an diesem Standort nicht rechtfertigen. Die grösstmögliche Schonung sei nur mit dem Verzicht auf die vorgesehene Nutzung erreichbar. Mit auf Antrag des ARE ergänzter Stellungnahme vom 7. November 2005 hielt sie an ihrem Standpunkt fest.

6.2.2 Demgegenüber erwog das Bundesamt für Raumentwicklung ARE – nachdem es einen Augenschein durchführte und Mitberichte der involvierten Bundesämter einholte – in seinem Prüfungsbericht vom 2. Dezember 2005 zuhanden des Bundesrats, dass das Gebiet Stockeri am äusseren Rand des BLN-Gebietes bereits heute beeinträchtigt sei. Mit der Begrenzung durch die A4, die SBB-Linie und durchschnitten von Hochspannungsleitungen sei die weitgehend ausgeräumte Kulturlandschaft mit den bestehenden landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen, insbesondere mit dem grossen ehemaligen Schweinestall, bereits beeinträchtigt. Die natürlich gewachsene Drumlinlandschaft werde künstlich wesentlich verändert. Die von der ENHK ausdrücklich hervorgehobene besondere geomorphologische Qualität der Glaziallandschaft werde in diesem räumlich eng begrenzten Bereich zwar verfälscht, ihre besondere Qualität sei für den Laien bei einer Gegenüberstellung des heutigen Zustandes mit der möglichen Neugestaltung nach Schliessung der Deponie und der Rekultivierung allerdings nicht mehr unmittelbar erkennbar. Die Rekultivierung der Deponie solle als Gelegenheit zur ökologischen Aufwertung genutzt werden. Die Endgestaltung der Deponie sei noch nicht festgelegt, doch enthalte der Planentwurf verschiedene zweckmässige Massnahmen für eine erhöhte Naturnähe und eine gute Anbindung an den geplanten Wildkorridor. Mit Blick auf eine weitestgehende Erhaltung der Authentizität der Landschaft und der Ablesbarkeit der Landschaftsgeschichte sollten verschiedene Varianten der Materialablagerung bzw. Landschaftsgestaltung geprüft werden. Die Entfernung oder Verlagerung bestehender störender Bauten und Anlagen (ehemalige Schweinemasthalle, Hochspannungsleitung), welche dem Schutzziel widersprächen, würden im Übrigen sehr zweckmässige Ersatzmassnahmen darstellen. Mit den geplanten Massnahmen der Landschaftsgestaltung und ökologischer Aufwertung nach Abschluss des Deponievorganges sei eine grösstmögliche Schonung im Sinne von Art. 6 NHG aber gewährleistet.

In der Folge genehmigte der Bundesrat die Festsetzung des Deponiestandortes mit Auflagen (vgl. oben E. 3.1).

Im Rahmen eines ersten Deponiebewilligungsverfahrens stellte die ENHK am 12. Juni 2008 fest, dass das Vorhaben trotz der gegenüber 2005 vorgenommenen Verbesserungen dem in Art. 6 NHG festgelegten Gebot der ungeschmälernten Erhaltung und der grösstmöglichen Schonung nicht entspreche.

6.2.3 Mit der Revision des BLN-Inventars und der zugehörigen Verordnung (VBLN) per 1. Juni 2017 wurden der Objektbeschrieb detaillierter und die zu erreichenden Schutzziele präzisiert. Das kantonale ARV kam in seinem Bericht vom 15. November 2017 zum Schluss, dass sich die Sach- und Rechtslage auch mit dem revidierten BLN und VBLN unverändert darstelle. Die vom ARE formulierten Anträge (geringe Einsehbarkeit von Zugersee und freie Sicht auf das Zugersee-Ufer von Meierskappel aus) sei innerhalb des Zonenperimeters machbar. In der Studie werde als Beispiel eine Gestaltung mit mehreren Deponiehügeln gewählt, die sich an den bestehenden Drumlinhügeln orientierten. Dies würde zwar die Drumlinlandschaft im Projektgebiet verändern, aber sich im Endzustand nicht wesentlich von ihrer Umgebung abheben. Die Deponiehöhe sei gegenüber der Machbarkeitsstudie von 2005 reduziert worden. Für die ökologische Aufwertung seien beispielhaft Streuobstbereiche, Hecken, Kleingehölze, Krautsäume und Magerwiesen sowie feuchte Saumgesellschaften genannt. Diese wertvollen Strukturelemente unterstützten auch den Wildkorridor, indem sie als Zuleitstrukturen für die geplante Wildtierüberführung dienten. Die ENHK habe im Schreiben vom 12. Juni 2008 die ökologische Aufwertung anerkannt.

6.2.4 Am 15. November 2018 äusserte sich die ENHK in dieser Sache zum vierten Mal, nun unter Geltung der revidierten VBLN und erstattete ihr Gutachten. Sie hielt fest, dass sie sich nicht zur raumplanerischen Interessenabwägung oder zu weiteren rechtlichen Fragen äussere. Das Bewilligungsverfahren obliege den kantonalen Behörden. Sie erachte die Schutzziele 3.1, 3.2 und 3.4 des BLN-Objekts Zugersee für das vom Projekt betroffene Gebiet als relevant. Sie führte aus, dass das Gebiet auf der Landeskarte 1975 noch mit einer Moorsignatur versehen gewesen sei. Heute sei die Senke drainiert, die Kulturlandschaft sei weitgehend ausgeräumt und es werde intensive Landwirtschaft betrieben. In diesem Bereich werde das BLN-Gebiet von mehreren grossen Infrastrukturanlagen begrenzt, die zwar störend in Erscheinung träten, das Relief der charakteristischen Moränen- und Drumlinlandschaft aber nicht wesentlich beeinflussten. Die vorgesehene Fläche sei zwar gegenüber dem 2008 beurteilten Vorhaben von 17,8 ha auf ca. 15,5 ha reduziert worden, das vorgesehene Volumen betrage aber immer noch maximal 1 Mio. m<sup>3</sup>. Mit die-

sem Volumen überrage der höchste Punkt der Deponie mit 469 m.ü.M. die beiden südlich gelegenen Drumlins von 462 bzw. 463 m.ü.M. und erreiche knapp die Höhe des nördlich angrenzenden Rundhöckers. Als mögliche Gestaltung zeigten die Unterlagen einen breiten zentralen Hügel, der zwar vom See aus nicht sichtbar, aber in der nahen Umgebung inner- und ausserhalb des BLN-Gebietes deutlich in Erscheinung treten werde. Einst sei das betroffene Objekt als "unberührte Seelandschaft" ausgedehnt worden. Gemäss dem mit der revidierten Verordnung präzisierten Ortsbescheid werde das vom Vorhaben betroffene Gebiet explizit hervorgehoben und in seiner Bedeutung betont, indem nun stehe: "Klar erkennbar sind die Drumlins zwischen den beiden Halbinseln westlich und nordwestlich der Stockeri...". Die Wichtigkeit der in dieser Seeuferlandschaft vorkommenden geomorphologischen Formen als zu schützende Werte der Seeuferlandschaft werde mit dem Schutzziel deutlich zum Ausdruck gebracht. Die Kommission halte daher fest, dass die Deponie mit der Ausbildung eines künstlichen breiten Hügels zu einer grossflächigen Verfälschung führe und die Ablesbarkeit der Landschaft verunmögliche. Die Ablesbarkeit der Landschaftsentwicklung werde verunmöglicht, womit das Projekt in Widerspruch zu Art. 5 Abs. 1 VBLN stehe. Das Schutzziel 3.4 (Erhaltung der standortangepassten Landwirtschaft) werde lediglich temporär tangiert, hingegen würden die Schutzziele 3.1 (Erhaltung der vielfältigen, reich strukturierten parkähnlichen Ufersiedlungslandschaft mit ihren wertvollen und prägenden kulturellen Elementen) und 3.2 (Erhaltung der natürlichen Seeufer mit ihren prägenden geomorphologischen Formen, gut erkennbaren Strandlinien und Flachwasserzonen) schwerwiegend beeinträchtigt, weshalb auf die Ausscheidung zu verzichten sei.

6.2.5 Das ARE als Fachbehörde des Bundes schätzte die Beeinträchtigung des fraglichen Gebietes bei Errichtung einer Deponie als nicht so schwerwiegend ein, da es das Gebiet mit Autobahn, SBB-Trasse und Hochspannungsleitungen als schon erheblich belastet beurteilte. Mit Genehmigung der Richtplanung im Dezember 2005 übernahm der Bundesrat die Einschätzung seiner Fachstelle. Er schützte damit die Auffassung, dass das Interesse an der Erstellung einer Deponie im damals vorgesehenen Ausmass jedenfalls das Anliegen des ungeschmälernten Erhalts des Gebietes Stockeri überwiege. Beim Augenschein im Frühjahr 2021 erklärte die Leiterin der Abteilung Natur und Landschaft (NALA) des ARV, welche gleichzeitig auch stellvertretende Amtsleiterin des ARV ist, dass nach Ansicht der kantonalen Fachstelle das zentrale und schützenswerte Thema im Raum Stockeri die beiden markanten, über 500 m hohen Rundhöcker Chilchberg und Breiten seien. Diese beiden Molasserippen seien vom Gletscher herausgehobelte Rundhöcker. Drumlins seien aus vom Gletscher mitgebrachtem Schutt, aus lockerem Material, aufge-

schüttete Hügel. Das Besondere in diesem Teil des BLN-Raumes seien die beiden erwähnten grossen Molasse-Rundhöcker zusammen mit den Rundhöckern im Süden, nicht die beiden an die vorgesehene Deponie angrenzenden Drumlins. Auch mit der Deponie bleibe die Landschaftsgeschichte erkennbar.

### 6.3

6.3.1 Durch die Aufnahme eines Gebietes in das BLN-Inventar ist dessen nationale öffentliche Schutzwürdigkeit erstellt. Die ENHK kam in all ihren vier Gutachten resp. Stellungnahmen zum eindeutigen Schluss, dass das Gebiet Stockeri durch eine Deponie schwerwiegend beeinträchtigt werde, weshalb auf deren Realisierung zu verzichten sei. Es fragt sich heute, ob die Revision des BLN-Inventars und der dazugehörigen Verordnung für den hier interessierenden Raum um die Stockeri die Einschätzung des ARE, welche noch unter der vormaligen Ordnung erging, zu einer abweichenden Beurteilung führen muss. In Bezug auf die Geomorphologie wurde die Bedeutung des BLN-Gebietes in der bis zum 31. Mai 2017 geltenden Objektbeschreibung mit der "weitgehend unberührten Seeuferlandschaft mit kulissenartig in den See vorspringenden Molassekuppen und der mächtigen Nagelfluhpyramide der Rigi im Hintergrund" definiert. In der heute geltenden Fassung wird die nationale Bedeutung in Ziff. 1.1 mit der "kulissenartig wirkenden mehrstufigen Seelandschaft am Übergang vom Mittelland zu den Voralpen" und der "sanften, vom Gletscher geprägten Seelandschaft mit in den See ragenden bewaldeten Molasserücken" (Ziff. 1.2) begründet. In Ziff. 2.2 wird auf die Erkennbarkeit der Drumlins im Gebiet Stockeri und auf die Halbinsel St. Andreas bei Cham verwiesen. Der Vergleich der beiden Fassungen zeigt, dass die Bedeutung des BLN-Gebietes "Zugersee" im Wesentlichen unverändert gewichtet wird. Gegenüber der früheren Ordnung erscheinen die Schutzziele nicht weitergehend gesetzt, auch wenn sie detaillierter formuliert sind. Zwar sind die Drumlins im Objektbescrieb explizit erwähnt, doch ist dieser generell für das ganze BLN-Gebiet sehr ausführlich. Auch wenn die ENHK im letzten Gutachten nun auf diesen Objektbescrieb verweist, kann doch festgestellt werden, dass ihre Beurteilung und Schlussfolgerungen durchgängig auf denselben Argumenten basieren. Eine gegenüber der damaligen BLN-Ordnung verschärfte Schutzwirkung ist nicht zu sehen.

6.3.2 Gemäss Art. 7 Abs. 3 NHG bildet das Gutachten eine der Grundlagen für die Interessenabwägung der Entscheidbehörde. Mit dieser per 1. April 2020 eingeführten Ergänzung von Art. 7 NHG wurde die bestehende Praxis auf Gesetzesstufe verankert (vgl. BBl 2019 349). Nach wie vor gilt daher, dass in Fachfragen das Gericht nur mit triftigen Gründen vom Gutachten abweichen darf (vgl. BGer 1C\_118/2016 vom 21. März 2017

E. 5). Vorliegend sind solche Gründe gegeben. Das ARE hat die von der ENHK eingeschätzte schwerwiegende Beeinträchtigung des Gebietes Stockeri stark relativiert. Diese Einwände gelten auch heute noch bei in wesentlich unveränderter Sach- und Rechtslage. Das kantonale ARV gewichtet die Beeinträchtigung ebenfalls deutlich tiefer als die ENHK. Bei beiden Ämtern handelt es sich um Fachstellen, die spezifische Sachkunde gerade auch im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes haben. Ihren Argumenten kommt daher ein grosses Gewicht zu, auch wenn nicht vergessen werden darf, dass sie aufgrund der ihnen übertragenen Aufgaben nicht völlig unabhängig sind. Das ARE hat festgestellt, dass das fragliche Gebiet am Rand des BLN-Gebietes sei und von Autobahn, SBB-Trasse und Hochspannungsleitung schon stark beeinträchtigt sei. Dieser Feststellung kann ohne weiteres zugestimmt werden. Während die Hochspannungsleitung immerhin entfernt werden könnte, wurde mit den Verkehrsinfrastrukturen so massgeblich in die Landschaft eingegriffen, dass diese selbst bei einem Rückbau dieser Anlagen nicht mehr hergestellt werden könnte. Die Beschaffenheit des Bodens wurde offenbar schon wesentlich verändert, als ehemaliges Feuchtgebiet (vgl. "Moorsignatur") drainiert wurde und heute intensive Landwirtschaft betrieben wird. Heute zeugen noch verschiedene kleine Drumlins, aber vor allem der markante Chilchberg und der Chiemen von der Modellierung der Landschaft durch die Gletscher. Mit dem Einspracheentscheid wurde das maximal zulässige Volumen auf 840'000 m<sup>3</sup> bei gleichbleibender Grundfläche reduziert. Dies hat zur Folge, dass mögliche Deponiehügel weniger hoch aufgeschüttet werden müssen. Dies, so die Leiterin des NALA, ermögliche weiterhin die Ablesbarkeit der Landschaftsgeschichte. Die Argumente der beteiligten Fachstellen erscheinen insgesamt überzeugend und vermögen die Ansicht der ENHK stark einzuschränken. Die Reduktion des maximalen Deponevolumens ermöglicht die massvolle Einbettung in die Drumlinlandschaft, welche die – und das ist das Hauptargument der ENHK – Ablesbarkeit der Landschaftsgeschichte nach wie vor erlauben. Chilchberg und Chiemen werden durch das Vorhaben in ihrer Bedeutung nicht beschränkt, und die bestehenden Drumlins werden baulich wenig tangiert. Die prägenden Elemente bleiben somit erhalten. Eine schwerste oder auch nur schwere Beeinträchtigung des schon stark vorbelasteten Gebietes ist daher nicht zu sehen. Dieser Meinung folgte notabene auch der Bundesrat mit seiner Genehmigung des Richtplanes.

7. Die Beschwerdeführer beanstanden, dass die Sondernutzungszone trotz fehlender umfassender Umweltverträglichkeitsprüfung erlassen worden sei und damit auf ungenügenden Grundlagen beruhe.

7.1 Gemäss Art. 38 VVEA bedarf es für eine Deponie sowohl einer Errichtungs- als auch einer Betriebsbewilligung. Das Errichten einer neuen Deponie unterliegt gemäss Art. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011) mit Verweis auf dessen Anhang der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a USG. Bei Deponien des Typs A mit einem Volumen von mehr als 500'000 m<sup>3</sup> bestimmt das kantonale Recht das massgebliche Verfahren (Anhang 4 UVPV Ziff. 40.4). Dabei wählen die Kantone dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für eine bestimmte Anlage eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, so gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht (Art. 5 Abs. 3 UVPV). Sieht der Anhang oder das kantonale Recht eine mehrstufige Planung in verschiedenen Verfahrensschritten vor, so wird die Prüfung bei jedem Verfahrensschritt so weit durchgeführt, als die Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt für den jeweiligen Entscheid bekannt sein müssen (Art. 6 UVPV). Betreffend Verfahren regelt das Zuger Recht nur gerade die Zuständigkeiten. So bestimmt es in § 7 EG USG (BGS 811.1) das Amt für Umweltschutz, welches die Gesuchsteller berät, die Umweltverträglichkeitsberichte beurteilt und der Entscheidbehörde allfällige Auflagen und Bedingungen beantragt. Zur Frage, in welchem Stadium (Nutzungsplanung oder Baubewilligungsverfahren) welche Prüfungen vorgenommen werden müssen, enthält das Zuger Recht keine eigenständigen Regelungen.

7.2 Eine UVP-Pflicht bereits für die Sondernutzungsplanung ist dann gegeben, wenn alle Parameter bekannt sind, die eine solche überhaupt ermöglichen. Im Übrigen lassen der Bundesgesetzgeber und die Rechtsprechung mehrstufige Prüfungen zu. Vorliegend steht die Zulässigkeit der Deponiezone in Frage. Entscheidend für deren Beantwortung ist die Beständigkeit des Richtplanes resp. ob und in welchem Mass ein Eingriff in das BLN-Gebiet durch bedeutende Interessen gerechtfertigt ist. Von essentieller Bedeutung ist somit der Bedarf nach Deponiemöglichkeiten und Alternativen in der Standortwahl. Es versteht sich, dass dabei die umweltrechtlichen Auswirkungen der geplanten Nutzung so weit als möglich in die Planung miteinbezogen werden, andernfalls eine Interessenabwägung nicht stattfinden könnte. Dies bedingt, dass Art und Ausgestaltung des Projektes zumindest in den Grundzügen bekannt sind. Die wesentlichen umweltrelevanten Anordnungen müssen daher bereits auf Stufe der Nutzungsplanung erlassen werden und dürfen nicht ins Baubewilligungsverfahren verschoben werden (vgl. BGer 1A.230/2005 vom 4. April 2006 E. 4.2). Darüber hinaus ist aber nicht zu beanstanden, wenn ein Kanton eine vertiefte UVP ins Bau- bzw. Errichtungs- und Betriebsbewilligungsverfahren verschiebt, zumal

zwischen Nutzungsplan und Errichtung einer Anlage eine erhebliche Zeitspanne liegen kann und sich wesentliche Änderungen tatsächlicher oder rechtlicher Art ergeben können.

7.3 Im Hinblick auf die Auflage der Ausscheidung der Nutzungszone "Stockeri" erstellte das kantonale Amt für Raumplanung (heute Amt für Raum und Verkehr ARV) am 15. November 2017 einen Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1). Ein solcher Bericht ist Grundlage für die Genehmigung eines Nutzungsplanes. Er hat Auskunft zu geben, u.a. wie ein Nutzungsplan die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigt und wie den Anliegen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung getragen wird. Darin hielt das Amt fest, dass die Anpassung des kantonalen Nutzungsplanes erfolge, ohne dass ein konkretes Deponieprojekt vorliege. Ein solches sei noch zu erarbeiten. Zu jenem Zeitpunkt werde die Umweltverträglichkeit zu prüfen sein. Weiter führte es aus, dass die Richtplanfestsetzung auf einer umfassenden Standortevaluation basiere. Der Bedarf für die Ablagerung unbelasteter Aushubmaterialien sei ausgewiesen. Die vorgesehene Nutzungszone sei um 3,17 ha grösser als im Richtplan abgebildet. Diese Veränderung sei aber von untergeordneter Bedeutung und sachlich begründet, da damit gemäss den Auflagen des Bundesamtes ARE die Einsehbarkeit der neu geschaffenen Landschaftselemente vom Zugersee möglichst gering gehalten und die bestehenden Drumlins weitgehend geschont werden könnten. Die geplante Einzonung sei eine raumplanerische Massnahme zur Sicherstellung der regionalen Entsorgung von Aushubmaterial, andernfalls Materialexporte über grosse Distanzen mit entsprechenden Umweltbelastungen (CO<sub>2</sub>-Ausstoss) erfolgen müssten. Das ARV setzte sich ausführlich mit den für ein BLN-Gebiet geltenden Vorschriften unter Berücksichtigung der per 1. Juni 2017 totalrevidierten VBLN und den vom ARE formulierten Auflagen betreffend Einsehbarkeit und ökologischer Aufwertung nach Deponieabschluss auseinander. Es thematisierte die Erschliessung resp. den Verkehr und weitere Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung, so namentlich die Standorteignung gemäss VVEA (Grundwasserschutz, Überschwemmungs-, Steinschlags-, Rutschungs- oder Erosionsgefährdungen, Baugrund und Setzungsberechnungen, Auswirkungen auf angrenzende Infrastrukturanlagen) und die Anforderungen der Lärmschutz- und Luftreinhaltevorschriften. Es kam zum Schluss, dass das Deponievorhaben, soweit ohne konkretes Projekt prüfbar, allen gesetzlichen Anforderungen entspreche resp. dass in gewissen Bereichen nach der Rekultivierung sogar ein wesentlich höherer ökologischer Wert resultiere.

Das ARV sah sich noch nicht in der Lage, eine abschliessende UVP zu erstellen, da weder das definitive Projekt noch der zeitliche Horizont bekannt seien. Veränderungen bei beispielsweise den Rechtsgrundlagen oder beim Verkehrsaufkommen seien möglich, die einen wesentlichen Einfluss auf die Umweltverträglichkeit haben könnten.

7.4 Die Beschwerdeführer beanstanden die Zweistufigkeit des Prüfungsverfahrens. Sämtliche Parameter seien bekannt, weshalb die eigentliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht in das Errichtungs- und Betriebsbewilligungsverfahren verschoben werden dürfe. Dieser Ansicht ist nicht zu folgen. Es trifft zu, dass die geplante Nutzungszone nun parzellenscharf bestimmt ist und das maximale Volumen, die Betriebsdauer und die Erschliessung festgelegt wurden. Bestimmt wurde weiter, dass der Betrieb der Deponie Auflagen erfüllen müsse, welche im Rahmen der Projektierung aufzuzeigen seien. Wenn nun die Beschwerdegegnerin vorbringt, dass zwar die wesentlichen Randbedingungen festgeschrieben seien, erst aber mit dem Detailprojekt die voraussichtlichen Auswirkungen verlässlich geprüft werden könnten, ist dies nachvollziehbar. Tatsächlich sind heute noch diverse Fragen offen, so z.B. die genaue Modellierung der Deponie, allfällige Auflagen betreffend Begrenzung und/oder Lenkung des Deponiebetriebes mit Anzahl der Lastfahrten, Verlauf des auszulösenden Moosbaches etc. Noch ist auch unklar, wann sich die Deponie allenfalls realisieren lässt und damit auch, ob und wie sich die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und die konkreten Möglichkeiten und Belastungen eines Deponiebetriebes ändern. Mit dem Verschieben der vertieften UVP in das Bau- und Betriebsbewilligungsverfahren hat das ARV kein Recht verletzt; sein Vorgehen ist mit der Umweltschutzgesetzgebung konform. An dieser Stelle wird festgestellt, dass der Bericht des ARV vom 15. November 2017 für die Ausscheidung der Nutzungszone genügt. Überdies ist anzumerken, dass die Beschwerdeführer durch das zweistufige Verfahren keine ernsthaften Nachteile erleiden. Das nachfolgende Bewilligungsverfahren eröffnet ihnen ja wiederum die Möglichkeit, ihre Vorbehalte beschwerdeweise vorzubringen.

8. Die Beschwerdeführer bezweifeln die Notwendigkeit einer Deponie für NSF-Stoffe an diesem Standort. Es gebe alternative Standorte. Zudem sei die Abfallproblematik selbstverschuldet infolge des unkontrollierten Imports von Aushubmaterial aus anderen Kantonen. Aufgrund der Gegenrechtsvereinbarung werde das eigene Deponieproblem ohnehin nicht gelöst, da die angeblich notwendige Kapazität bereits durch die Abfallimporte aus dem Kanton Aargau konsumiert werde. Allfällige Engpässe seien durch die Schaffung des Gleichgewichts zwischen Import und Export zu schaffen.

## 8.1

8.1.1 In der kantonalen Abfallplanung 2007, beschlossen vom Regierungsrat am 1. Mai 2007, wurde dargelegt (vgl. S. 38), dass jährlich durchschnittlich 200'000 m<sup>3</sup> nicht standfesten Aushubs anfallt; nicht standfester Aushub umfasse vernässten Aushub sowie Seekreide und Lehme (NSF-Material). Entsorgt werde dieser in speziellen Deponien, deren Kapazität beschränkt sei. Ab 2008 würden zu wenig Deponiekapazitäten zur Verfügung stehen und bis ins Jahr 2020 werde sogar ein Defizit von 1,8 Mio. m<sup>3</sup> prognostiziert. Von den in Planung befindlichen Deponien könne die Deponie Stockeri einen wesentlichen Anteil von nicht standfestem Aushub übernehmen. Allein mit Deponiestandorten im Kanton Zug werde der Ablagerungsbedarf allerdings kaum gedeckt werden können.

8.1.2 Am 8. Juli 2014 beschloss der Regierungsrat die "Deponieplanung 2013, Aushub und Inertstoffe, Schlussbericht". In der Zusammenfassung wurde festgehalten, dass die Volumen der im Richtplan festgesetzten Deponien (Stockeri) gemäss dem aktuellen Wissensstand gebraucht würden, was die Auswertung der Modellierungen zur Entwicklung der Aushubmengen und Ablagerungskapazitäten ergebe. Es sollten aber interkantonale Vereinbarungen wie mit der Deponie Babilon (mit Gegenrecht) getroffen werden. Zurzeit dränge sich keine Neuausscheidung/-bewertung von Standorten auf. Bisher sei die Situation im Bereich Aushubentsorgung mittels jährlicher Erhebungen erfasst worden. Neu sei für die Deponieplanung ein neues Prognosemodell in Zusammenarbeit mit sechs weiteren Kantonen entwickelt worden, das KAR-Modell, welches die Kies-, Aushub- und Rückbaumaterialflüsse beschreibe. Zusammen mit dem konventionellen Prognosemodell könne es für die Kapazitätsplanung eingesetzt werden. Betreffend NSF-Material wurde dargelegt, dass eine Prognose wegen des starken Einflusses wie Baugrund und Witterung (z.B. lange Schlechtwetterperioden) schwierig sei, weshalb von einem durchschnittlichen Anfall ausgegangen werde.

8.1.3 Gemäss "Abfallplanung 2019" wurde unter den wichtigsten Handlungsfeldern (Massnahmen mit hoher Priorität) die höchste Dringlichkeit insbesondere beim unverschmutzten Aushub (Deponien Typ A) festgestellt. Die Realisierung geplanter Ablagerungsstandorte müsse unterstützt und zusätzliche Ablagerungskapazitäten geschaffen werden, um die Entsorgungssicherheit zu gewährleisten (vgl. S. 7). Für deponiebare Abfälle inkl. Deponien betrage der Zeithorizont 15 – 20 Jahre. Betreffend unverschmutzten Aushub wurde auf die Prognosemodelle verwiesen, welche im Jahr 2013 zur Anwendung gekommen seien (Mengenprognose "Synthese": Extrapolation der tatsächlich angefallenen Mengen plus Berechnungen gemäss KAR-Modell). Es wurde festgehalten, dass die

effektive Mengenentwicklung der abgelagerten Abfälle in den Jahren 2014 – 2017 deutlich über den Prognosewerten gelegen habe und die verfügbaren jährlichen Ablagerungsvolumen im Kanton Zug dadurch stärker als prognostiziert abgenommen hätten. Für die Abfallplanung 2019 wurden die Annahmen getroffen, dass die Deponie Stockeri per 2026 realisiert sei und jährlich ein Ablagerungsvolumen von 150'000 m<sup>3</sup> (fest) aufnehmen. Mit der Deponie Babilon, welche seit 2018 in Betrieb sei, sei eine Vereinbarung getroffen worden, wonach diese ein Ablagerungsvolumen von 500'000 m<sup>3</sup> bei einer jährlichen Richtgrösse von 60'000 m<sup>3</sup> für den Kanton Zug reserviert habe. Die Gegenrechtsvereinbarung sehe vor, dass in der geplanten Deponie Stockeri danzumal die gleiche Menge für die gleiche Dauer aufgenommen werde (vgl. Ziff. 4.9.2, S. 59 ff.). Damit verbleibe für die Ablagerung des Aushubs aus dem Kanton Zug ein Volumen von jährlich 90'000 m<sup>3</sup> (fest). Der NSF-Aushub (stark vernässtes und feinkörniges Material) müsse gesondert betrachtet werden, da aufgrund der Einbaubedingungen für die Ablagerung nur ein Teil des Volumens auf den Deponien des Typs A bzw. in den Kiesgruben zur Verfügung stehe. Gerade die Seekreide als Spezialfall des NSF-Materials, welche im Kanton Zug relativ häufig angetroffen werde, sei in Bezug auf die Einbaueigenschaften besonders problematisch. Es werde angenommen, dass zwei Drittel des NSF-Materials mit standfesten Materialien aufbereitet werden könnten und keine spezielle Ablagerungsmöglichkeit erforderlich sei. Die Volumen der Ablagerungskapazitäten seien längerfristig in der Summe ausreichend, wobei aufgrund der generellen Knappheit mit zeitlich begrenzten Engpässen zu rechnen sei. Vermeidungspotenziale für den Anfall an deponierbaren Abfällen könnten nicht ausgemacht werden, zumal heute tiefer in den Untergrund gebaut werde und so das Verhältnis von anfallendem Aushub zu Neubauvolumen ansteige. Die Verwertungsquote des unverschmutzten Aushubs sei sehr hoch und das Verwertungspotenzial weitgehend ausgeschöpft (Ziff. 4.9.3, S. 65). Die vorhandenen und festgesetzten Volumen seien für die nächsten 8 Jahre ausreichend, sofern die Deponie Stockeri realisiert werde (Ziff. 4.9.6, S. 67).

8.1.4 Im Arbeitspapier des ARV "Weitere Grundlagen für die Sitzung der Kommission für Raum, Umwelt und Verkehr RUV vom 3. Juli 2020" wird betreffend Aushubvolumen ausgeführt, dass die vorhandenen Aushubvolumen aufgrund des Abbaus nicht kontinuierlich vorlägen. Ab 2031 bis 2034 werde der Kanton Zug in einen veritablen Deponienotstand schlittern. Hatwil sei dann noch nicht parat und in Bethlehem könne nicht deponiert werden. Um diese Lücke zu schliessen, seien verschiedene Massnahmen denkbar, so: Prüfen einer 2. Höferschüttung im Äbnetwald; weitere Aushubdeponien zur Verfügung stellen; mehr Recycling gesetzlich verankern, Hatwil vorziehen, damit dort ab 2031 geschüttet werden könne; Gespräche mit der KIBAG für früheres Bereitstellen von Aushub-

volumen. Die grossen Kubaturen würden durch heute noch in Betrieb stehende Abbaugelände respektive "stillgelegte" Kiesabbaugelände entstehen. Die beiden Deponien Babilon und Stockeri seien ein Tropfen auf den heissen Stein.

8.2 Der Richtplan 2004 mit der Festsetzung des Standortes Stockeri für eine Deponie des Typus A erfolgte nach intensiver, sorgfältiger und breit abgestützter Evaluierung der Alternativen. Der Kanton Zug ist klein und ein grosser Teil liegt in (hügeligen) BLN-Gebieten. Die Beschwerdegegnerin hat dargelegt, dass ein Teil des nicht standfesten Aushubmaterials auf einer eben gelegenen Deponie gelagert werden müsse. Insbesondere Seekreide lasse sich nur bedingt verfestigen. Diese Darlegungen gründen auf umfassenden Abklärungen und erscheinen dem Gericht plausibel. Die Anforderungen an die Lagerung des vernässten Aushubs schränken die Möglichkeiten im Kanton Zug schon aus geographischen Gründen stark ein. Die Abfallplanung ist eine rollende Planung. Basierend auf statistischen Erhebungen wird mit Prognosemodellen die künftige Abfallmenge geschätzt. In der "Abfallplanung 2019" werden auf S. 59 ff. die Modelle zur Berechnung der Mengenentwicklung erläutert sowie der daraus resultierende Deponiebedarf. Das Gericht sieht keinen Grund, an der Methodik mit den daraus gezogenen Schlüssen zu zweifeln. Auch die neuesten Erhebungen weisen nach wie vor einen Deponiebedarf aus. Dass ein Teil der bestehenden Deponievolumen durch zu hohen Import gefüllt wurde, mag aus heutiger Sicht nicht mehr zu rechtfertigen sein, ändert aber nichts daran, dass zukünftige Aushubmengen untergebracht werden müssen. An dieser Stelle kann ergänzt werden, dass das Bundesgericht mit Entscheid 1C\_687/2020 vom 13. Januar 2022 die Festsetzung des Kiesabbaugeländes Hatwil/Hubletzen im Richtplan aufgehoben hat. Auch der Verweis auf ausserkantonale Deponiemöglichkeiten hilft in diesem Sinn nicht. Zum einen hat es der Kanton nicht in der Hand, in welchem Mass ein anderer Kanton bei der Lösung der Zuger Probleme Hand bietet, zum andern können verschiedene Faktoren wie z.B. Wirtschaftlichkeit oder Ökologie gegen eine ausserkantonale Lösung sprechen. Jeder Kanton ist gesetzlich zur ordnungsgemässen Abfallentsorgung verpflichtet; dazu gehört die Bereitstellung genügender Deponien. Die zukünftigen Mengenentwicklungen lassen sich gewiss mit einiger Genauigkeit prognostizieren und die Bautätigkeiten in ihrem Ausmass politisch steuern, wann aber jeweils grosse Bauvorhaben mit grossen Aushubmengen realisiert werden, entzieht sich der exakten Planung. Aufgrund dieser Ungewissheiten in Zusammenhang mit der bundesrechtlichen Pflicht zur Aushubdeponierung rechtfertigt es sich, mittels Nutzungszone überhaupt die Möglichkeit der Errichtung einer Deponie zu schaffen. Die eigentliche Errichtungsbewilligung darf dann aber gestützt auf Art. 39 Abs. 1 lit. a

VVEA nur erteilt werden, wenn der Bedarf an Deponievolumen ausgewiesen ist. Damit ist gewährleistet, dass nicht leichtfertig unnötige Deponien eröffnet werden.

9. Die Beschwerdeführer beklagen weiter den zu grossen Verlust von Fruchtfolgefleichen im Vergleich zum im Verhältnis geringfügigen Deponievolumen, fehlende Gewichtung des Schutzes des bestehenden Wildtierkorridors, Verstösse gegen gewässerschutzrechtliche Vorgaben (Quellenschutz) sowie die Missachtung von lärmrechtlichen Bestimmungen durch den betriebsnotwendigen Lastwagenverkehr. So sei die Frage der sachgerechten Zufahrt nochmals zu prüfen. Insgesamt sei die Interessenabwägung rechtsfehlerhaft erfolgt.

9.1 Zu diesen diversen Rügen ist generell dagegenzuhalten, dass erst mit der genauen Ausarbeitung des Deponieprojekts, welches dann seinerseits wieder öffentlich aufgelegt werden muss, die konkreten Lösungen der anstehenden Fragen aufgezeigt werden müssen und können. Dies gilt insbesondere für die Führung des auszulösenden Moosbaches. Bereits kann festgestellt werden, dass der Wildkorridor, der nicht zu verwechseln ist mit freien Äsflächen für Wildtiere, durch im Projekt aufzuzeigende und zu bewilligende Schutzmassnahmen während des Betriebs erhalten bleibt, und, wie die Beschwerdegegner ausführen, nach Schliessung der Deponie durch lenkende Bepflanzungen attraktiver gestaltet wird. Schlussendlich ist der Wildkorridor bis dato wegen der fehlenden Wildwechselbrücke über die Autobahn und das SBB-Trasse noch nicht in voller Funktion.

9.2 Betreffend Fruchtfolgefleichen kann auf die unbestrittenen Ausführungen der Baudirektion verwiesen werden, dass aktuell im Kanton 3'190 ha Fruchtfolgefleichen (FFF) bei geforderten 3'000 ha bestehen, womit ein Überschuss von 190 ha gegeben ist. Nach der erfolgten Renaturierung wird ein Teil, abhängig von der Steilheit des Geländes und den Bodenaufbaumassnahmen, wieder als FFF bewirtschaftet werden. Damit kann festgestellt werden, dass die Bestimmungen betreffend Erhalt der Fruchtfolgefleichen nicht verletzt werden. Als weitere Auflage mit dem Betrieb der Deponie, welcher auf 12 Jahre begrenzt wurde, ist verbunden, dass nach deren Aufgabe die Landschaft ökologisch aufgewertet wird. Die Aufwertung der Landschaft wurde im Übrigen auch von der ENHK und dem WWF in dessen Schreiben an das Amt für Raumplanung vom 18. Dezember 2017 anerkannt.

9.3 Zum Quellenschutz im Besonderen ist festzuhalten, dass nach den Ausführungen des Amtes für Umweltschutz vom 26. Januar 2018 nur die Quelle Nr. 628 im Deponiepe-

rimeter liegt, welche die Liegenschaft I. \_\_\_\_\_ mit ihren drei Wohnungen mit Trinkwasser versorgt. Gemäss den verbindlichen Erklärungen der Baudirektion wird diese im Falle des Deponiebetriebs aufgegeben und das I. \_\_\_\_\_ an eine alternative Wasserversorgung angeschlossen, was von der Deponiebetreiberin im Rahmen des Projekts zu gewährleisten ist. Am nördlichen Rand des Deponieperimeters liegt die Quelle Nr. 631, welche zusammen mit der ausserhalb gelegenen Quelle Nr. 630 die Liegenschaften J. \_\_\_\_\_ und somit drei Wohnungen versorgt. Die Baudirektion hat dazu ebenfalls festgehalten, dass, sofern Konflikte zwischen Deponiebetrieb und Quellennutzung entstehen würden, die Betreiber die Trinkwasserversorgung für die beiden Liegenschaften sicherstellen müssten. Auf diese verbindlichen Auflagen kann verwiesen werden. Im Übrigen müssen Kantone gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über den Gewässerschutz (GSchG; SR 814.20) Schutzzonen für diejenigen Grundwasserfassungen ausscheiden, die im öffentlichen Interesse liegen. Die Praxis des Kantons Zug, wonach Quellen, die nur eine eingeschränkte, genau bestimmbare Anzahl Nutzer – konkret fünf Haushaltungen – versorgen, nicht im Sinne des GSchG im öffentlichen Interesse liegen und deshalb keines besonderen Schutzes bedürfen, hält jedenfalls stand.

9.4 Im angefochtenen Entscheid legte die Baudirektion fest, dass die Erschliessung der Deponie hauptsächlich via A4 Ausfahrt Küssnacht–Zugerstrasse–Küssnacherstrasse–Stockeristrasse führen wird. Lediglich ein lokales Einzugsgebiet um die Bauzonen der Fraktionen Buonas und Risch dürfe über das lokale Strassennetz abgewickelt werden. Diese Erschliessung über die Autobahn und die Hauptstrassen entspricht den Erwägungen des Bundesgerichts in seinem Entscheid BGE 136 II 281 E. 2.5.3. Die Zweckmässigkeit dieser Erschliessung wird denn auch von den Beschwerdeführern nicht ernsthaft bestritten oder gar eine valable Alternative vorgeschlagen. Die Erschliessung wird mit dem blossen Hinweis auf Mehrbelastung und Lärmzunahme kritisiert. Soweit eine Lärmbelastung beklagt wird, wurde eine Sanierung der Strassen mit Lärmschutzbelägen angekündigt und sind die Belastungswerte ohnehin im Rahmen des konkreten Deponieprojektes zu prüfen.

10. Zusammenfassend ergibt sich, dass das Erstellen von Deponien als Aufgabe von nationaler Bedeutung zu qualifizieren ist. Die Beschwerdegegnerin 1 hat nachgewiesen, dass im Kanton Zug Bedarf für die Deponierung von unverschmutztem und vernässtem Aushubmaterial besteht. Der Standort Stockeri erfüllt die räumlichen Anforderungen an die Lagerung von unverschmutztem und insbesondere vernässtem Aushubmaterial. Er ist geeignet und zweckmässig. Valable Alternativen bestehen zurzeit nicht. Eine schwere oder

gar schwerste Beeinträchtigung des BLN-Gebietes am vorgesehenen Deponieort ist nicht zu sehen, womit auch die Vorgaben des Natur- und Heimatschutzes eingehalten werden resp. einer Bewilligung der vorgesehenen Nutzungszone nicht entgegenstehen. Daraus ist auch zu schliessen, dass der vom Bundesrat im Jahr 2005 genehmigte Eintrag der Nutzungszone im Richtplan nach wie vor seine Geltung behält und nicht angepasst werden muss. Das von der Beschwerdegegnerin verfügte maximale Volumen ist höher als die im Richtplan festgelegte Menge, ist aber massvoll und damit zu tolerieren. Die angefochtene Verfügung resp. der Einspracheentscheid ist in keinem Punkt zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist

11.

11.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführer gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten des Verfahrens zu tragen. Das Verwaltungsgericht erhebt für die Deckung des Verfahrensaufwands und die Kosten des Entscheids eine pauschale Spruchgebühr; diese beträgt Fr. 400.– bis Fr. 15'000.–. Sie richtet sich nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand des Gerichts und nach der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert und den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Streitsache. Da in der Streitsache "Stockeri" am Verwaltungsgericht ein Parallelverfahren geführt wird, worin weitgehend identische Rechtsfragen zu beurteilen sind, rechtfertigt es sich, vorliegend die Spruchgebühr auf Fr. 3'500.– festzusetzen. Sie wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

11.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Der anwaltlich vertretenen Verfahrensbeteiligten wird zulasten der Beschwerdeführer – wiederum in Berücksichtigung des Parallelverfahrens – eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.– (inkl. MWST und Barauslagen) zugesprochen. Die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegende Behörde hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Den Beschwerdeführern wird eine Spruchgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt, welche mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet wird.
3. Die Beschwerdeführer haben der Verfahrensbeteiligten eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.– (inkl. MWST und Barauslagen) zu bezahlen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (im Doppel), an die Rechtsvertreter der weiter Verfahrensbeteiligten (im Doppel), an die Baudirektion des Kantons Zug (im Doppel), an das Bundesamt für Raumentwicklung, Bern, und zur Kenntnis an den Gemeinderat Risch, sowie zum Vollzug von Ziffer 2 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 12. April 2022

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am