



# 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

U R T E I L vom 12. April 2022

Aufgehoben durch BGer 1C\_327/2022.

in Sachen

**C. und D.**\_\_\_\_\_

Beschwerdeführer

vertreten durch RA A.\_\_\_\_\_ und/oder RA B.\_\_\_\_\_

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 114

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 erhoben C. und D.\_\_\_\_\_ Einsprache. 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 ebenfalls vom 4. Dezember 2019 schied die Baudirektion die kantonale Nutzungszone für Abfallanlagen Stockeri im Bereich der Grundstücke (GS) 266, 1316, 1356, 1357 und I.\_\_\_\_\_, 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. Am 19. Dezember 2019 liessen C. und D. \_\_\_\_\_ eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und die Aufhebung der Verfügung der Baudirektion des Kantons Zug vom 4. Dezember 2019 sowie des Einspracheentscheides vom 4. Dezember 2019 und die Ablehnung der Ausscheidung einer kantonalen Nutzungszone für die Deponie Stockeri, Risch, beantragen. Weiter begehrtten sie, dass die Richtplanfestsetzung der Deponie Stockeri (E 3.2.2, Nr. 5) nicht angewendet werden dürfe. Eventualiter seien die beiden Entscheide der Baudirektion vom 4. Dezember 2019 aufzuheben und die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsklärung und zur neuen Entscheidung betreffend (a) Bedarf- bzw. Abfallplanung und (b) Erschliessungsvarianten an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es sei ein Augenschein durchzuführen. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. MWST) zu Lasten der Staatskasse. Die Belehrung in den Entscheiden, dass sie beim Verwaltungsgericht angefochten werden müssten, erscheine fraglich, stütze sich doch die Ausscheidung einer kantonalen Nutzungszone primär auf kantonales Recht. Auch wenn in diesem Zusammenhang gewisse bundesrechtliche Fragen zu klären seien, ändere dies nichts und könne nicht dazu führen, dass die Beschwerdeführer einer Beschwerdeinstanz verlustig gingen. Weiter legten sie zusammengefasst dar, dass der geplante Standort der Deponie Stockeri innerhalb des Objekts Nr. 1309 "Zugersee" des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung liege (BLN). Eingriffe in diese Objekte würden dann als schwer gelten, wenn mit dem Projekt umfangreiche, nicht mehr rückgängig zu machende, auf das Schutzziel ausgerichtete Beeinträchtigungen verbunden seien. Solche Eingriffe seien unzulässig, ausser wenn das Anliegen ein gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung sei. Sonst bestehe kein Raum für eine Interessenabwägung. Den Bundesinventaren komme nach Art. 5 NHG

(BLN, ISOS, IVS) eine direkte Verbindlichkeit für diejenigen Stellen des Bundes und der Kantone zu, die über Bundesaufgaben entschieden. Es stehe für die Frage der Zulässigkeit der Errichtung einer Deponie, welche nach Art. 30e USG i.V.m. Art. 38 und 39 der Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (VVEA) einer bundesrechtlichen Bewilligung bedürfe, fest, dass es sich um eine Bundesaufgabe i.S. von Art. 2 NHG handle. Aber schon die vorgängige Ausscheidung der entsprechenden Deponiezone als beschränkte, projektbezogene Bauzone stelle eine Bundesaufgabe dar. Neueinzonungen, die sich auf Art. 15 RPG stützten, seien als Bundesaufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV zu qualifizieren. Damit sei die zuständige kantonale Behörde zur Schonung der in Art. 3 NHG genannten Schutzobjekte und zur ungeschmälerten Erhaltung und grösstmöglichen Schonung von Inventar-Objekten nach Art. 6 NHG verpflichtet. Die ENHK habe sich mehrmals zur geplanten Deponie geäussert und das Vorhaben als erheblichen Eingriff beurteilt, der nicht mit den Zielsetzungen des BLN vereinbar sei. Mit ihrem Gutachten vom 15. November 2018, welches einer amtlichen Expertise entspreche und welchem ein grosses Gewicht zukomme, habe sie ihre Einschätzung zum vierten Mal bestätigt. Die Vorinstanz gehe fehl, wenn sie eine Beeinträchtigung verneine, weil die geplante Deponie in ihrer Höhe unter den höchsten Rundhöckern Chilchberg und Breiten liege. Es sei eine Gesamtbetrachtung über die gesamte Glaziallandschaft mit sämtlichen Drumlins vorzunehmen. Mit der Deponie würden neue, deutlich in Erscheinung tretende Hügel geschaffen, die die Charakteristik der Landschaft künstlich veränderten. Die Schutzwürdigkeit der Glaziallandschaft erschöpfe sich zudem nicht in der ästhetischen Wahrnehmbarkeit durch Laien, sondern die Landschaft sei aus sich selbst heraus als Naturerbe vor künstlicher Verfälschung durch Menschen zu schützen. Schliesslich ziehe auch das Argument nicht, dass bereits ein stark beeinträchtigtes Gebiet vorliege, weshalb weitere Eingriffe gerechtfertigt seien. Würde solch eine Argumentation akzeptiert, so würde sich jeglicher Schutz von Objekten erübrigen. Zudem dürften die in diesem Objekt liegenden Infrastrukturanlagen laut ENHK das Relief der charakteristischen Moränen- und Drumlinlandschaft nicht wesentlich beeinträchtigen. Weiter käme für eine Deponie des Typs A nicht nur der Standort Stockeri in Frage, sondern es würden vier weitere im Richtplan festgelegte Standorte zur Verfügung stehen, welche allesamt ausserhalb des BLN-Gebietes lägen. Dazu sei mit dem Standort "Sijental, Risch" explizit ein weiterer Standort für Inertstoffdeponien für unverschmutzten Aushub vorgesehen. Inwiefern ausserdem ein nationales Interesse an einem kantonalen Deponiestandort bestehen solle, sei schlichtweg nicht nachvollziehbar. Auch die von der Vorinstanz verfügten Massnahmen wie Ausdolung und Renaturierung des Moosbaches, Einholung eines wildtierökologischen Gutachtens, Verkleinerung des Volumens und Verkürzung der Betriebsdauer vermöchten die schwerwiegen-

den Eingriffe nicht zu rechtfertigen, abzuschwächen oder das BLN-Gebiet grösstmöglich zu schonen. Die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone für die Deponie sei auch nicht mit der kantonalen Landschaftsschutzzone und dem Landschaftsschongebiet vereinbar, womit auch die kantonalen und kommunalen Vorgaben des Natur- und Landschaftsschutzes missachtet würden. Mit der Errichtung der Deponie werde in ein Gebiet eingegriffen, welches naturnahe und ungestörte Lebensräume für Tiere und Pflanzen biete. Neue Zäune würden die Durchgängigkeit für Wildtiere beschränken. Die von der geplanten Deponiezone beanspruchte Fläche sei heute weitgehend den Fruchtfolgeflächen zugewiesen. Die Frage, ob deren Inanspruchnahme wegen höher zu gewichtenden Interessen gerechtfertigt sei, ob und in welchem Mass wertvolle Fläche nach Beendigung der Deponie trotz Ausgleichmassnahmen an Qualität verliere, sei derart zentral, dass deren Beantwortung nicht auf ein späteres Errichtungsbewilligungsverfahren verschoben werden könne.

Die aktuelle eigene Abfallplanung des Kantons Zug zeige, dass die bestehenden Kapazitäten in Kiesgruben noch rund 11 Jahre und in betriebenen Deponien bis ins Jahr 2026/2027 ausreichen. Heute bestehe kein Bedarf an zusätzlichem Deponieraum und damit auch keine Notwendigkeit zur Ausscheidung einer kantonalen Deponiezone. Die Schaffung von Deponieraum auf Vorrat führe zu einer unerwünschten Verlangsamung der Auffüllung von vorhandenen Kiesabbaustellen. Es könne nicht angehen, dass der Abbau von Kies gedrosselt werde und stattdessen in einem BLN-Gebiet eine Deponie errichtet werde. Schliesslich sei die Schaffung von zusätzlichem Deponieraum nicht durch kantonsinternen Bedarf begründet. Er wäre wohl ganz unbegründet, wenn in den letzten Jahren nicht hohe Importe aus umliegenden Kantonen, insbesondere aus dem Kanton Zürich, mit welchem es im Übrigen keine Gegenrechtsvereinbarung im gleichen Umfang gebe, stattgefunden hätten. Das Problem der Deponierung von Aushubmaterial müsse mit einem Ausgleich zwischen Import und Export verkleinert werden. Gemäss Abfallplanung 2019 würde vom maximalen jährlichen Ablagerungsvolumen der Deponie Stockeri fast 40 % für ausserkantonalen Aushub verwendet. Solche Importe seien aber keineswegs vom Richtplaneintrag gedeckt, welcher festhalte, dass der Kanton langfristig (Horizont 2020) Deponieraum für die im Kanton Zug anfallenden deponierbaren Abfälle sichere. Beachtenswert sei, dass der Kanton in den Nutzungsplanbestimmungen auf jegliche Einflussnahme betreffend den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Deponie verzichte. Wäre der Bedarf an zusätzlichem Deponieraum ausgewiesen und die Ausscheidung der Nutzungszone dringend, würde der Kanton nicht offenlassen, ob und wann die Deponie benötigt würde. Zwar werde in der Abfallplanung 2019 vermerkt, dass die Errichtung der Deponie Stockeri (für welche im Übrigen bereits vor deren Ausscheidung und damit vor jeglicher Sicherheit, dass

sie je bestehen werde, Gegenrechtsvereinbarungen eingegangen worden seien) wichtig sei, dass aber offenbar Alternativen dazu bestünden (Höherschüttungen/Erweiterungen von Kiesgruben, Terrainanpassungen, neue Deponiestandorte Typ A). Zudem müssten bei grossen Infrastrukturprojekten für die Aushubentsorgungen projektintegrierte Lösungen entwickelt werden (Verwertung als Baustoffe, Lärm- und Sichtschutzwälle, Aufwertungsmassnahmen wie Seeschüttungen etc.), weshalb dieses Material nicht in Deponien abzulagern sei. Weiter seien im Richtplanverfahren 2002 weitere mögliche Standorte vorgesehen gewesen, welche offenbar aufgrund der Mitwirkung der Bevölkerung aus dem Plan gestrichen worden seien, ohne dass eine umfassende raumplanerische Interessenabwägung stattgefunden hätte. Die Argumentation der Vorinstanz, dass sich die bestehenden Kiesgruben und Deponien aufgrund der Einzugsgebiete und der damit verbundenen langen Anfahrtswege nur beschränkt für die Ablagerung von unverschmutztem Aushubmaterial eignen, vermöge nicht zu überzeugen, dies weil der Regierungsrat im bundesgerichtlichen Verfahren BGE 136 II 281 selber dargelegt habe, dass die Anlieferungen in die Deponie Stockeri zum grössten Teil (80 %) aus dem nördlichen Einzugsgebiet und damit auf langen Anfahrtswegen kämen. Der Richtplan gebe vor, dass der Kanton neben dem Bedarfsausweis auch ökologische Kriterien zu berücksichtigen habe. Dass ein konkreter Bedarf an der Deponie Stockeri bestehe, werde bestritten. Allfällige Engpässe seien über die Schaffung des Gleichgewichts zwischen Import und Export zu lösen bzw. zu überbrücken. Dazu zeige die Abfallplanung auf, dass insbesondere ab 2032 wieder massiv höheres Auffüllvolumen in Kiesgruben — so im Gebiet Hatwil/Hubletzen, Cham — generiert werden könne. Schliesslich sei bekannt, dass der Deponiestandort in der Region Aahus/Chüeloch-tobel in Küssnacht am Rigi laut Betreiber Kapazitäten habe, auswärtiges Aushubmaterial aufzunehmen. Weiter sei denkbar, dass mit Betriebsanpassungen in den bestehenden Kiesgruben die Problematik der Ablagerung von nicht standfestem Aushub weiter entschärft werden könne. Der Argumentation des Kantons, die Deponie Stockeri sei unverzichtbar, da sonst nirgends im Kanton nicht standfestes Aushubmaterial abgelagert werden könne, sei entgegenzuhalten, dass solches auch getrocknet oder mit standfestem Material vermischt und so in allen Kiesgruben und Deponien abgelagert werden könne. Gemäss Schlussbericht des Ingenieurbüros G. \_\_\_\_\_ vom 9. September 2009 betreffend Kiesgrube Bethlehem, Edlibach, könne von über den Zeitraum 2010 bis 2020 jährlich durchschnittlich rund 150'000 m<sup>3</sup> anfallenden, nicht oder nur teilweise standfesten Aushubmaterials rund zwei Drittel durch Vermischen verarbeitet werden. Bei jährlich verbleibendem rund 50'000 m<sup>3</sup> speziell abzulagerndem Material sei nicht nachvollziehbar, inwiefern sich eine Deponie mit einer Kapazität von bis zu 840'000 m<sup>3</sup> rechtfertige. Dies insbesondere auch dann, wenn man sich die Aussage der Vorinstanz in Erinnerung rufe, wo-

nach die Deponie Stockeri selber auch nur teilweise vernässten Aushub aufnehmen könne.

Die vom Kanton aufgestellten Prognosen betreffend Deponiebedarf seien mit so grossen Unsicherheiten verbunden, dass sich eine Überprüfung des Bedarfs und eine Anpassung des Richtplanes aufdränge. Gemäss Richtplan sichere sich der Kanton langfristig (Horizont 2020) genügend Deponieraum. Dieser Horizont sei erreicht. Die fraglichen Festsetzungen könnten heute keine Koordinations- und Leitfunktion mehr haben. Die Deponieplanung 2019 beruhe nicht mehr auf Grundlagen, die im Jahr 2004 relevant gewesen seien. Zudem hätten sich die rechtlichen Umstände im Sinne von Art. 9 Abs. 2 RPG (insbesondere Abfallverordnung; VVEA) geändert. Aufgrund der veralteten richtplanerischen Grundlage fehle eine anwendbare Richtplanfestsetzung und die kantonale Nutzungszone für Abfallanlagen Stockeri dürfe schon aus diesem Grund nicht erlassen werden (Art. 5 Abs. 2 VVEA).

Mit der fraglichen Planungsmassnahme werde eine unzulässige Kleinstbauzone inmitten der Landwirtschaftszone geschaffen, was dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung und dem Konzentrationsprinzip widerspreche.

Vorliegend werde der Betrieb der Deponie zu einer zusätzlichen Lärmbelastung durch die anliefernden Lastwagen und die betriebseigenen Baumaschinen führen. Es könne heute nicht angehen, dass blossе Vermutungen bezüglich der Einhaltung der lärmrechtlichen Vorschriften die Ausscheidung einer Nutzungszone rechtfertigen könnten. Es sei schon vor deren Ausscheidung nachzuweisen, dass die Planungswerte eingehalten werden könnten. Es sei nicht zu akzeptieren, dass nur einzelne Aspekte im heutigen Zeitpunkt geprüft und andere wichtige Fragen in ein späteres Errichtungsbewilligungsverfahren verschoben würden. Entsprechend seien alternative Erschliessungen zu prüfen und im Sinne des Vorsorgeprinzips Emissionsbegrenzungsmassnahmen aufzuzeigen. Insbesondere wäre eine Erschliessung über die Zufahrtsstrasse zu der Liegenschaft Assek. Nr. H.\_\_\_\_\_ auf GS I.\_\_\_\_\_, zu prüfen, deren Eigentümer der Deponiebetreiberin das Land für die Deponieerrichtung zur Verfügung stelle und damit auch ökonomisch davon profitiere. Es könne nicht angehen, dass die Beschwerdeführer, die nur die Nachteile der Deponie hätten, auch noch die Deponiezufahrt vor ihrer Haustüre dulden müssten. Gleiches betreffend Lärmbegrenzung gelte auch für die Luftreinhaltung. Es sei zu erwarten, dass die an die Deponiezufahrt angrenzende Liegenschaft der Beschwerdeführer von erheblichen gas- und partikelförmigen Luftschadstoffen und Staubimmissionen betroffen

sein würde. Der Kanton gehe in seinem Bericht nach Art. 47 RPV davon aus, dass die Anforderungen der Luftreinhalteverordnung eingehalten werden könnten, wie dies aber erreicht werden könne, werde nicht dargetan. Die Aussage beruhe auf reinen Annahmen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Anlagen, die Umweltbereiche erheblich belasteten, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden könne, sei möglichst früh vorzunehmen. Die umweltrelevanten Abklärungen seien bereits im Rahmen der Nutzungsplanung und nicht erst im Baubewilligungs- resp. Errichtungsbewilligungsverfahren vorzunehmen. Sei eine umfassende Abklärung noch nicht möglich, so sei es zulässig und geboten, ein zweistufiges Verfahren durchzuführen. Eine UVP, die im Rahmen der Nutzungsplanung stattgefunden habe, sei im Bewilligungs- resp. Errichtungsbewilligungsverfahren zu ergänzen, wenn neue und detaillierte Erkenntnisse dies gebieten. Vorliegend werde mit der parzellenscharfen Ausscheidung der Deponiezone die UVP-pflichtige Deponie weitestgehend konkretisiert. Eine UVP habe daher bereits jetzt zu erfolgen, da – auch wenn das definitive Projekt noch nicht in allen Details bekannt sei – die massgeblichen Parameter wie Ausdehnung, Ablagerungsvolumen, zeitlicher Horizont, Art und Menge der Materialtransporte, Verkehrsaufkommen, Erschliessungsrouten bereits vorlägen. Auch die Eckpunkte der Eingliederung und Rekultivierung seien bekannt. Es sei nicht ersichtlich, welche umweltrechtlich ausschlaggebenden Parameter erst im anschliessenden Errichtungsbewilligungsverfahren festzulegen wären. Projekte betreffend Ausdolung Moosbach, Rekultivierung und Wildkorridor könnten schon heute konkretisiert werden. Es sei daher im Rahmen der Nutzungsplanung zwingend eine UVP durchzuführen; der Verzicht verstosse gegen Art. 5 Abs. 3 UVPV.

Das Gebiet Stockeri liege am Rand eines im Richtplan ausgewiesenen Naherholungsgebietes und werde von der Rischer, aber auch der Meierskappeler Bevölkerung rege genutzt. Insbesondere der Weg zum Weiler Stockeri stelle als Wanderweg eine wichtige, regional bedeutende Verbindung zwischen Buonas und Chiemen/Immensee sowie Meierskappel dar. Mit der Deponie werde diese Verbindung schwer beeinträchtigt. Inwiefern und wo Ausweichrouten erstellt würden, werde nicht dargelegt und zugesichert. Dies sei mit den Interessen am Schutz und der Erhaltung des Naherholungsgebietes nicht vereinbar. Auch aus diesem Grund sei die Ausscheidung der Deponiezone abzulehnen.

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 ergänzend auf die eigenen Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren sowie auf den raumplanerischen Bericht des Amtes für Raumplanung im Sinne von Art. 47 RPV und die beiden Berichte der J. \_\_\_\_\_ AG vom 14. November 2017 betreffend Beurteilung Landschaft und Umweltauswirkungen im Rahmen der Anpassung des kantonalen Nutzungsplans verwiesen. Die bundesrechtlichen Vorgaben des Natur- und Heimatschutzes seien eingehalten. Die raumplanerische Interessenabwägung zwischen den Anliegen des Landschaftsschutzes und dem (nationalen) Eingriffsinteresse sei mit der Richtplanfestsetzung des Standorts Stockeri und nochmals mit dem Festsetzungsentscheid zur Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone für Abfallanlagen erfolgt. Das Gutachten der ENHK als Entscheidungsgrundlage unterliege der freien Beweiswürdigung der entscheidenden Behörde. Als Schutzziel 3.2 des BLN-Objekts Nr. 1309 werde der Erhalt der natürlichen Seeufer mit ihren prägenden geomorphologischen Formen genannt. Soweit im BLN-Beschrieb auf die Drumlins westlich und nordwestlich Stockeri verwiesen werde, sei zu vermerken, dass dieser Zusatz im Rahmen der BLN-Revision im Wissen um das Projekt Stockeri hinzugefügt worden sei. Die Drumlins seien zwar erwähnt, erschienen aber weder explizit noch implizit in den Schutzzielen. Die kleinräumige Drumlin-Landschaft im Projektgebiet nehme in Bezug zum gesamten BLN-Objektperimeter eine untergeordnete Stellung ein. Entgegen dem ENHK-Gutachten werde das Schutzziel 3.1 nicht betroffen. Der Bereich der geplanten Deponie sei gemäss Beurteilung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) schon stark beeinträchtigt. Da das Deponieprojekt die wertvollen grossen Rundhöcker Chilchberg und Breiten nicht tangiere, liege kein schwerwiegender Eingriff im Sinne von Art. 6 Abs. 2 VBLN vor. Im Gutachten werde attestiert, dass die vorgesehenen neu geschaffenen Landschaftselemente vom Zugersee aus nicht einsehbar seien, was somit gleichbedeutend sei mit der Einhaltung der Genehmigungsaufgabe und Zonenbestimmung. Die Aussichtsqualität für Meierskappel werde im Endzustand nicht verschlechtert und der See ungeschmälert

sichtbar bleiben. Die Landschaft werde als Erholungsraum wiederhergestellt und gegenüber heute aufgewertet. Die Funktionalität des Wildtierkorridors sei jederzeit gegeben.

An der Deponie Stockeri bestehe ein nationales Interesse an der Gewährleistung der Abfallentsorgung, was das Interesse an einer unveränderten Erhaltung des BLN-Objekts überwiege. Der Deponieperimeter befinde sich zudem am äussersten Rand des BLN-Gebiets, dessen Grenze entlang der Autobahn und der Eisenbahn verlaufe, was eine künstliche, nicht naturräumliche Abgrenzung darstelle. An dieser Stelle sei der Wert des BLN-Gebiets daher zu relativieren. Das Deponievolumen werde um 160'000 m<sup>3</sup> reduziert; mit zahlreichen Massnahmen werde sichergestellt, dass die landschaftliche Eingliederung optimal sei.

Die kantonalen und kommunalen Vorgaben des Natur- und Landschaftsschutzes seien ebenfalls eingehalten. Die Frage der Fruchtfolgeflächen sei erst im Errichtungsbewilligungsverfahren zu klären. Der Rekultivierungs- bzw. Endgestaltungsplan betreffend Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen und die Bestimmung des Bodenaufbaus seien im noch zu erarbeitenden Deponieprojekt aufzuzeigen. Es handle sich nur um eine temporäre Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen. Nach Abschluss des Deponieprojektes werde die rekultivierte Fläche unter Verbesserung der Bodenqualität wieder landwirtschaftlich genutzt. Hinsichtlich des Eingriffs in das kantonale Landschaftsschongebiet und die kommunale Landschaftsschutzzone würden die gleichen Überlegungen bei der Interessenabwägung wie beim Eingriff in das BLN-Gebiet gelten und zum gleichen Ergebnis führen. Auch die bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 18 NHG zum Biotopschutz seien eingehalten; das Gebiet werde heute intensiv landwirtschaftlich genutzt und von naturnahen und ungestörten Lebensräumen 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. Neben der Deponie Stockeri bestünden keine alternativen Standorte für unverschmutzten Aushub (Typ A) im Kanton Zug. Die richtplanerischen Voraussetzungen für die Ausschei-

dung einer Zone für den Deponiebetrieb seien seit dem Jahr 2006 gegeben und hätten angesichts des hohen und deutlich ausgewiesenen künftigen Bedarfs unverändert Bestand.

Eine kantonale Nutzungszone für ein (temporäres) Deponieprojekt stelle keine Verletzung des Grundsatzes der Trennung von Nichtbaugelände und Baugelände dar; es werde damit keine unzulässige Kleinstbauzone geschaffen.

Aus heutiger Sicht würden die massgebenden rechtlichen Folgen hinsichtlich des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung eingehalten. Detailliert sei dies jedoch erst im Baubewilligungsverfahren aufzuzeigen. Betreffend Erschliessung sei ein umfassendes Variantenstudium durchgeführt worden, worauf sich die Erschliessung via A4 Ausfahrt Küssnacht – Industriegebiet Fänn und weiter entlang der Küssnacherstrasse – Stockerstrasse Nord unter Berücksichtigung einer grösstmöglichen Schonung des Siedlungsgebiets als klar die beste Lösung herausgestellt habe.

Eine Sondernutzungsplanung gelte nur dann als massgebliches Verfahren für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, wenn diese eine umfassende Prüfung ermögliche. Hierfür mangle es vorliegend an einem konkreten Projekt. Im Rahmen der Errichtungsbewilligung werde die Umweltverträglichkeit in Bezug auf die dazumal geltenden umweltrechtlichen Bestimmungen zu prüfen sein. Für die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone habe das Amt für Raumplanung als federführende Stelle der Baudirektion einen Bericht im Sinne von Art. 47 RPV verfasst, der aufzeige, wie den Anforderungen der Umweltgesetzgebungen Rechnung getragen werde. Aus heutiger Sicht könne diesen entsprochen werden, im Einzelnen könne dies aber eben erst im Errichtungsbewilligungsverfahren gezeigt werden.

Das Gebiet Stockeri sei kein ausgewiesenes Naherholungsgebiet. Zudem sei vorgesehen, während der Betriebsphase die national und regional bedeutenden Verbindungen des Langsamverkehrs mittels temporärer Ausweichrouten jederzeit aufrechtzuerhalten. Der Brüglenweg liege im Übrigen ausserhalb des Deponieprojektes und werde nicht tangiert. Ein unzulässiger Eingriff in ein Naherholungsgebiet liege somit nicht vor.

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 angefochte-

nen Entscheiden, in welchen alle materiellen Punkte, die in der Beschwerde gerügt würden, eingehend behandelt worden seien. Die Beschwerdeführenden machten vorab die Verletzung von Vorgaben des NHG sowie überhaupt von Bundesrecht geltend, weshalb nach Ansicht der Baudirektion die Rechtsmittelbelehrung korrekt gewesen sei. Betreffend Fruchtfootflächen 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. Die Gesuchstellerin verfolge seit Jahren konsequent das Ziel, eine Deponie am Standort Stockeri zu realisieren. Es bestehe daher kein Anlass, in den Nutzungsplanbestimmungen den Zeitpunkt der Deponieeinbetriebnahme festzulegen, was sowohl ungewöhnlich wie auch schlecht umsetzbar wäre, da die Inbetriebnahme eine rechtskräftige Bewilligung voraussetze und von zahlreichen baulichen Vorarbeiten und Installationen abhängt. Betreffend Erschliessung sei die Deponiezufahrt vom Bundesgericht letztinstanzlich festgelegt worden. Es bestehe kein Raum mehr, Erschliessungsvarianten zu evaluieren. Das Strassenbauprojekt, das einen lärm mindernden Belag vorsehe, solle im Sommer 2020 öffentlich aufgelegt werden.

G. Am 15. Mai 2020 liessen die Beschwerdeführer eine Replik und die verfahrensbeteiligte D.\_\_\_\_\_ AG am 22. Juni 2020 eine Duplik einreichen. Auf die Ausführungen in diesen Eingaben ist – soweit notwendig – in den Erwägungen einzugehen. Die Baudirektion verzichtete am 18. Juni 2020 auf eine Duplik.

H. Am 20. April 2021 führte das Verwaltungsgericht im Gebiet Stockeri einen Augenschein durch. Anwesend waren neben den Vertretern des Gerichts die Beschwerdeführer dieses Verfahrens im Beisein ihrer beiden Rechtsanwälte, eine Delegation der Beschwerdeführer des parallel geführten Verfahrens V 2019 119 zusammen mit ihrem Rechtsvertreter, 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 16. August 2021 hielten die Beschwerdeführer an ihren Rechtsbegehren und den bisherigen Begründungen fest. Ergänzend brachten sie vor, dass aufgrund der mit der K.\_\_\_\_\_ und dem Kanton Aargau getroffenen Gegenrechtsvereinbarung sich der Kanton Zug schon vorbehaltlos bezüglich der Deponie Stockeri verpflichtet habe. Es sei davon auszugehen, dass die Baudirektion vorbefasst und nicht unbefangen über die Sache und die Einsprache habe entscheiden können. Darüber hinaus seien die Beschwerdeführer während des ganzen vorinstanzlichen Verfahrens nie über die Gegenrechtsvereinbarung und die Partnerschaft zwischen der Baudirektion und der D.\_\_\_\_\_ AG informiert worden. Unter diesen Umständen könne von einem fairen und gerechten Verfahren nicht die Rede sein; die Einsprache sei nicht unvoreingenommen entschieden worden. Die vorinstanzlichen Entscheide seien nur schon aus diesen Gründen aufzuheben. Den Beschwerdeführern sei eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen, denn deren anwaltliche Vertretung sei von Anfang an vergebens gewesen, da eine ernsthafte Berücksichtigung der Einsprache wohl gar nie beabsichtigt gewesen sei. 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.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide unterer kantonaler 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 den Art. 14 ff. RPG werden 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 Nutzungs- und Sondernutzungspläne werden von der Baudirektion beschlossen (§ 5 Abs. 2 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. des in gleicher Angelegenheit am selben Tag ergangenen Einspracheentscheids der Baudirektion gegeben.

1.3 Die Beschwerdelegitimation gemäss § 62 VRG ist bei den Beschwerdeführern als Adressaten des Einspracheentscheids 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 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 Vornherein 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 treten 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 K.\_\_\_\_\_ 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 K.\_\_\_\_\_ 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 K.\_\_\_\_\_ 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 K. \_\_\_\_\_ 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 Beschwerdeführerin 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 Exekutivbehörde, die für die eigene Gemeinde über ein Baugesuch und die dagegen erhobene Einsprache entscheidet. 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 zu später folgenden Planungsmassnahmen führt. 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 objekt-

spezifischen 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. 2 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. Jeanneret/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 na-

tionaler 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 hinausgehenden 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 "Zugersee" des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN umfasst den nördlichen und westlichen Teil des Zugersees, 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 Glaziallandschaft 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 Objektbeschreibung 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 Kul-

turlandschaft 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 diesem 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" ausgeschieden worden. Gemäss dem mit der revidierten Verordnung präzisierten Ortsbeschrieb 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 schätzte damit die Auffassung, dass das Interesse an der Erstellung einer Deponie im damals vorgesehenen Ausmass jedenfalls das Anliegen des ungeschmälerten Erhalts des Gebietes Stockeri überwiege. Beim Au-

genschein 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, aufgeschüttete 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 Deponeivolumens 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 Anforder-

rungen 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 auszdolenden 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 selbst verschuldet infolge des unkontrollierten Imports von Aushubmaterial aus anderen Kantonen in den letzten Jahren.

## 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 beanstanden weiter, dass wertvolle Fruchtfolgefleichen tangiert würden, in ein Gebiet eingegriffen werde, welches naturnahe und ungestörte Lebensräume für Tiere biete, und der Wildkorridor gestört werde. Das Wandernetz werde beeinträchtigt und die Quellen nicht geschützt. Mit der vorgesehenen Feinerschliessung würden sie, die Beschwerdeführer, übermässig Lärm und Luftverschmutzung ausgesetzt.

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 auszulandenden Moosbaches und die Neuanlage der Wanderwege, deren Bedarf unbestritten ist. 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. 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. Von einer nachhaltigen Beeinträchtigung einer naturnahen Landschaft und ungestörten Lebensräumen kann angesichts der Tatsache, dass heute intensive Landwirtschaft betrieben wird, nicht die Rede sein. 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.

9.2 Zum Quellenschutz im Besonderen ist festzuhalten, dass nach den Ausführungen des Amtes für Umweltschutz vom 26. Januar 2018 nur die Quelle Nr. 628 im Deponieperimeter liegt, welche die Liegenschaft L. \_\_\_\_\_ mit ihren drei Wohnungen mit Trinkwasser versorgt. Gemäss den verbindlichen Erklärungen der Baudirektion wird diese im Falle des Deponiebetriebs aufgegeben und das L. \_\_\_\_\_ 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 M. \_\_\_\_\_ 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.

9.3 Betreffend Fruchtfolgeflächen kann auf die unbestrittenen Ausführungen der Baudirektion verwiesen werden, dass aktuell im Kanton 3'190 ha Fruchtfolgeflächen (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 Fruchtfolgeflächen nicht verletzt werden.

9.4 Im angefochtenen Entscheid legte die Baudirektion fest, dass die Erschliessung der Deponie hauptsächlich via A4 Ausfahrt Küsnacht–Zugerstrasse–Küssnacherstrasse–Stockerstrasse 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, wehren sie sich im Wesentlichen doch nur gegen das letzte Teilstück der Erschliessung, nämlich die Zufahrt über die Stockerstrasse, die auch ihre Liegenschaften erschliessen. Diese Zufahrt zur Deponie ist sinnvoll: Sie ist die kürzeste Strecke ab der Hauptverkehrsachse zur Deponie und bereits lastwagentauglich. Sie müsste somit nicht stark ausgebaut werden. Andere vernünftige Möglichkeiten bestehen nicht. Weder von Norden noch von Westen lässt sich eine Zufahrt realisieren. Die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene Alternative via die Strasse zum Hof N.\_\_\_\_\_ müsste stärker ausgebaut werden, würde den längeren Anfahrtsweg ab Hauptstrasse bedeuten und würde insgesamt die Landschaft mit den Drumlins massiver tangieren und belasten. 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 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 die 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