

BGer 1C_327/2022 vom 7. November 2023

Bundesgericht, 2023-11-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_327_2022

FR: TF 1C_327/2022 du 7 novembre 2023

IT: TF 1C_327/2022 del 7 novembre 2023

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerden in den Verfahren 1C_327/2022 und 1C_331/2022 richten sich gegen zwei Urteile des Verwaltungsgerichts über die kantonale Nutzungszone für Abfallanlagen Stockeri. Die beiden Beschwerden werfen inhaltlich weitgehend die gleichen Rechtsfragen auf. Es rechtfertigt sich, die beiden Verfahren zu vereinigen.

E. 1.2

Sanfte, vom Gletscher geprägte Seelandschaft mit in den See ragenden bewaldeten Molasserücken;

E. 1.3

Einmaliges Ensemble von naturnahen Bereichen und landschaftsprägenden Parkanlagen;

E. 1.4

Grosse natürliche Flachufer mit Verlandungszonen und gut erkennbaren alten Strandlinien sowie Strandterrassen verschiedener Seespiegelstände;

E. 1.5

Verlandungszonen und Flachmoore mit charakteristischen und gefährdeten Pflanzen- und Tierarten;

E. 1.6

Ablesbarkeit jahrtausendealter menschlicher Besiedlung: Prähistorische Ufersiedlungen, mittelalterliche Schlösser, stattliche Bauernhöfe, Villen und Parkanlagen."

Die folgende Beschreibung des Schutzobjekts "BLN 1309 Zugersee" gliedert sich in vier Abschnitte (Charakter der Landschaft [2.1], Geologie und Geomorphologie [2.2], Lebensräume [2.3] und Kulturlandschaft [2.4]). Vorliegend von Bedeutung sind insbesondere die Abschnitte 2.1 und 2.2. Diese lauten wie folgt:

"2.1 Charakter der Landschaft

Das BLN-Objekt Zugersee umfasst den nördlichen und westlichen Teil des Zugersees, dessen Ufer sowie einen angrenzenden Landstreifen von Cham bis Immensee. Die Grenze bilden die Eisenbahnlinien im Norden und Westen sowie die Autobahn A4 im Süden.

Der Zugersee ist 13,7 Kilometer lang und 4,6 Kilometer breit. An der engsten Stelle zwischen der Halbinsel Chieme im Westen und Lotenbach im Osten ist er lediglich rund 1 Kilometer breit. Der Chieme unterteilt den See in den nördlichen flachen und breiten Untersee und in den südlichen, von den Bergen umrahmten Obersee. Der Haupt-Zu- und Abfluss ist die Lorze, die bei Cham den Zugersee verlässt.

Die Rigi-Nordlehne und das Alpenpanorama ergeben den Rahmen für eine kulissenartig wirkende mehrstufige Seelandschaft am Übergang vom Mittelland zu den Voralpen.

Zwischen den beiden Einengungen Buonas und Chieme ist die Landschaft glazial überformt. Davon zeugen auch die vom Reussgletscher in den Wäldern am Chilchberg oberhalb von Buonas abgelagerten Findlinge aus Granit. Die steileren Uferregionen der Halbinseln kontrastieren mit den breiten Verlandungszonen am Nord- und Nordwestende des Sees.

In den naturnahen Uferzonen finden sich vor allem bei Cham und Buonas grosszügige, von Parks umgebene Anwesen. Markante Kulturelemente sind das Schloss St. Andreas, das Gut Freudenberg, der Kirchweiler von Risch sowie das Schloss Buonas auf der gleichnamigen Halbinsel.

E. 2

Angefochten sind zwei kantonale letztinstanzliche Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (vgl. Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Die Beschwerdeführenden haben an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Sie sind als Bewohnerinnen und Bewohner von in unmittelbarer Nähe zur geplanten Nutzungszone für Abfallanlagen gelegenen Liegenschaften von den angefochtenen Urteilen besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Urteile (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. b und lit. c BGG). Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden vorbehaltlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 BGG) einzutreten.

E. 2.2

Geologie und Geomorphologie

Der Zugersee folgt einer tektonischen Störungszone. Im Süden ist er eingebettet in den aufgeschobenen, nagelfluhreichen Schichtstapel der subalpinen Molasse des Rossbergs und der Rigi. Nach Norden erstreckt er sich bis ins glazial überformte Hügelland der mittelländischen Molasse. Das Westufer des Sees ist durch zwei Härtlinge gekennzeichnet, die als Halbinseln in das Seebecken hineinragen. Nördlich ist dies die Halbinsel Buonas aus harten Sandsteinen der oberen Meeresmolasse. Weiter südlich verengt der Chieme, aufgebaut aus nagelfluhreichen Sandsteinen der unteren Süsswassermolasse, die Seefläche auf eine Breite von weniger als 1 Kilometer. Zwei landschaftsprägende, in Nord-Süd-Richtung verlaufende tektonische Brüche unterteilen die Halbinsel des Chiemen. Besonders markant ist dabei die Talfurche Teuftal.

Die Bucht von Oberrisch, in der sich eine grosse subaquatische Rutschung befindet, ist im Westen von deutlichen Seitenmoränen gesäumt. Klar erkennbar sind auch die Drumlins zwischen den beiden Halbinseln westlich und nordwestlich der Stockeri und die Drumlin-Halbinsel St. Andreas bei Cham.

Von grossem Interesse sind die auf unterschiedlichen Höhenlagen nachgewiesenen Strandlinien mit Strandterrassen und Brandungshohlkehlen. Sie dokumentieren insgesamt vier deutliche Seespiegelschwankungen zwischen dem Spätglazial und dem Mittelalter. Durch künstliche Absenkungen des Auslaufes der Alten Lorze wurde der Seespiegel zwischen 1442 und 1673 auf seinen heutigen Stand von 413 m ü. M. eingepegelt."

Basierend auf der Beschreibung des Schutzobjekts werden fünf Schutzziele definiert. Vorliegend von Bedeutung sind insbesondere die Schutzziele 3.1 und 3.2. Diese lauten wie folgt:

"3.1 Die vielfältige, reich strukturierte parkähnliche Ufersiedlungslandschaft mit ihren wertvollen und prägenden kulturellen Elementen erhalten.

E. 3

Die Beschwerdeführenden beantragen je die Durchführung eines Augenscheins. Diese Anträge sind abzuweisen, weil sich der für den vorliegenden Entscheid rechtlich relevante Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den Akten ergibt und nicht ersichtlich ist, inwiefern die Abnahme weiterer Beweise zusätzliche entscheidungswesentliche Erkenntnisse liefern könnte.

E. 3.2

Die natürlichen Seeufer mit ihren prägenden geomorphologischen Formen, gut erkennbaren Strandlinien und Flachwasserzonen erhalten."

E. 4

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung von verschiedenen Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzrechts des Bundes, namentlich von Art. 6 f. des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) und von Art. 5 ff. der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 29. März 2017 (VBLN; SR 451.11).

E. 4.1

Die umstrittene kantonale Nutzungszone für Abfallanlagen befindet sich im Gebiet "BLN 1309 Zugersee" des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN; vgl. Art. 1 Abs. 1 und Anhang 1 VBLN). Das Gebiet der Nutzungszone war bisher der Landwirtschaftszone zugeteilt, welche von einer kommunalen Landschaftsschutzzone überlagert wird.

E. 4.1.1

Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 1 NHG). Nach Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes im Sinne von Art. 5 NHG (wie z.B. das BLN) dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf gemäss Abs. 2 bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Beeinträchtigungen im Sinne eines Abweichens von der ungeschmälerten Erhaltung als schwere Eingriffe in ein geschütztes Objekt sind mithin nur unter den Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 2 NHG zulässig. Damit statuiert diese Bestimmung strengere Anforderungen an das Abwägungsprozedere als z.B. Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) über die allgemeine

Interessenabwägung. Bei einem schweren Eingriff dürfen konsequenterweise nur Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung in die Abwägung einbezogen werden (Urteil 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 4.2, in: ZBl 123/2022 S. 669 und URP 2021 S. 812).

E. 4.1.2

Art. 6 NHG wird durch Art. 5 ff. VBLN konkretisiert. Die inventarisierten Objekte müssen in ihrer natur- und kulturlandschaftlichen Eigenart und mit ihren prägenden Elementen ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 5 Abs. 1 VBLN). Bei der Festlegung der objektspezifischen Schutzziele sind insbesondere die in Art. 5 Abs. 2 VBLN genannten Elemente zu berücksichtigen. Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der objektspezifischen Schutzziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 VBLN). 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. 1 Satz 2 VBLN ; vgl. BGE 127 II 273 E. 4c und Urteil 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 4.2, in: ZBl 123/2022 S. 669 und URP 2021 S. 812). Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objektes im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG sind nur zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objektes (Art. 6 Abs. 2 VBLN). Hängen mehrere Eingriffe sachlich, räumlich oder zeitlich zusammen, die einzeln als zulässig zu beurteilen sind, oder sind Folgeeingriffe eines zulässigen Eingriffs zu erwarten, so ist auch die Gesamtwirkung auf das Objekt zu beurteilen (Art. 6 Abs. 3 VBLN). Erweist sich eine Beeinträchtigung aufgrund der Interessenabwägung als zulässig, so hat der Verursacher oder die Verursacherin im Hinblick auf das Gebot der grösstmöglichen Schonung für besondere Massnahmen zum bestmöglichen Schutz des Objektes, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt, zu sorgen (Art. 6 Abs. 4 VBLN). Die zuständigen Behörden prüfen bei jeder sich bietenden Gelegenheit, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können (Art. 7 Abs. 1 VBLN). Dabei bleiben der Bestand und die Nutzung von rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen gewährleistet (Art. 7 Abs. 2 VBLN).

E. 4.1.3

Gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG ist zwingend ein Gutachten der ENHK einzuholen, wenn bei der Erfüllung der Bundesaufgabe (vgl. Art. 2 NHG) ein Inventarobjekt erheblich beeinträchtigt wird oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Handelt es sich dagegen lediglich um einen geringfügigen Eingriff in das Inventarobjekt, so ist zumindest eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 VBLN). Fällt diese zugunsten des Vorhabens aus, welches das Inventarobjekt beeinträchtigt, so ist weiter zu prüfen, ob es schonendere, die Schutzziele des BLN weniger beeinträchtigende Möglichkeiten gibt und ob mit Blick auf Art. 6 Abs. 1 NHG Ersatzmassnahmen anzuordnen sind (vgl. Urteil 1C_654/2021 vom 28. November 2022 E. 7.6).

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf das Gericht in Fachfragen nicht ohne triftige Gründe von Sachverständigengutachten abweichen (BGE 145 II 70 E. 5.5 mit Hinweisen). Besonderes Gewicht kommt im Bereich des Natur- und Heimatschutzes den Gutachten der ENHK und der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) zu.

Vom Ergebnis der Begutachtung darf nur aus triftigen Gründen abgewichen werden, selbst wenn der entscheidenden Behörde eine freie Beweiswürdigung zusteht. Dies gilt namentlich auch für die dem Gutachten zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen (zum Ganzen: BGE 136 II 214 E. 5; Urteil 1C_753/2021 und 1C_754/2021 vom 24. Januar 2023 E. 8.8).

E. 4.2

Wie die Vorinstanz in den angefochtenen Urteilen zutreffend erwog und von den Verfahrensbeteiligten nicht in Frage gestellt wird, handelte der Kanton Zug bei der Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone für Abfallanlagen in Erfüllung einer Bundesaufgabe, weil er damit die Grundlage für die Errichtung einer Deponie in der ehemaligen Nichtbauzone schaffte (vgl. BGE 142 II 509 E. 2; Urteil 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 4.1, in: ZBl 123/2022 S. 669 und URP 2021 S. 812) und weil das USG (SR 814.01) die Kantone zu einer Abfallplanung verpflichtet (Art. 31 USG) bzw. ihnen Vorgaben für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien macht (Art. 30e USG). Damit sind Art. 6 Abs. 1 und 2 NHG und Art. 5 ff. VBLN bei der Prüfung des umstrittenen Vorhabens direkt anwendbar.

E. 4.3

Die Vorinstanz kam in den angefochtenen Urteilen zum Schluss, die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone führe nicht zu einer schweren Beeinträchtigung des Gebiets "BLN 1309 Zugersee", womit die Vorgaben des Natur- und Heimatschutzes eingehalten würden. Die Beschwerdeführenden wenden ein, die Beeinträchtigung des Schutzobjekts sei erheblich. In diesem Zusammenhang sei die Vorinstanz zu Unrecht vom Gutachten der ENHK vom 15. November 2018 abgewichen. Die ENHK sei nämlich zum Schluss gekommen, die geplante Deponie, welche mit der Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone ermöglicht werden solle, führe zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Schutzziele des BLN-Objekts. Das Vorhaben werde sodann nicht durch ein Interesse von nationaler Bedeutung gerechtfertigt, das gewichtiger sei als das Interesse am Schutz des Objekts. Die vorinstanzlichen Urteile stünden jedoch selbst dann im Widerspruch zu Art. 6 Abs. 2 NHG , wenn man bloss von einer geringfügigen Beeinträchtigung des Schutzobjekts ausginge, zumal die diesfalls verlangte umfassende Interessenabwägung nicht durchgeführt worden sei.

E. 4.4

Umstritten und zu prüfen ist somit zunächst, ob die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone zu einer schweren Beeinträchtigung des BLN-Schutzobjekts im Sinne von Art. 6 Abs. 2 VBLN i.V.m. Art. 6 Abs. 2 NHG führt.

E. 4.4.1

Das mit der kantonalen Nutzungszone ermöglichte Projekt sieht vor, innerhalb des BLN-Schutzobjekts eine natürliche Senke mit unverschmutztem Aushubmaterial aufzufüllen und im Endzustand in einen Hügel umzuformen. Die Nutzungszone hat eine Ausdehnung von 15,5 ha. Für den Betrieb der Abfallanlagen sind zonenkonforme Bauten und Anlagen vorbehaltlich einer kantonalen Bewilligung zulässig. Die Kubatur der Deponie beträgt maximal 840'000 m³ und der Deponiekörper darf die Höhe von 469 m.ü.M. nicht übersteigen. Der Nutzungsplan enthält gewisse Vorgaben für die Erschliessung der Deponie und für ihre Einbindung in die Landschaft. Der Nutzungsplan ordnet sodann an, dass die Deponie innert 12 Jahren nach Rechtskraft der Errichtungsbewilligung abgeschlossen wird.

Er verlangt die Rekultivierung und ökologische Aufwertung der betroffenen Flächen unter besonderer Berücksichtigung des Wildtierkorridors über die Autobahn A4 sowie die Ausdolung und Renaturierung des Moosbachs.

E. 4.4.2

Für die Beurteilung, ob bzw. wie stark ein BLN-Objekt von einem bestimmten Vorhaben beeinträchtigt wird, ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehalts auszugehen, d.h. die möglichen Beeinträchtigungen sind an den objektspezifischen Schutzziele zu messen (Urteil 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 4.3 mit Hinweis).

Die nationale Bedeutung des Schutzobjekts "BLN 1309 Zugersee" wird im BLN wie folgt begründet:

"1.1 Kulissenartig wirkende mehrstufige Seelandschaft am Übergang vom Mittelland zu den Voralpen;

E. 4.4.3

Wie die ENHK in ihrem Gutachten vom 15. November 2018 aufzeigte, beeinträchtigt die geplante Deponie eine Geländekammer innerhalb des BLN-Schutzgebiets, die wegen ihrer glazialen Überprägung, ihrer morphologischen Unversehrtheit und der geringen Überbauung für die Umgebung des Zugersees landschaftlich von grosser Bedeutung ist. Das neue, künstliche Element im Landschaftsbild wäre gemäss ENHK zwar vom See aus nicht sichtbar, würde jedoch aus der Umgebung und von den umliegenden Anhöhen deutlich in Erscheinung treten. Wie die ENHK weiter festhielt, würde die Errichtung der Deponie bzw. der künstlich aufgeschüttete Hügel zwischen den bestehenden Drumlins und Rundhöckern zu einer grossflächigen Verfälschung der charakteristischen Landschaft und des weitgehend unversehrten glazialmorphologischen Reliefs im Gebiet Stockeri führen. Die Ablesbarkeit der Landschaftsentwicklung würde nach Einschätzung der ENHK mit der Errichtung der Deponie verunmöglicht. Die ENHK folgerte, das geplante Vorhaben stelle einen massiven Eingriff in die glazial überprägte Uferlandschaft zwischen dem Chilchberg und dem Chieme mit ihren charakteristischen geomorphologischen Formen und damit eine schwere Beeinträchtigung der Schutzziele des BLN-Objekts dar. Das vom Bundesgericht zur Stellungnahme eingeladene Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt zum gleichen Ergebnis.

Die Baudirektion vertrat in ihrer Verfügung vom 4. Dezember 2019 die Auffassung, die Drumlins im Gebiet Stockeri seien mehr als 800 Meter vom See entfernt und könnten nicht mehr dem im Schutzziel 3.2 genannten Seeufer zugeordnet werden. Die Baudirektion und die Vorinstanz in den angefochtenen Urteilen verneinten eine schwere Beeinträchtigung des Schutzobjekts sodann mit dem Argument, der kleinräumigen Drumlinlandschaft im Projektgebiet komme innerhalb des gesamten BLN-Perimeters eine untergeordnete Bedeutung zu, während die markanten Molasserundhöcker als prägende Elemente der Landschaft in ihrer Bedeutung vom Vorhaben nicht beschränkt würden. Schliesslich verneinten die Baudirektion und die Vorinstanz eine schwere Beeinträchtigung des Schutzobjekts mit der Begründung, das vom Vorhaben betroffene Gebiet liege am Rand des BLN-Perimeters und werde von den Infrastrukturanlagen im Westen ohnehin stark beeinträchtigt.

E. 4.4.4

Dem BLN-Eintrag ist zu entnehmen, dass das von der Nutzungszone betroffene Gebiet Stockeri Teil einer vom Gletscher geprägten mehrstufigen Seelandschaft ist. Es liegt zwischen den beiden Halbinseln Buonas und Chieme, wo die Landschaft glazial überformt ist. Im ausführlichen Beschrieb des BLN-Objekts genannt wird nicht nur die unmittelbar östlich der ausgeschiedenen Nutzungszone gelegene Bucht von Oberrisch, welche von deutlichen Seitenmoränen gesäumt ist, sondern ausdrücklich auch das zwischen den beiden Halbinseln gelegene Gebiet Stockeri mit seinen klar erkennbaren Drumlins (vgl. E. 4.4.2 hiervor). Mit Blick auf die Begründung der nationalen Bedeutung des Schutzobjekts und den Objektbeschrieb im BLN-Eintrag wird klar, dass nicht nur das unmittelbare Seeufer, sondern im Sinne des ENHK-Gutachtens die gesamte glazial geprägte Seeuferlandschaft innerhalb des BLN-Perimeters und insbesondere auch das geologisch bzw. geomorphologisch bedeutende Gebiet Stockeri geschützt werden soll. Die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone stellt somit eine Beeinträchtigung der Schutzziele dar. In diesem Sinne äussert sich auch das BAFU.

Mit der Einschätzung, wonach dem Gebiet Stockeri innerhalb des gesamten BLN-Perimeters eine untergeordnete Bedeutung zukomme, weichen die Baudirektion und die Vorinstanz ohne triftige Gründe vom Gutachten der ENHK ab. Das Gutachten misst der glazial geprägten Landschaft im Gebiet Stockeri unter Bezugnahme auf den BLN-Eintrag eine besondere Bedeutung zu und bemängelt unter anderem, dass der höchste Punkt der Deponie die unmittelbar angrenzenden Rundhöcker teilweise überrage bzw. knapp deren Höhe erreiche. Das BAFU widerspricht ebenfalls der Einschätzung der Baudirektion und der Vorinstanz, wonach der Landschaft im Bereich der geplanten Deponie eine untergeordnete Bedeutung zukomme. Es führt an, der glazialmorphologische Formenschatz im Raum Stockeri sei nicht von den markantesten Schichtruppen (u.a. Chilchberg und Breiten) geprägt, sondern von den deutlich kleineren Elementen der gestaffelten Moränenwälle und kleinen Rundhöckern mit dazwischen liegenden Senken in Randlage des letzteiszeitlichen Reussgletschers. Die in unmittelbarer Nähe zum Deponiestandort gelegenen Rundhöcker seien Bestandteil von mehreren in weiten Bögen von Südwesten nach Nordosten verlaufenden Schichtruppen, welche in ihrer Höhe gestaffelt seien und nach Norden hin immer höher würden. Ein künstlicher Hügel am vorgesehenen Ort mit einer Höhe von 469 m.ü.M. würde sowohl den südlichen als auch die beiden nördlichen Rundhöcker überragen und sich somit nicht in die Abfolge ansteigender Schichtruppen einfügen.

Soweit die Baudirektion und die Vorinstanz die Schwere der Beeinträchtigung des BLN-Schutzobjekts sodann mit dem Argument relativieren wollen, das fragliche Gebiet liege am Rand des BLN-Gebiets und werde von den Infrastrukturanlagen im Westen stark beeinträchtigt, weichen sie ebenfalls ohne triftige Gründe vom Gutachten der ENHK ab. Gemäss Gutachten wird das BLN-Objekt im betroffenen Gebiet zwar von störend in Erscheinung tretenden Infrastrukturanlagen begrenzt. Die Infrastrukturanlagen beeinflussen das Relief der charakteristischen Moränen- und Drumlinlandschaft jedoch nicht wesentlich und ändern nichts an der landschaftlichen Bedeutung der vom Deponie-Projekt betroffenen Geländekammer. Das BAFU schliesst sich auch in diesem Punkt der Auffassung der ENHK an.

E. 4.4.5

Zwar reduzierte die Baudirektion mit ihrer Verfügung vom 4. Dezember 2019 das maximal zulässige Volumen der Deponie im Vergleich zum von der ENHK beurteilten Vorhaben

unter Hinweis auf die Vorgaben des kantonalen Richtplans von 1'000'000 m³ auf 840'000 m³. Nicht geändert wurde hingegen die (maximal) zulässige Höhe des künstlichen Hügels von 469 m.ü.M., welche im Gutachten der ENHK mit Blick auf die Höhe der unmittelbar angrenzenden Drumlins bzw. Rundhöcker als besonders problematisch eingestuft wurde. Auch nach der Auffassung des BAFU führt insbesondere die gemäss Nutzungszone zulässige Höhe der Deponie zur Bejahung einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des BLN-Schutzobjekts. Den überzeugenden Ausführungen der ENHK und des BAFU zur Schwere der Beeinträchtigung des BLN-Schutzobjekts ist zuzustimmen. Ausserdem moniert das BAFU zu Recht, es müssten bereits auf Stufe Sondernutzungsplan konkretere Vorgaben gemacht werden, um die landschaftliche Einpassung der Deponie sicherzustellen. Um dem Grundsatz der grösstmöglichen Schonung Rechnung zu tragen, müsste die Aufschüttung am vorgesehenen Ort nach Auffassung des BAFU als langgezogener, relativ flacher und nicht zu breiter Hügel ausgestaltet werden und dürfte sie maximal 465 m.ü.M. hoch sein.

Nach dem Ausgeführten machen die Beschwerdeführenden zu Recht geltend, die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone, welche am vorgesehenen Standort die Errichtung einer Deponie des Typs A mit Aufschüttung bis zu einer Höhe von 469 m.ü.M. ermöglicht, stelle eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Gebiets "BLN 1309 Zugersee" im Sinne von Art. 6 Abs. 2 VBLN i.V.m. Art. 6 Abs. 2 NHG dar, welche nur in Erwägung gezogen werden dürfte, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstünden. Triftige Gründe, insoweit von der fachkundigen Einschätzung der ENHK und des BAFU abzuweichen, sind nicht ersichtlich. Ob im Falle einer weiteren Reduktion des Deponie-Projekts mit konkreteren Vorgaben zur Einpassung in die Landschaft auf Nutzungsplanstufe nur noch von einem geringfügigen Eingriff in das Schutzobjekt auszugehen wäre, hängt von der konkreten Umsetzung ab und ist vorliegend nicht zu entscheiden.

E. 4.5

Zu prüfen bleibt, ob dem schweren Eingriff in das Schutzobjekt - wie die Baudirektion in ihrer Verfügung vom 4. Dezember 2019 annahm und die Beschwerdeführenden bestreiten - im Sinn von Art. 6 Abs. 2 VBLN i.V.m. Art. 6 Abs. 2 NHG gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.

E. 4.5.1

Die Prüfung der nationalen Bedeutung hat nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zweistufig zu erfolgen: Zunächst muss die Aufgabe als solche einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dienen. Sodann muss feststehen, dass auch das zu beurteilende Einzelprojekt ausreichend zur Verwirklichung dieser Aufgabe beiträgt. Die abstrakte Zuerkennung einer nationalen Bedeutung heisst somit nicht ohne Weiteres, dass auch jedes konkrete Vorhaben zur Verwirklichung der Aufgabe von nationaler Bedeutung ist (vgl. Urteil 1C_528/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 5.3.1, in: URP 2020 S. 190, mit Hinweisen).

E. 4.5.2

Die Entsorgung von Abfällen ist von nationalem Interesse (vgl. Art. 30 ff. USG). Wie aus den Akten ersichtlich wird, handelt der Kanton Zug bei der Entsorgung von unverschmutzten Abfällen nicht isoliert, sondern unter Berücksichtigung von Art. 31a Abs. 1 USG in Koordination mit den Nachbarkantonen. Es besteht die Absicht, dass in der geplanten Deponie Stockeri dereinst auch Aushubmaterial aus anderen Kantonen abgelagert

wird, namentlich aus dem Kanton Aargau. Die mit der kantonalen Nutzungszone ermöglichte Deponie hat auch mit Blick auf ihre relative Grösse von 840'000 m³ jedenfalls eine gewisse regionale Bedeutung. Wie das BAFU in seiner Stellungnahme an das Bundesgericht ausführt, erscheint hingegen zumindest fraglich, ob die kantonsübergreifende Zusammenarbeit bei der geplanten Deponie für die Annahme eines nationalen Eingriffsinteresses ausreicht.

E. 4.5.3

Aber selbst wenn man davon ausginge, die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone Stockeri diene einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung, wäre der mit dem Projekt verbundene, schwere Eingriff in das Schutzobjekt "BLN 1309 Zugersee" unter den gegebenen Umständen nach zutreffender Auffassung des BAFU nicht gerechtfertigt. Namentlich konnten die kantonalen Behörden nicht überzeugend aufzeigen, dass selbst in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen keine geeigneten alternativen Standorte für die Ablagerung von unverschmutztem Aushubmaterial gefunden werden können, welche nicht innerhalb einer geschützten Landschaft von nationaler Bedeutung liegen und diese schwer beeinträchtigen. Das Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung der geschützten Landschaft von nationalem Interesse überwiegt vorliegend das öffentliche Interesse an der Umsetzung des mit dem kantonalen Nutzungsplan ermöglichten Vorhabens.

E. 4.6

Nach dem Ausgeführten stehen die angefochtenen Urteile im Widerspruch zu Art. 6 Abs. 2 VBLN i.V.m. Art. 6 Abs. 2 NHG .

E. 5

Die Beschwerdeführenden machen ausserdem geltend, die kantonale Nutzungszone für Abfallanlagen hätte nicht ausgeschieden werden dürfen, ohne dass zuvor eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde. Sie rügen eine Verletzung von Art. 10a USG i.V.m. Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011).

E. 5.1

Gemäss Art. 10a USG prüft die Behörde, bevor sie über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit (Abs. 1). Der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann (Abs. 2). Der Bundesrat bezeichnet die Anlagentypen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen; er kann Schwellenwerte festlegen, ab denen die Prüfung durchzuführen ist (Abs. 3 Satz 1). Der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss Art. 10a USG unterstellt sind Anlagen, die im Anhang der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011) aufgeführt sind (Art. 1 UVPV). Gemäss Ziffer 40.4 des Anhangs der UVPV ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 10a USG durchzuführen für Deponien der Typen A und B mit einem Deponievolumen von mehr als 500'000 m³. Wer eine Anlage, die der Umweltverträglichkeitsprüfung untersteht, planen, errichten oder ändern will, muss der zuständigen Behörde einen Umweltverträglichkeitsbericht unterbreiten. Dieser bildet die Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10b Abs. 1 USG).

Die UVPV stellt Verfahrensgrundsätze für die Umweltverträglichkeitsprüfung auf. Die Prüfung wird von der Behörde durchgeführt, die im Rahmen eines Bewilligungs-, Genehmigungs- oder Konzessionsverfahrens über das Projekt entscheidet (zuständige Behörde; Art. 5 Abs. 1 UVPV). Das für die Prüfung massgebliche Verfahren wird im Anhang bestimmt. Wird bei der nachträglichen Genehmigung von Detailplänen ausnahmsweise über wesentliche Umweltauswirkungen einer der UVP-Pflicht unterliegenden Anlage entschieden, so wird auch bei diesem Verfahrensschritt eine Prüfung durchgeführt (Art. 5 Abs. 2 UVPV). Soweit das massgebliche Verfahren im Anhang nicht bestimmt ist, wird es durch das kantonale Recht bezeichnet. Die Kantone wählen dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, 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 Prüfung in verschiedenen Verfahrensschritten vor, so wird die Prüfung bei jedem Verfahrensschritt so weit durchgeführt, als die Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt für den jeweiligen Entscheid bekannt sein müssen (Art. 6 UVPV).

Gemäss Ziffer 40.4 des Anhangs der UVPV bestimmt vorliegend das kantonale Recht das für die Umweltverträglichkeitsprüfung massgebliche Verfahren. Nach § 7 Abs. 1 des kantonalen Einführungsgesetzes vom 29. Januar 1998 zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EG USG/ZG; BGS 811.1) ist die Umweltverträglichkeitsprüfung Bestandteil des Entscheids der Behörde, welche für das massgebliche Bewilligungsverfahren zuständig ist. § 2 Abs. 1 lit. b der Verordnung vom 5. Mai 1998 zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (V EG USG/ZG; BGS 811.11) erklärt für die Anlagen, bei denen - wie vorliegend - der Kanton das massgebliche Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung zu bestimmen hat, grundsätzlich das Baubewilligungsverfahren als massgeblich. Allerdings hat sich der kantonale Gesetzgeber, auch wenn das massgebliche Verfahren zur Durchführung der UVP durch das kantonale Recht zu bestimmen ist, an die dafür bestehenden bundesrechtlichen Grundsätze und insbesondere Art. 5 Abs. 3 UVPV zu halten (BGE 116 Ib 50 E. 4d).

E. 5.2

Unter den Verfahrensbeteiligten unbestritten ist, dass die mit der Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone ermöglichte Deponie des Typs A nur errichtet werden darf, wenn vorgängig eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird (vgl. Ziffer 40.4 des Anhangs der UVPV). Umstritten ist hingegen, ob eine solche Prüfung bereits mit der Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone hätte erfolgen müssen.

Die Vorinstanz kam in den angefochtenen Urteilen zum Schluss, es sei nicht zu beanstanden, wenn eine vertiefte Umweltverträglichkeitsprüfung erst im Errichtungs- und Betriebsbewilligungsverfahren durchgeführt werde. Das Amt für Raumplanung (heute Amt für Raum und Verkehr) habe am 15. November 2017 im Hinblick auf die Auflage der Ausscheidung der Nutzungszone einen Bericht nach Art. 47 RPV erstellt. Das kantonale Amt habe darin unter anderem aufgezeigt, wie den Anliegen der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung getragen werde. Zwar seien die wesentlichen Randbedingungen für das Deponie-Projekt bereits festgelegt worden. Diverse Fragen seien jedoch noch offen, so z.B. die genaue Modellierung der Deponie, allfällige Auflagen betreffend Begrenzung und/oder Lenkung des Deponiebetriebes mit Anzahl der Lastfahrten sowie betreffend Verlauf des auszulösenden Moosbaches. Noch sei auch unklar, wann sich

die Deponie allenfalls realisieren lasse und damit auch, ob und wie sich die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und die konkreten Möglichkeiten und Belastungen eines Deponiebetriebes ändern.

Die Beschwerdeführenden wenden ein, mit der Ausscheidung der Deponiezone und dem Erlass der entsprechenden Zonenbestimmungen sei die Deponie im Planungsverfahren weitgehend konkretisiert. Der Nutzungsplan lege die Randbedingungen fest, die im anschliessenden Errichtungsbewilligungsverfahren verbindlich seien und nicht mehr akzessorisch überprüft werden könnten. Die Umweltverträglichkeitsprüfung müsse daher bereits im Zeitpunkt der Festsetzung der Deponiezone erfolgen. Dies sei vorliegend auch ohne Weiteres möglich, da sämtliche für das Deponie-Projekt relevanten Parameter bereits bekannt seien.

E. 5.3

Die geplante Deponie als in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonformes Vorhaben ist hinsichtlich ihres Ausmasses und ihrer Auswirkungen auf die Nutzungsordnung so gewichtig, dass sie mit Blick auf Art. 2 RPG erst nach einer Änderung oder Schaffung eines Nutzungsplans bewilligt werden kann (vgl. BGE 120 Ib 207 E. 5; 116 Ib 50 E. 3). Dementsprechend hatte der Kanton für das geplante Projekt nach kantonalem Recht eine kantonale Nutzungszone auszuscheiden (§ 9 Abs. 1 Bst. b des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zug vom 26. November 1998 [PBG/ZG; BGS 721.11]). Die Nutzungszone für Abfallanlagen im Gebiet Stockeri wurde ausdrücklich im Hinblick auf ein spezifisches Deponie-Projekt ausgeschieden und stellt somit eine Sondernutzungsplanung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 UVPV dar (vgl. Urteil 1A.230/2005 vom 4. April 2006 E. 3.3). Die Sondernutzungsplanung gilt von Bundesrechts wegen als für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht (vgl. E. 5.1 hiavor).

Mit der Ausscheidung der Nutzungszone für Abfallanlagen im Gebiet Stockeri wurden die wichtigsten Fragen zur Ausgestaltung und zum Betrieb der Deponie bereits festgelegt. Das für die Ablagerung von unverschmutzten Abfällen vorgesehene Gebiet wurde parzellenscharf bezeichnet. Im Sondernutzungsplan bestimmt wurden sodann das maximale Volumen und die maximale Höhe des Deponiekörpers, die Erschliessung und die Betriebsdauer der Deponie. Damit legt der Sondernutzungsplan wichtige Randbedingungen fest, die im anschliessenden Verfahren zur Erteilung der Errichtungs- und Betriebsbewilligung (Art. 38 Abs. 1 und 2 der Abfallverordnung vom 4. Dezember 2015 [VVVEA; SR 814.600] i.V.m. Art. 30e Abs. 2 USG) verbindlich sind. Deshalb wäre gestützt auf Art. 5 Abs. 3 UVPV i.V.m. Art. 10a Abs. 1 und Art. 10b USG bereits im Rahmen der Sondernutzungsplanung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen und die umweltrechtlichen Aspekte möglichst umfassend zu prüfen gewesen. Weshalb dies im Verfahren der Sondernutzungsplanung gemäss § 9 Abs. 1 Bst. b PBG/ZG noch nicht möglich gewesen sein sollte, ist nicht zu sehen.

Die gebotene umfassende Prüfung der umweltrechtlichen Aspekte im Verfahren der Sondernutzungsplanung würde bedingen, dass weitere wichtige Parameter des Vorhabens, welche nach Auffassung der Vorinstanz und der Baudirektion erst mit der Errichtungs- und Betriebsbewilligung entschieden werden sollten, ebenfalls schon im Rahmen der Sondernutzungsplanung festgelegt und entschieden werden (vgl. Urteil 1A.230/2005 vom 4. April 2006 E. 4.2). Die Baudirektion wies in ihrer Verfügung vom 4. Dezember 2019 auf

verschiedene Fragen hin, welche im Verfahren der Erteilung der Errichtungs- und Betriebsbewilligung noch zu klären seien. Sie erwähnte namentlich, dass ein Rekultivierungs- bzw. Endgestaltungsplan noch zu erarbeiten sei, welcher Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen aufzeigen und den Bodenaufbau bestimmen müsse. Ein solcher Plan werde auch zentral sein für die Beantwortung der Frage, ob das Land weiterhin die Kriterien für Fruchtfolgeflächen einhalte. Weiter müsse noch aufgezeigt werden, wie der Moosbach ausgedolt und renaturiert werden könne. Zudem seien noch Fragen im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung des Wildtierkorridors zu klären. Bei diesen von der Baudirektion genannten Gegenständen handelt es sich prima vista um solche, welche im Rahmen einer umfassenden Prüfung der umweltrechtlichen Aspekte zwingend zu berücksichtigen sind. Es ist nicht zu sehen, weshalb diese nicht ebenfalls bereits im Verfahren der Sondernutzungsplanung geprüft werden könnten. Der Hinweis der Vorinstanz und der Baudirektion, wonach sich die rechtlichen oder tatsächlichen Grundlagen bis zum Verfahren der Erteilung der Errichtungs- und Betriebsbewilligung noch ändern könnten, rechtfertigt jedenfalls keinen Verzicht auf die unter den gegebenen Umständen geforderte umfassende Prüfung der umweltrechtlichen Aspekte bereits im Verfahren der Sondernutzungsplanung.

E. 5.4

Die Vorinstanz führte in den angefochtenen Urteilen aus, das Amt für Raumplanung (heute Amt für Raum und Verkehr) habe am 15. November 2017 im Hinblick auf die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone einen Bericht nach Art. 47 RPV erstellt und darin geprüft, ob die Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung erfüllt seien. Sie bejahte sinngemäss die Zulässigkeit einer zweistufigen Umweltverträglichkeitsprüfung und argumentierte sinngemäss, der Bericht nach Art. 47 RPV könne als 1. Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung betrachtet werden, während die zweite Stufe der Prüfung im Bewilligungsverfahren durchgeführt werden könne.

Der Bericht des Amtes für Raumplanung (heute Amt für Raum und Verkehr) nach Art. 47 RPV spricht zwar gewisse umweltrechtlich relevante Aspekte an, mit denen sich die Baudirektion in ihrer Verfügung vom 4. Dezember 2019 auseinandergesetzt hat. Die Darstellung der umweltrechtlichen Aspekte im Bericht und in der Verfügung bleibt jedoch relativ vage und genügt den bundesrechtlichen Anforderungen an den Inhalt der Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. Art. 1 ff. UVPV i.V.m. Art. 10b USG) angesichts dessen, dass die wichtigsten Parameter der geplanten Deponie bereits im Verfahren der Sondernutzungsplanung verbindlich festgelegt werden müssen (vgl. E. 5.3 hiervor), nicht. Ob eine zweistufige Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 UVPV unter den gegebenen Umständen zulässig gewesen wäre (vgl. dazu Urteil 1A. 230/2005 vom 4. April 2006 E. 3.2 f.), obwohl das kantonale Recht eine solche Zweistufigkeit gar nicht vorsieht, braucht vorliegend nicht vertieft zu werden.

E. 5.5

Dass bei raumplanungsrechtlich komplexen Vorhaben wie der vorliegend geplanten grossen Deponie für unverschmutzte Abfälle im Bereich eines BLN-Schutzobjekts die wesentlichen Parameter bereits im Verfahren der (Sonder-) Nutzungsplanung festgelegt werden müssen, ergibt sich im Übrigen nicht nur aus dem Gebot zur frühzeitigen Prüfung der umweltrechtlichen Aspekte, sondern auch aus der Pflicht zur umfassenden Interessenabwägung im Rahmen der Nutzungsplanung (Art. 3 RPV), aus dem

Koordinationsgebot gemäss Art. 25a RPG und bei der Erfüllung von Bundesaufgaben aus Art. 3 NHG (vgl. E. 4.1 hiervor). Nur wenn die umfassende Prüfung der umweltrechtlichen Aspekte und die raumplanungsrechtliche umfassende Interessenabwägung bei komplexen Vorhaben frühzeitig erfolgen, ist die geforderte Prüfung von Alternativen und Varianten (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV) überhaupt möglich (ausführlich zum Ganzen: Urteil 1C_567/2020 und 1C_568/2020 vom 1. Mai 2023 E. 5.1 mit Hinweisen). Unter Umständen geht die Koordinationspflicht - insbesondere wenn verschiedene Bewilligungen zu erteilen und miteinander zu koordinieren sind - so weit, dass zusammen mit der Nutzungsplanung ausnahmsweise zwingend bereits die Bewilligung für das konkrete Projekt beurteilt werden muss (vgl. BGE 116 Ib 50 E. 4c).

E. 6.1

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone für Abfallanlagen im Gebiet Stockeri im Widerspruch zu Art. 6 Abs. 2 VBLN i.V.m. Art. 6 Abs. 2 NHG steht und dass die Nutzungszone nach Art. 5 Abs. 3 UVPV i.V.m. Art. 10a Abs. 1 und Art. 10b USG nicht hätte ausgeschieden werden dürfen, ohne dass zuvor eine vertiefte Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde. Damit sind die Beschwerden gutzuheissen und die angefochtenen Urteile sowie die Ausscheidung der kantonalen Nutzungszone aufzuheben, ohne dass auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden, namentlich die Frage der Richtplankonformität, eingegangen werden muss.

E. 6.2

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin zu auferlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. Art. 68 Abs. 1 und Abs. 2 BGG). Die Angelegenheit ist zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen der vorangegangenen Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. Art. 67 BGG).

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