



Fall-Nr.:	22-6740
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	16.10.2023
Entscheiddatum:	12.09.2023

BUDE 2023 Nr. 080

Baurecht, Art. 7 VRP, Art. 25 Abs. 2 USG, Art. 36 LSV, Art. 122 Abs. 4 PBG. Aufgrund der gemachten Erwägungen sowie der Tatsache, dass das Gemeinderatsmitglied G.____ bloss als Revisor beim Verein tätig ist und entsprechend auch über keine Entscheidungskompetenzen verfügt, ist der Anschein der Befangenheit zu verneinen (Erw. 4.3). Der geplante Eispark weist zu den Gebäuden der Rekurrenten einen Abstand von rund 3 bzw. 12 m auf. Aufgrund dieses sehr geringen Abstands, der geringen Lärmvorbelastung, der zu erwartenden Lärmcharakteristik, den langen in die Ruhezeit dauernden Öffnungszeiten wie auch der langen Betriebsdauer kann nicht ausgeschlossen werden, dass mehr als geringfügige Lärmimmissionen zu erwarten sind. Bei dieser Ausgangslage hat die Vorinstanz zu Unrecht auf die Einholung einer Lärmprognose verzichtet (Erw. 5.4). Die zu erwartenden Lichtimmissionen können nicht beurteilt werden, da das Baugesuch auch diesbezüglich unvollständig ist (Erw. 6.1). Bei der Benutzung des synthetischen Eisfelds entsteht Kunststoffabrieb. Die Vorinstanz hätte angesichts der ökologisch sensiblen Umgebung konkrete Massnahmen festlegen müssen, um eine Austragung des Abriebs zu verhindern (Erw. 6.2). Schliesslich hat es die Vorinstanz versäumt, das Amt für Kultur in das Verfahren miteinzubeziehen (Erw. 6.3). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2023 Nr. 80 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-6740

Entscheid Nr. 80/2023 vom 12. September 2023

Rekurrenten

A.____

B.____

C.____

alle vertreten durch Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin,
Teufener Strasse 11, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 1. September 2022)

Rekursgegner

Verein D.____

vertreten durch M.A. HSG Lukas Weinhappl, Rechtsanwalt,
Dorfstrasse 21, 8356 Ettenhausen

Betreff

Baubewilligung (jährlich wiederkehrender Aufbau und Betrieb eines
synthetischen Eisfelds)



Sachverhalt

A.

a) Die Politische Gemeinde Z.____ ist Eigentümerin der zwischen der E.____strasse und dem F.____see gelegenen Grundstücke Nrn. 001, 002, 003 und 004. Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 15. März 2013 teils in der Kernzone für dreigeschossige Bauten (K3), teils in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und teils in der Grünzone Freihaltung (ausserhalb Bauzone). Auf den Grundstücken befinden sich öffentliche Parkplätze und Parkanlagen. Beim Grundstück Nr. 003 handelt es sich um einen ausparzellierten Weg (Promenadenweg [Weg 1. Klasse]). Die Grundstücke Nrn. 005 und 006 liegen in der K3 zwischen der E.____strasse und den öffentlichen Parkplätzen bzw. Parkanlagen. A.____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 006. Das Grundstück Nr. 005 steht im Eigentum von B.____. Nach der Gewässerschutzkarte liegt das beschriebene Gebiet im Gewässerschutzbereich A_u und A_o und damit in einem besonders gefährdeten Bereich.

b) Auf einem Teil der Grundstücke Nrn. 001, 002 und 004 betrieb der Verein D.____ erstmals in der Wintersaison 2019/2020 einen synthetischen Eispark mit Bistro. Am 14. Juli 2021 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Bewilligung «D.____ (Eisfeld 2021/2022)». Im Rahmen eines von A.____ angestrebten Rekursverfahrens wurde die Bewilligung mit BUDE Nr. 64/2021 vom 11. Oktober 2021 aufgehoben. Dies vor dem Hintergrund, dass der strittige Betrieb des Eisfelds klar baubewilligungspflichtig sei und deshalb zu Unrecht auf die Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens verzichtet wurde.

B.

a) Mit Baugesuch vom 11. April 2022 beantragte der Verein D.____ beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für den Bau und Betrieb eines Eisparks auf den Grundstücken Nrn. 001, 002, 003 und 004. Die Attraktion besteht aus einem beleuchteten Eisfeld (rund 200 m²) und einem Eisweg (rund 200 m²). Der Eisweg führt um drei zusammengebaute Container in denen Essen und Trinken angeboten werden soll. Statt natürlichem Eis sollen gleitfähige Kunststoffplatten (sog. synthetisches Eis) zum Einsatz kommen. Es ist vorgesehen, den Eispark jährlich wiederkehrend vom 1. Oktober bis 31. März zu betreiben. Die geplanten Anlagen sollen unmittelbar südlich der mit Wohngebäuden überbauten Grundstücke Nrn. 005 und 006 zu liegen kommen.

b) Innert der Auflagefrist vom 27. April bis 10. Mai 2022 erhoben unter anderem A.____ und B.____, vertreten durch Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, St.Gallen, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Ebenfalls Einsprache erhob C.____, welcher im Wohnhaus auf Grundstück Nr. 005 wohnt.



c) Mit Beschluss vom 1. September 2022 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprachen teilweise ab. Die Einsprache von A.____ und B.____ wurde teilweise gutgeheissen, indem die Betriebsdauer auf drei Monate im Jahr beschränkt und die Baubewilligung insgesamt auf zehn Jahre befristet wurde. Die Einsprache von C.____ wurde abgewiesen.

C.

a) Gegen diesen Beschluss erhoben A.____, B.____ und C.____, neu alle vertreten Dr.iur. Bettina Deillon, Rechtsanwältin, St.Gallen, mit Schreiben vom 15. September 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 4. Oktober 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei die Nichtigkeit der Baubewilligung Nr. 2022.13 vom 1. September 2022 festzustellen.
2. Eventualiter: Die Baubewilligung Nr. 2022.13 vom 1. September 2022 sei aufzuheben.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich MwSt.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Baubewilligung unvollständig eröffnet worden sei. Die kantonale Beurteilung vom 7. Juni 2022 bilde integrierenden Bestandteil der Baubewilligung, sei aber nicht eröffnet worden. Der Beschluss sei sodann in Verletzung der Vorschriften über den Ausstand ergangen, weil der Gemeinderat G.____ zugleich auch Mitglied im Verein D.____ sei. Des Weiteren würden sich die Baugesuchunterlagen als unvollständig erweisen. Unter anderem rügen die Rekurrenten in diesem Zusammenhang fehlende und widersprüchliche Angaben zum Bistrobetrieb. Weiter werfen die Rekurrenten der Vorinstanz vor, zu Unrecht auf die Einholung einer Lärmprognose verzichtet und damit die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung verletzt zu haben. Weil das Eisfeld mit vier, auf rund 4,5 m Höhe angebrachten, Scheinwerfern beleuchtet werden soll, führe der Betrieb auch zu unzulässigen Lichtimmissionen. Schliesslich sei zu bedenken, dass durch den Abrieb der Kunststoffeisfläche Mikroplastik entstehe, welcher den nahegelegenen F.____see verschmutze.

b) Mit Schreiben vom 31. Oktober 2022 nehmen die Rekurrenten zur nachträglich eröffneten kantonalen Beurteilung vom 7. Juni 2022 Stellung.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 21. November 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die unvollständige Eröffnung der Baubewilligung zwischenzeitlich geheilt worden sei. Hinsichtlich dem Vorwurf der fehlenden Lärmprognose stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass



erst bei Fertigstellung des Eisparcs und im eigentlichen Betrieb die Lärmbelastung eruiert werden könne.

b) Mit Vernehmlassung vom 9. Januar 2023 beantragt der Rekursgegner, wie im vorinstanzlichen Verfahren vertreten durch M.A. HSG Lukas Weinhappl, Rechtsanwalt, Ettenhausen, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass der Gemeinderat G.____ nicht Vorstandsmitglied sei und ihm daher auch keine Entscheidbefugnis zukomme. Sämtliche Angaben für die Beurteilung des Baugesuchs würden vorliegen. Das Eisfeld und der Eisweg seien an und für sich geräuschlos. Erst die Nutzung des sportlichen und gastronomischen Angebots durch die Besucherinnen und Besucher verursache Alltagslärm. Die täglichen Öffnungszeiten seien zonenkonform und würden auch den gastwirtschaftsrechtlichen Vorschriften entsprechen. Darüber hinaus werde Musik ab einem kleinen tragbaren Lautsprecher abgespielt. Vor diesem Hintergrund und auch unter der Berücksichtigung, dass es sich bloss um eine temporäre Anlage handle, könnten störende Lärmimmissionen verneint werden. Es handle sich vielmehr um zulässigen Alltagslärm, weshalb auf die Einholung einer Lärmprognose verzichtet werden konnte. Der Vorwurf, synthetisches Eis sei unökologisch, gehe fehl. Die Technologie sei entwickelt worden, um eine ökologische Alternative zu den energieintensiven Echteisfelder zu bieten.

c) Mit Amtsbericht vom 22. März 2023 führt das kantonale Amt für Umwelt (AFU) aus, dass aufgrund des geringen Abstands der Wohngebäude zum Eisfeld bzw. Eisweg nicht ausgeschlossen werden könne, dass mehr als geringfügige Lärmimmissionen zu erwarten sind. Übermässige Immissionen scheinen nicht nur möglich, sondern vielmehr wahrscheinlich. Eine Lärmprognose sei vorliegend durchaus möglich und bei Anlagen, wo sich Wohngebäude in direkter Umgebung befinden und man lange Öffnungszeiten vorgesehen habe, auch notwendig. Zumal technische Angaben zur Beleuchtung des Eisfelds fehlen würden, sei eine Beurteilung der Lichtimmissionen nicht möglich. Hinsichtlich des behaupteten Verstosses gegen das gewässerschutzrechtliche Verunreinigungsverbot hält das AFU fest, dass der gerügte Kunststofffabrieb mit Siedlungsabfällen, die aus Haushalten stammen, vergleichbar sei. Dessen Eindringen in Gewässer würde eine unzulässige Gewässerverschmutzung darstellen.

d) Mit Eingabe vom 4. April 2023 nehmen die Rekurrenten zum Amtsbericht des AFU Stellung.

e) Mit Eingabe vom 24. April 2023 nimmt der Rekursgegner zum Amtsbericht sowie der Eingabe der Rekurrenten Stellung.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.



Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltsdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 005 Bst. a PBG). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 1. September 2022. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrenten machen geltend, die Vorinstanz habe den Bau- und Einspracheentscheid unvollständig eröffnet.

Gemäss Art. 25 Abs. 1 VRP ist eine Verfügung den Betroffenen zu eröffnen. Betroffene sind zunächst diejenigen, die sich am Verfahren beteiligt haben. Als Betroffene gelten auch Dritte, deren eigene schutzwürdigen Interessen durch die Verfügung berührt werden (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 893). Es ist unbestritten, dass die Vorinstanz die kantonale Beurteilung vom 7. Juni 2022, welche unter anderem eine Verfügung über Umweltschutzmassnahmen enthält, erst im Nachgang zur Rekuserhebung eröffnet hat. Damit hat die Vorinstanz Art. 25 Abs. 1 VRP verletzt. Im vorliegenden Fall verfügt die Rekursinstanz aber zum einen über volle Kognition. Zum anderen konnten sich die Rekurrenten im Rahmen des Rekursverfahrens zur nachträglich eröffneten Verfügung äussern. Unter diesen Umständen ist eine Heilung des Verfahrensmangels angezeigt (BUDE Nr. 11/2023 vom 25. Januar 2023 Erw. 4.7). Der Eröffnungsmangel ist jedoch bei der Festlegung der Kosten zu berücksichtigen.

4.

Die Rekurrenten rügen, dass die Vorinstanz in unzulässiger Zusammensetzung über das Baugesuch befunden habe.



4.1 Als Ausfluss des in Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) enthaltenen Anspruchs auf eine unabhängige und unparteiliche Verfahrensführung in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen durch eine ordnungsgemäss zusammengesetzte Behörde ergibt sich eine allgemeine Ausstandspflicht für Behördenmitglieder oder Beamte, welche ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft haben, mit einem Verfahrensbeteiligten nahe verwandt sind oder für die sich aus anderen Umständen eine Befangenheit ergibt; eine tatsächliche Befangenheit muss nicht gegeben sein, es genügt bereits, wenn bei objektiver Betrachtung der Anschein der Befangenheit entstehen kann (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 006). Dementsprechend bestimmt Art. 7 Abs. 1 VRP, dass Behördenmitglieder, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (Bst. a), wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben (Bst. b), wenn sie bei einer Anordnung der Vorinstanz mitgewirkt haben (Bst. b^{bis}) oder wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen (Bst. c). Es genügt dabei, wenn die Person befangen sein könnte oder befangen erscheint. Allein das persönliche Empfinden einer Partei reicht dafür aber nicht aus. Das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit muss durch vernünftige Gründe objektiv gerechtfertigt sein (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 191).

4.2 Eine Vereinsmitgliedschaft hat in der Regel einen begrenzten Erkenntniswert, um eine Befangenheit bzw. den Anschein von Befangenheit zu beurteilen. So ist zwar die Mitgliedschaft in einem ideellen Verein geeignet, in einem Verfahren mit Bezug zu diesen ideellen Werten eine Befangenheit zu indizieren, doch wirkt sich die Vereinsmitgliedschaft dabei nur mittelbar aus. Die blossе Tatsache der Vereinsmitgliedschaft vermag sich jedenfalls nicht als eigenständiges Merkmal zu etablieren. Vielmehr müssen weitere objektiv messbare Umstände hinzutreten (T. AUDÉTAT, Die Befangenheit des Richters als Vereinsmitglied, Justice - Justiz - Giustizia 2015, S. 40).

4.3 Aufgrund der gemachten Erwägungen sowie der Tatsache, dass das Gemeinderatsmitglied G.____ bloss als Revisor beim Verein tätig ist und entsprechend auch über keine Entscheidungskompetenzen verfügt, ist der Anschein der Befangenheit zu verneinen. Hinzukommt, dass im verwaltungsinternen Verfahren das Bundesgericht eine diesbezügliche Ausstandspflicht in der Regel nur dann bejaht, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat (Urteil des Bundesgerichtes 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 Erw. 2.2). Worin das persönliche Interesse von G.____ bestehen soll, ist nicht ersichtlich und



wird auch nicht geltend gemacht. Die Rüge erweist sich damit als unbegründet.

5.

Die Rekurrenten rügen die vom Vorhaben ausgehenden Lärmemissionen.

5.1 Die abstrakte Zonenkonformität – welche vorliegend unbestritten ist – bedeutet noch nicht, dass die konkret erzeugten Immissionen in der Umgebung hingenommen werden müssen. In einem zweiten Schritt ist konkret zu prüfen, ob der Betrieb Emissionen zur Folge hat, die das zulässige Mass überschreiten. Nach Art. 11 Abs. 2 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG) sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vorsorgliche Emissionsbegrenzung). Gemäss Art. 11 Abs. 3 USG werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (verschärfte Emissionsbegrenzung). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 USG). Diese sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Neue ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG); diese liegen unter dem Immissionsgrenzwert (Art. 23 USG).

5.2 Nach Art. 7 Abs. 1 der konkretisierenden Lärmschutz-Verordnung des Bundes (SR 814.41; abgekürzt LSV) müssen die Lärmemissionen neuer ortsfester Anlagen nach den Anordnungen der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Bst. a) und dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Vorliegend handelt es sich um eine neue ortsfeste Anlage. Die vom Vorhaben verursachten Lärmimmissionen müssen somit sowohl die Planungswerte der jeweils massgebenden Empfindlichkeitsstufen einhalten als auch der Vorsorge genügen (Art. 11 Abs. 2 USG). Wie das AFU in seinem Amtsbericht richtig ausführt, geht beim strittigen Vorhaben der im Wesentlichen erwartete Lärm nicht von der Anlage selbst aus, sondern entsteht im Zusammenhang mit deren Benutzung; dabei handelt es sich um sogenannten Alltagslärm. Für Alltagslärm hat der Bundesrat keine Belastungsgrenzwerte festgesetzt. Die verursachten Immissionen sind daher von der Vollzugsbehörde unmittelbar gestützt auf das Gesetz, in Anwendung von Art. 15 in Verbindung mit Art. 19 und Art. 23 USG, zu beurteilen (Art. 40 Abs. 3 LSV). Immissionsgrenzwerte für Lärm sind nach Art. 15 USG so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). In Anwendung von



Art. 23 USG müssen die Planungswerte für neue lärmige ortsfeste Anlagen unter den Immissionsgrenzwerten liegen, was bedeutet, dass der von der Anlage ausgehende Lärm höchstens geringfügige Störungen verursachen darf (vgl. BGE 137 II 30 Erw. 3.4). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen, wobei der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen sind. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_293/2017 vom 9. März 2018 Erw. 3.1.2).

5.3 Gemäss Art. 25 Abs. 1 USG kann die Bewilligungsbehörde hierzu eine Lärmprognose verlangen. Wie aus der Botschaft zum USG sinngemäss hervorgeht, steht es der Bewilligungsbehörde frei, vom Gesuchsteller eine Immissionsprognose zu verlangen oder die zu erwartenden Immissionen selbst zu beurteilen (BBI 1979 III 800). Bei komplexen Baugesuchen wird die Behörde vom Gesuchsteller wohl aber regelmässig verlangen, eine Lärmprognose bzw. ein Lärmgutachten einzureichen. Art. 36 Abs. 1 LSV spezifiziert dahingehend, dass die Vollzugsbehörde die Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen zu ermitteln hat oder deren Ermittlung anordnet, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist. Die Frage, ob Grund zur Annahme besteht, dass die Belastungsgrenzwerte überschritten werden, verlangt somit eine vorweggenommene Würdigung der Lärmsituation. Dabei dürfen – jedenfalls im Kontext von Art. 25 Abs. 1 USG – keine hohen Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Überschreitung der Belastungsgrenzwerte gestellt werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_534/2011 vom 29. Mai 2012 Erw. 2.4; BGE 137 II 30 Erw. 3.4). Es reicht bereits aus, wenn eine Überschreitung der Belastungsgrenzwerte möglich erscheint, d.h. beim aktuellen Kenntnisstand nicht ausgeschlossen werden kann (BGE 137 II 30 Erw. 3.4).

5.4 Die geplanten Anlagen weisen zu den Gebäuden der Rekurrenten einen Abstand von rund 3 bzw. 12 m auf. Aufgrund dieses sehr geringen Abstands, der geringen Lärmvorbelastung, der zu erwartenden Lärmcharakteristik (Gastgewerbelärm, Freizeitsportlärm und Beschallung mit Musik), den langen in die Ruhezeit (19 bis 22 Uhr) dauernden Öffnungszeiten wie auch der langen Betriebsdauer (drei Monate im Jahr während zehn Jahren) kann nicht ausgeschlossen werden, dass mehr als geringfügige Lärmimmissionen zu erwarten sind. Der Verweis des Rekursgegners auf die Einhaltung der gastwirtschaftlichen Öffnungszeiten geht an der Sache vorbei. Es ist mit dem AFU davon auszugehen, dass in einer Konstellation wie der vorliegenden übermässige Lärmimmissionen nicht nur möglich, sondern vielmehr wahrscheinlich sind. Erscheint eine Überschreitung der Belastungsgrenzwerte möglich, so ist die Behörde zur Durchführung eines Be-



weis- und Ermittlungsverfahrens nach den Art. 36 ff. LSV und den Anhängen 2-7 LSV verpflichtet, ohne dass ihr insoweit ein Ermessensspielraum zustünde (BGE 137 II 30 Erw. 3.4 S. 36 f.; Urteil des Bundesgerichtes 1A.180/2006 vom 9. August 2007 Erw. 5.5). Somit hat die Vorinstanz zu Unrecht auf die Einholung einer Lärmprognose verzichtet. Die vorinstanzlichen Ausführungen, eine Beurteilung der Lärmsituation sei erst nach Inbetriebnahme der Anlage möglich, erweist sich als unzutreffend. Es ist einer (Lärm)Prognose inhärent, dass sie eine noch nicht vorhandene (Lärm)Situation antizipiert. Der vorinstanzliche Hinweis, es handle nicht um ein standardisiertes Bauvorhaben und deshalb sei eine Lärmprognose nicht möglich, ist ebenso unzutreffend. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat für die Ermittlung und Beurteilung die Vollzugshilfe «Beurteilung Alltagslärm» (2014) erstellt. Ausserdem kann vorliegend die Vollzugshilfe 8.10 des Cercle Bruit «Ermittlung und Beurteilung des Lärms von öffentlichen Lokalen» (2019) zur Beurteilung herangezogen werden (vgl. BGE 137 II 30 Erw. 3.6, S. 38). Damit zeigt sich, dass im vorliegenden Fall eine Lärmprognose aufgrund von Art. 25 Abs. 1 USG i.V.m. Art. 36 LSV sehr wohl notwendig und möglich ist. Die rekurrentische Rüge erweist sich als begründet. Der vorinstanzliche Entscheid verletzt die umweltschutzrechtlichen Lärmvorschriften und ist deshalb aufzuheben.

6.

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit den weiteren Rügen. Aus prozessökonomischen Überlegungen ist dennoch, wenn auch nur summarisch, auf einige weitere Rügen einzugehen.

6.1 Auch Licht gehört zu den umweltrechtlichen Einwirkungen, welche dem Vorsorgeprinzip unterliegen und die Grenze der Lästigkeit nicht überschreiten dürfen (vgl. zu den Grundsätzen oben Erw. 5.1). Für den Schutz vor sichtbarem Licht bestehen bis anhin keine bundesrechtlich verbindlichen Regelungen, weshalb die rechtsanwendenden Behörden in Beachtung von Art. 12 Abs. 2 USG unmittelbar Art. 11 bis 14 USG sowie Art. 16 bis 18 USG anzuwenden haben. Das BAFU hat jedoch im Jahr 2021 Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen herausgegeben. Das Foto aus dem nächtlichen Betrieb des Eis-parks im Jahr 2019/2020 (vgl. genehmigter Plan «Ansichten/Schnitt» gemäss Baugesuchsunterlagen) lässt vermuten, dass die strittige Umgebung von Lichtemissionen nicht erheblich vorbelastet ist. Entsprechend stärker ins Gewicht fällt die starke Beleuchtung der Anlagen. Übermässige Lichtmissionen können deshalb nicht gänzlich von der Hand gewiesen werden. Wie das AFU in seinem Amtsbericht schlüssig dargelegt hat, fehlen technische Angaben zur geplanten Beleuchtung des Eisfelds. Um die Lichtmissionen beurteilen zu können wird grundsätzlich ein Lichtgutachten benötigt. Damit erweist sich das Baugesuch auch unter diesem Gesichtspunkt als unvollständig. Das Gutachten müsste sowohl die Beleuchtungsstärke an den Fassaden (Lux) als auch die Lichtstärken der Scheinwerfer in Richtung der Beobachter (Candela) beinhalten. Auch aus diesem Grund erweist sich der Rekurs als begründet.



6.2 Bei der Benutzung des synthetischen Eisfelds entsteht ein feiner Abrieb aus Kunststoff (vgl. Stiftung World Wide Fund For Nature [WWF], Eislaufen auf Plastik – Langlebige Alternative oder Umwelt-sünde, abrufbar unter www.wwf.de, «Themen & Projekte», «Schwerpunkte», «Plastik»), der in die nähere Umgebung verfrachtet wird. Wie das AFU in seinem Amtsbericht schlüssig ausführt, gilt der Abrieb als Abfall gemäss USG. Wird der Kunststoffabrieb, wie vorliegend erwartet, in der Umgebung des Eisfelds und der Eisbahn abgelagert, ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass er aufgrund seines leichten Gewichts entweder direkt mit dem Wind oder indirekt über die Abschwemmung in den F.____see gelangen wird. Dort würde er sich nicht abbauen und einen Fremdstoff im Gewässer darstellen, was als Verunreinigung zu qualifizieren wäre. Somit entstünde durch das geplante Vorhaben eine konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers, was nach Art. 6 Abs. 2 des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20) untersagt ist. Vor dem Hintergrund des Gesagten hätten im Baugesuch oder mit Auflagen durch die Baubewilligungsbehörde konkrete Massnahmen festgehalten werden müssen, damit der Austrag des Abriebs in die Umwelt während dem Aufbau, dem laufenden Betrieb sowie dem Rückbau der Anlagen mit geeigneten Massnahmen möglichst vermieden wird. Zumal dies vorliegend nicht erfolgt ist, erweist sich der Rekurs auch diesbezüglich als begründet. Dabei können Rekursgegner und Vorinstanz aus der Verfügung über Umweltschutzmassnahmen des AFU vom 10. Mai 2022 nichts zu ihren Gunsten ableiten. Der Umgang mit dem Abrieb der synthetischen Eisbahn fällt in die Zuständigkeit der Politischen Gemeinde.

6.3 Z.____ ist als Objekt Nr. 007 in der Siedlungskategorie «Kleinstadt/Flecken» als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung in das entsprechende Bundesinventar aufgenommen (Art. 1 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [SR 451: 12, VISOS]). Das vorgelagerte Seeufer (Umgebungsrichtung U-Ri II der die Aufnahmekategorie «ab» mit Erhaltungsziel «a»), wo die vom Bauvorhaben betroffenen Grundstücke liegen, gelten als Schutzobjekt im Sinn von Art. 115 Bst. g PBG. Nach Art. 004 Abs. 2 PBG sind Baudenkmäler und archäologische Denkmäler von Gesetzes wegen geschützt, bis entweder ein Schutzinventar nach diesem Erlass oder eine Schutzverordnung vorliegt, die nicht älter als 15 Jahre ist. Die Schutzverordnung der Politischen Gemeinde Z.____ stammt aus dem Jahr 1997 und war beim Inkrafttreten des PBG somit mehr als 15 Jahre alt. Damit gilt das Seeufer und auch die in diesem Bereich gelegenen Grundstücke als von Gesetzes wegen geschützt. Gemäss Art. 122 Abs. 3 PBG dürfen unter Schutz gestellte Objekte nur beseitigt oder beeinträchtigt werden, wenn ein gewichtiges Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung war bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung hierfür die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich (Art. 122 Abs. 3 letzter Satz PBG in der Fassung vom 1. Oktober 2017 [nGS 2017-049]). Dieses Recht ist vorliegend anwendbar. Mit dem III. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz vom 15. November 2022



(nGS 2023-004) wurde Art. 122 Abs. 3 PBG angepasst und der Artikel mit einem Abs. 4 ergänzt. Neu hat die zuständige Stelle der politischen Gemeinde die zuständige kantonale Stelle bei Entscheiden nach Art. 122 Abs. 3 PBG rechtzeitig in das Verfahren einzubeziehen, wenn Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung betroffen sind. Sie eröffnet der zuständigen kantonalen Stelle ihre entsprechenden Entscheide (Art. 122 Abs. 4 PBG). Auch unter neuem Recht würde sich die Rüge somit als begründet erweisen. Die Beurteilung, ob durch das geplante Vorhaben das national geschützte Ortsbild von Z.____ beeinträchtigt wird, bedarf somit nach altem wie auch neuem Recht den Beizug des zuständigen Amtes für Kultur (Art. 10 Bst. d der Verordnung zum PBG, sGS 731.11; abgekürzt PBV). Indem die Vorinstanz das Amt für Kultur nicht in das Baubewilligungsverfahren einbezogen hat, hat sie das damals geltende Recht verletzt. Auch deshalb erweist sich der Rekurs als begründet.

7.

Im Weiteren erübrigt sich bei diesem Ergebnis die zusätzliche immissionsrechtliche Prüfung des Bauvorhabens nach Art. 684 ZGB (vgl. dazu VerwGE B 2013/135 vom 19. August 2014 Erw. 2.2.4).

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der vorinstanzliche Entscheid aufgrund der fehlenden Lärmprognose die umweltschutzrechtlichen Lärmvorschriften verletzt. Aufgrund fehlender Angaben kann sodann die Zulässigkeit der zu erwartenden Lichtimmissionen nicht geprüft werden. Weil der Umgang mit dem Abrieb der synthetischen Eisbahn nicht geregelt wurde, besteht die Gefahr einer Gewässerverschmutzung. Zudem hat die Vorinstanz die Frage der Beeinträchtigung eines national geschützten Schutzobjekts nicht durch die zuständige Amtsstelle abklären lassen. Aus all diesen Gründen ist der angefochtene Bau- und Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 1. September 2022 aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist gutzuheissen.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekursgegner zu überbinden.

9.2 Der von A.____ am 21. September 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

10.

Rekurrenten und Rekursgegner stellen je ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.



10.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

10.2 Die Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug einer Rechtsvertreterin rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist vom Rekursgegner zu bezahlen.

10.3 Da der Rekursgegner mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

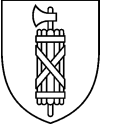
- a) Der Rekurs von A.____, B.____ und C.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.
- b) Der Bau- und Einspracheentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 1. September 2022 wird aufgehoben.

2.

- a) Dem Verein D.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.
- b) Der am 21. September 2022 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

- a) Das Begehren von A.____, B.____ und C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Der Verein D.____ entschädigt A.____, B.____ und C.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.
- b) Das Begehren des Vereins D.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin