



Fall-Nr.:	17-7630
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	10.06.2020
Entscheiddatum:	23.04.2020

BDE 2020 Nr. 29

Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Art. 7 Abs. 1 VRP; Art. 1, Art. 7, Art. 11, Art. 12, Art. 13, Art. 14, Art. 16, Art. 17, Art. 18 USG, Art. 684 ZGB; Der Befangenheitsvorwurf gegenüber der Vorinstanz als Kollektivbehörde ist vorliegend unbegründet (Erw. 2.2). Sodann zählt künstlich erzeugtes Licht zu den nicht ionisierenden Strahlen und gilt als Einwirkung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 USG. Für den Schutz vor sichtbarem Licht bestehen bis anhin keine bundesrechtlich verbindlichen Regelungen bzw. Grenzwerte, 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 (Erw. 4.1.2). Anlagen, die den Vorschriften des USG oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG). Dadurch wird das Spannungsverhältnis zwischen dem Anliegen des Immissionsschutzes und dem Schutz des Vertrauens der Inhaber von Altanlagen in die Rechtsbeständigkeit geregelt (Erw. 4.1.4). Die Vorinstanz hat vorliegend den umweltschutzrechtlichen Vorgaben ungenügend Rechnung getragen und die Erweiterung der sanierungsbedürftigen Anlage ist unzulässig (Erw. 4.2 ff.).

BDE 2020 Nr. 29 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



17-7630

Entscheid Nr. 29/2020 vom 23. April 2020

Rekurrenten

A.____ und B.____

gegen

Vorinstanz

Baukommission Stadt Z.____ (Entscheid vom 28. November 2017)

Rekursgegnerin

Politische Gemeinde Z.____

Betreff

Baubewilligung (Erweiterung der Stadionbeleuchtung, GS-Nr. 001,
G.____strasse)



Sachverhalt

A.

a) Die Politische Gemeinde Z.____ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der G.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 25. November 1992 in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Darauf befindet sich der Sportpark C.____, welcher u.a. ein Fussballstadion (D.____), ein Hallen- sowie ein Freiluftbad und eine Eishalle beinhaltet.

b) Die ursprüngliche Flutlichtanlage des Fussballstadions aus dem Jahr 1993 wurde im Zusammenhang mit dem Umbau des Sportplatzes C.____ im Jahr 2013 erneuert. Bei diesem Umbau ist der Fussballplatz gedreht und vergrössert worden. Dies hatte zur Folge, dass die bestehenden Masten inklusive Scheinwerfer demontiert und später an leicht versetzten Standorten wiederaufgebaut werden mussten. Auf zwölf Scheinwerfer auf dem Tribürendach wurde damals verzichtet.

B.

a) Mit Baugesuch vom 21. Juli 2017 beantragte die Politische Gemeinde Z.____ bei der Baukommission der Stadt Z.____ die Baubewilligung für acht zusätzliche Scheinwerfer unter dem Tribürendach für die bestehende Beleuchtung im Fussballstadion. Die zusätzlichen Strahler sollen die Gleichmässigkeit der Beleuchtung verbessern und dadurch bewirken, dass die Vorgaben des Schweizerischen Fussballverbands (SFV) für TV-Übertragungen der Challenge League erfüllt werden können.

b) Innert der Auflagefrist vom 30. August bis 12. September 2017 erhoben unter anderem A.____ und B.____, Z.____, Eigentümer des rund 300 m vom Stadion bzw. vom nächsten Beleuchtungsmasten entfernt liegenden Grundstücks Nr. 002, Einsprache gegen das Bauvorhaben.

c) Mit Beschluss vom 28. November 2017 erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von A.____ und B.____ ab. Es wurde insbesondere verfügt, dass die zusätzliche Beleuchtungsstufe nur für Fussballspiele mit TV-Übertragung eingeschaltet werden darf.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ mit Schreiben vom 12. Dezember 2017 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 7. Januar 2018 werden folgende Anträge gestellt:

1. Einspracheentscheid der Baukommission Z.____ vom 28. November 2017 (zugestellt 11. Dezember 2017) inkl. Baubewilligung zur Erweiterung der Stadionbeleuchtung am Tribürendach auf dem Grundstück G.____strasse, Parz. Nr. 001, mit sämtlichen kantonalen und kommunalen Teilbewilligungen seien aufzuheben und die Baubewilligung zu verweigern.



2. Das vorliegende Verfahren sei zu sistieren, bis die bestehende Stadionbeleuchtungsanlage saniert und deren Lichtemissionen den gültigen Normen und gesetzlichen Grenzwerten entsprechen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird in formeller Hinsicht geltend gemacht, die Vorinstanz sei aus strukturellen Gründen befangen gewesen und hätte in den Ausstand treten müssen. Sodann habe sich die Vorinstanz schon im Vorfeld mit der mangelhaften Stadionbeleuchtung befasst. Weiter seien die Baugesuchsunterlagen unvollständig gewesen, weil eine Lichtemissionsberechnung gefehlt habe. Materiell wird beanstandet, dass die Stadionbeleuchtung zu unzulässigen Lichtemissionen und zu übermässigen Einwirkungen im Sinn von Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) führe. Auch erachten die Rekurrenten das Bauprojekt als nicht zonenkonform.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 31. Januar 2018 beantragt die Vorinstanz den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wird im Wesentlichen auf den Einspracheentscheid verwiesen.

b) Mit Amtsbericht vom 25. Mai 2018 führt das Amt für Umwelt (AFU) aus, dass die von der Vorinstanz eingereichten Berechnungen korrekt ausgeführt worden seien und die Vorgaben der anwendbaren Norm bzw. Richtlinie richtig übernommen worden seien. Jedoch handle es sich nicht um eine rechtmässig bewilligte Anlage mit Bestandesgarantie, sondern vielmehr um eine sanierungsbedürftige Anlage.

c) In der Folge wurde das Verfahren sistiert. Mit Schreiben vom 5. Juni 2019 wurde die Sistierung aufgehoben und der Rekursentscheid angekündigt.

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 Baudepartementes 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.

Die Rekurrenten machen geltend, die Vorinstanz hätte nicht in eigener Sache entscheiden dürfen. Die Mitwirkenden der Vorinstanz hätten aus strukturellen Gründen in den Ausstand treten müssen. Sodann hätte sich die Vorinstanz aufgrund der "Anfrage E.____ 2014" und der "Interpellation E.____ 2017" bereits im Vorfeld mit der mangelhaften Stadionbeleuchtung auseinandergesetzt.

2.1 Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährleistet den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde. Von der entscheidenden Behörde und deren Mitgliedern wird zudem ein gewisses Mass an Unabhängigkeit verlangt (G. STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, N 35 zu Art. 29 BV). Wegen fehlender Unabhängigkeit können Mitglieder von gerichtlichen und von Verwaltungsbehörden unter anderem dann abgelehnt werden, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 198). Die in Art. 29 BV statuierten Verfahrensgarantien gelten in allen Gerichts- sowie Verwaltungsverfahren; ihr Anwendungsbereich ist weiter als derjenige von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, N 829 unter Hinweis auf BGE 131 II 169).

2.1.1 Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in Art. 7 Abs. 1 VRP konkretisiert. Danach haben Behördemitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, von sich aus in den Ausstand zu treten:

a) 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. Der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort;

b) wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;



b^{bis}) wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben;

c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

Der letztgenannte Ausstandsgrund verlangt nicht, dass der Betroffene tatsächlich befangen ist. Es genügt, wenn das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint. Allein das persönliche Empfinden einer Partei reicht dafür nicht aus. Das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit müssen vernünftige Gründe objektiv rechtfertigen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 191). Misstrauen in die Unparteilichkeit kann namentlich in einem bestimmten subjektiven Verhalten der betroffenen Person oder in funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. Funktionelle und organisatorische Gründe werden aber nicht grundsätzlich als Ausstandsgründe anerkannt (I. HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, N 448). Befangenheit ist in der Regel zu bejahen, wenn eine besonders ausgeprägte Freund- oder Feindschaft besteht. Als befangen gilt auch, wer ein unmittelbares persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens hat (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 192).

2.1.2 Bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese im Gegensatz zu den gerichtlichen Instanzen nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen sind, sondern auch weitere öffentliche Aufgaben erfüllen und öffentliche Interessen wahren sowie in eine Verwaltungsorganisation eingebunden sind. Ist die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden zu beurteilen, ist immer zu berücksichtigen, dass diese zunächst hauptsächlich ihre Verwaltungsfunktionen zu erfüllen haben und nicht Rechtsprechungsfunktionen. An ihre Unbefangenheit können deshalb nicht dieselben Anforderungen gestellt werden, wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7^{bis} N 26). Vielmehr können sie beim Erlass von Verfügungen teilweise nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden. Immerhin haben Behördemitglieder bei Sachgeschäften, an denen sie persönlich interessiert sind, wegen objektiven Anscheins der Befangenheit in den Ausstand zu treten. Bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen besteht indes keine generelle Ausstandspflicht. So können beispielsweise Gemeindevertreter an Baubewilligungsverfahren mitwirken, die Bauprojekte der Gemeinde selber betreffen (REITER, a.a.O., Art. 7-7^{bis} N 28; STEINMANN, a.a.O., N 36 zu Art. 29 BV unter Hinweis auf BGE 125 I 119 und Urteil des Bundesgerichtes 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011).

2.2 Grundsätzlich haben sich Ausstandsbegehren immer gegen einzelne Personen zu richten (vgl. BDE Nr. 36/2016 vom 6. Juli 2016 Erw. 2.3.3; BDE Nr. 48/2019 vom 6. August 2019 Erw. 2.2; BDE



Nr. 73/2019 vom 5. Dezember 2019 Erw. 3.2; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/III/7), weil die Befangenheit einen inneren Gemütszustand betrifft. Deshalb können nur natürliche Personen, nicht aber eine Gesamtbehörde befangen sein (vgl. CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 180; B. SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 75 ff.; BDE Nr. 33/2016 vom 28. Juni 2016 Erw. 2.1.2; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/III/7). Die Rüge der Rekurrenten ist schon deshalb unbegründet, weil sie sich allgemein gegen die Mitglieder der vorinstanzlichen Entscheidbehörde richtet.

Sodann ist es sowohl öffentliche Aufgabe des Stadtrates Z.____ parlamentarische Vorstösse zu beantworten (Art. 79 bzw. 83 des Geschäftsreglements des Stadtparlamentes vom 10. Januar 2013 für Interpellationen und einfache Anfragen), als auch für den Vollzug des Baureglements zu sorgen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 135 des Planungs- und Baugesetzes [sGS 731.1]). Die Vorinstanz entscheidet sodann unter anderem über Baugesuche und Baueinsprachen (Art. 3 Bst. b des Baureglements der Stadt Z.____ vom 25. November 1992). Dabei nehmen die Mitglieder des Stadtrates bzw. der Vorinstanz keine persönlichen, sondern ausschliesslich öffentliche Interessen wahr und es trifft sie deshalb keine Ausstandspflicht. Ebenfalls keine Rolle spielt, dass die Politische Gemeinde Z.____ Eigentümerin des Baugrundstücks ist. Die Mitglieder der Vorinstanz selbst sind nämlich weder dinglich noch obligatorisch am betroffenen Grundstück berechtigt.

2.3 Aus dem Gesagten folgt, dass der Befangenheitsvorwurf gegenüber der Vorinstanz als Kollektivbehörde unbegründet ist.

3.

Sodann bringen die Rekurrenten vor, die Baugesuchsunterlagen seien unvollständig gewesen. In den Baugesuchsunterlagen hätte die Lichtemissionsberechnung gefehlt. Eine solche hätte für alle Grundstücke im Umkreis von mindestens 400 m zu erfolgen gehabt.

Den Rekurrenten war es möglich, rechtsgültig Einsprache zu erheben. Sodann hat die Vorinstanz und die Baugesuchstellerin mit dem Bericht der F.____ GmbH, Y.____, vom 25. Oktober 2017 dem Einwand der damaligen Einsprecher und heutigen Rekurrenten entsprochen. Der Bericht ist ihnen mit Schreiben vom 14. November 2017 eröffnet worden. Folglich ist dieser Einwand der Rekurrenten von vornherein unbegründet. Inhaltlich wird die Lichtemissionsberechnung vom 25. Oktober 2017 nachfolgend gewürdigt.

4.

In materieller Hinsicht rügen die Rekurrenten, die Stadionbeleuchtung verstosse gegen das Vorsorgeprinzip des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG). Weiter seien die Emissionsbegrenzungen nach USG zu verschärfen, wenn im Einzelfall feststehe, dass die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich gestört werde (Art. 11 Abs. 3 USG). Bereits heute würden die Normen und



Richtlinien der Schweizer Licht Gesellschaft (SLG) sowie die Richtlinien und Empfehlungen des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) überschritten werden, weshalb eine Erweiterung unzulässig sei.

Die Vorinstanz macht geltend, der bestehenden Stadionbeleuchtung komme – trotz Überschreitung der zulässigen Werte – Bestandesgarantie zu. Es sei vor der Erneuerung des Sportparks C.____ im Jahr 2013 auf dem bestehenden Fussballfeld die gleiche Beleuchtungsanlage, ergänzt um Scheinwerfer auf dem Tribürendach, betrieben worden. Aufgrund der Berechnung der F.____ GmbH vom 25. Oktober 2017 sei zu berücksichtigen, dass die Erweiterung der Beleuchtungsanlage nur zu einer geringfügigen Erhöhung der Bestrahlung der Westfassade der Liegenschaft an der H.____strasse führe. Aufgrund der vertikalen Ausleuchtung der Spieler in der Nähe der Leuchten würden die Strahler stark nach unten geneigt werden. Damit werde das Schaffen von zusätzlichem direktem Streulicht aus den Leuchten in die Umgebung verhindert. Der geringfügigen Erhöhung der Beleuchtungsstärke durch die Erweiterung der Stadionbeleuchtung sei der Zweck der zusätzlichen Scheinwerfer, nämlich die Vorgaben des Schweizerischen Fussballverbandes (SFV) für TV-Übertragungen einzuhalten, gegenüberzustellen. Ein Verzicht auf die Massnahme könne bedeuten, dass dem FC Z.____ die Lizenz für die Challenge League entzogen werden würde. Deshalb sei die Anpassung erforderlich und zweckmässig. Sodann dürfe die zusätzliche Beleuchtungsstufe gemäss Auflage in der Baubewilligung vom 28. November 2017 nur für Fussballspiele mit TV-Übertragung eingeschaltet werden.

4.1

4.1.1 Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, sind im Sinn der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG). Einwirkungen sind unter anderem Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen (Art. 7 Abs. 1 USG). Emissionen werden durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Art. 11 Abs. 1 USG); unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Schliesslich sieht Abs. 3 der zitierten Norm vor, dass die Emissionsbegrenzungen verschärft werden, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden. Zur Beschränkung von Immissionen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Dabei sind auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit, wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere zu berücksichtigen (Art. 13 Abs. 2 USG).

4.1.2 Künstlich erzeugtes Licht zählt zu den nicht ionisierenden Strahlen; es gilt damit als "Strahlen" und somit als Einwirkung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 USG. Zum Schutz vor schädlicher oder lästiger nichtionisierender Strahlung wurde auf Bundesebene die entsprechende Verordnung zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung erlassen (NISV;



SR 814.710). Diese betrifft jedoch nur Emissionen von elektrischen oder magnetischen Feldern im Frequenzbereich von 0 Herz bis 300 Gigahertz, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. a NISV). Das sichtbare Licht fällt demgegenüber nicht in den Anwendungsbereich der NISV. Für den Schutz vor sichtbarem Licht bestehen bis anhin keine bundesrechtlich verbindlichen Regelungen bzw. Grenzwerte, 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 (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_602/2012 vom 2. April 2014 Erw. 3.3).

4.1.3 Im Jahr 2005 hat das damalige Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; heute BAFU) Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen herausgegeben. Diese zeigen auf, wie sich unnötige Lichtemissionen durch eine nachhaltige Lichtnutzung in Aussenräumen vermeiden lassen. Die Empfehlungen verstehen sich als "Leitlinie", enthalten aber keine konkret anwendbaren Normen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_216/2010 vom 28. September 2010 Erw. 3.1).

Wie bei der Beurteilung von Sportlärm, für den in der Schweiz auch keine verbindlichen Belastungsgrenzwerte festgelegt wurden (vgl. BGE 133 II 292 Erw. 3.3 mit zahlreichen Hinweisen), muss sich auch die Beurteilung von Lichtimmissionen auf Angaben von Experten und Fachstellen abstützen, welche Grenz- und Richtwerte privater oder ausländischer Regelwerke berücksichtigen können. Beigezogen werden in der Schweiz seit längerem die Empfehlungen des deutschen Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI 2000) sowie die Richtlinie der Commission Internationale CIE-150. Die Richtwerte der CIE-150 für die maximal zulässige Störwirkung durch Aussenbeleuchtungsanlagen wurden im Dezember 2007 in die europäische Norm EN 12193:2007 "Licht und Beleuchtung – Sportstättenbeleuchtung" aufgenommen. Diese Norm ist in der Schweiz zur nationalen Norm SN EN 12193:2008 erklärt worden (vgl. zum Ganzen: Urteil 1C_105/2009 des Bundesgerichtes vom 13. Oktober 2009 Erw. 3.4). Die dort angegebenen Werte sind Zielwerte, die gemäss aktuellem Stand der Technik eingehalten werden können und sie dienen für die Konkretisierung der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nach Art. 12 USG (vgl. BAFU, Vollzugshilfe Lichtemissionen [Entwurf zur Konsultation], Stand 12. April 2017, S. 45, abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/fachinformationen/lichtemissionen--lichtverschmutzung/konsultation-vollzugshilfe-lichtemissionen.html>).

4.1.4 Anlagen, die den Vorschriften des USG oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG). Dadurch wird das Spannungsverhältnis zwischen dem Anliegen des Immissionsschutzes und dem Schutz des Vertrauens der Inhaber von Altanlagen in die Rechtsbeständigkeit geregelt. Das öffentliche Interessen an der Durchsetzung des neuen Rechts auch gegenüber den Altanlagen erhält Vorrang gegenüber



dem Investitionsschutz. Für bestehende Anlagen gelten grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie für neue Anlagen. Eine Sanierungspflicht besteht unter anderem dann, wenn die Vorschriften von Art. 11-25 USG – dazu gehören die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen nach Art. 11 Abs. 2 USG ebenso wie die allfälligen verschärften Anforderungen nach Art. 11 Abs. 3 USG – nicht eingehalten werden (SCHRADE/WIESTNER, in: A. Kölz [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ordner 2, Zürich 2001, N 1, 23 ff. und 33 f. zu Art. 16 USG; vgl. zur Sanierungspflicht betreffend Lärm BGE 113 Ib 393). Ist eine Sanierung im Einzelfall unverhältnismässig, gewähren die Behörden Erleichterungen (Art. 17 Abs. 1 USG). Soll eine sanierungsbedürftige Anlage umgebaut oder erweitert werden, ist dies nur zulässig, wenn sie gleichzeitig saniert wird (Art. 18 Abs. 1 USG). Denn gibt ein Anlageninhaber den bestehenden Zustand freiwillig auf, so entfällt das Motiv für den Vertrauensschutz. Der Anlageninhaber schafft einen neuen Sachverhalt und verdient dabei nicht mehr Schonung als der Inhaber von neuen Anlagen. Der Vertrauensschutz geht jedoch nur unter, wenn die Anlage umgebaut oder erweitert bzw. wesentlich geändert wird. Davon abzugrenzen sind kleinere Änderungen, die nicht zur gleichzeitigen Sanierung zwingen. Das sind vor allem reine Unterhalts- und Reparaturarbeiten, die nur der Erhaltung der Bausubstanz und der Funktionstüchtigkeit der Anlage dienen und weder die innere oder äussere Gestalt noch die Zweckbestimmung verändernd. Änderungen sind hingegen wesentlich, wenn die Anlage dadurch wahrnehmbar mehr Emissionen verursacht (SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., N 1, 23 ff. und 33 f. zu Art. 18 USG).

4.1.5 Weiter ist das kommunale Immissionsschutzreglement der Stadt Z.____ vom 4. Juni 2015 (abgekürzt ISR) anzuwenden. Insbesondere Art. 22 f. ISR nehmen Bezug auf Lichtimmissionen. Gemäss Art. 22 ISR sind Beleuchtungsanlagen, die Aussenbereiche erhellen, so einzurichten, dass sie keine störenden Immissionen ausserhalb ihres Bestimmungsbereichs verursachen. Wie bereits das AFU in seinem Amtsbericht vom 25. Mai 2018 zutreffend ausführte, bestehen keine Gründe, weshalb das ISR im vorliegenden Verfahren – welches erstinstanzlich erst nach dessen Erlass entschieden wurde – keine Anwendung finden sollte. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz, findet das Immissionsschutzreglement aber auch auf die bereits heute bestehende Anlage durchaus Anwendung. Hinsichtlich der zeitlichen Geltung von Rechtserlassen ist es zwar grundsätzlich so, dass – sofern keine Übergangsbestimmungen bestehen – diejenige Rechtslage massgeblich ist, wie sie bestand, als der angefochtene Verwaltungsakt erging (BGE 125 II 591 Erw. 5e/aa sowie BGE 122 V 85 Erw. 5). Eine Ausnahme zum genannten Grundsatz ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes jedoch dann zu machen, wenn zwingende Gründe für eine sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen. Diese hat das Bundesgericht insbesondere in den Bereichen des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts als gegeben erachtet. Entsprechend findet das kommunale Immissionsschutzreglement vorliegend sehr wohl Anwendung.



4.2 Nachfolgend ist zunächst zu prüfen, ob die Beleuchtungsanlage im Fussballstadion C.____ sowie deren Erweiterung den Anforderungen des Vorsorgeprinzips nach Art. 11 Abs. 2 USG Rechnung tragen. Danach sind die Lichtemissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

4.2.1 Die Rekursgegnerin hat den Bericht der F.____ GmbH zu den Lichtimmissionen der Beleuchtungsanlage im Fussballstadion C.____ eingereicht. Im Bericht vom 25. Oktober 2017 wurde die Störfunktion der Beleuchtung auf die Gebäude der damaligen Einsprecher (darunter auch auf die Liegenschaft der Rekurrenten an der I.____strasse) untersucht. Die Gutachter gelangen zu folgender Schlussfolgerung:

1. Durch die extreme Nähe des Gebäudes H.____strasse werden hier die Grenzwerte der SN EN 12193 sowohl für die maximalen Beleuchtungsstärken auf den Fassaden als auch die Lichtstärken der Scheinwerfer in Richtung der Beobachter am Gebäude bereits heute anlagenbedingt deutlich überschritten (bis Faktor 10 bzw. Faktor 28). Die zusätzlichen acht Scheinwerfer erhöhen die unerwünschten Lichtimmissionen für dieses Gebäude nur geringfügig (an der Westseite plus 2 Lux).
2. Die maximalen Beleuchtungsstärken auf den Fassaden des Gebäudes I.____strasse (rekurrentische Liegenschaft) liegen auf Grund der grossen Entfernung deutlich unter 10 Lux. Die Lichtstärken überschreiten durch die heutige Anlage in 7 m Höhe mit drei bzw. einem Scheinwerfer den Grenzwert von 10'000 cd. (...). Die acht zusätzlichen Scheinwerfer am Tribürendach haben auf das Gebäude I.____strasse keinen Einfluss. Die neuen Scheinwerfer würden die unerwünschte Lichtimmission nicht erhöhen.

4.2.2 Die Vorinstanz stützt sich auf den Bericht der F.____ GmbH vom 25. Oktober 2017 und anerkennt, dass die bestehende Anlage die zulässigen Grenzwerte überschreitet und die Erweiterung zu einer geringfügigen Verstärkung der Lichtimmissionen bei der H.____strasse führen würde. Das AFU erachtet gemäss seinem Amtsbericht vom 25. Mai 2018 die im Bericht der F.____ GmbH durchgeführten Berechnungen sowie die Schlussfolgerungen als korrekt.

4.2.3 Nach dem Gesagten überschreitet die bestehende Anlage unbestritten die Grenzwerte der Norm SN EN 12193:2008 bzw. die Zielwerte der Emissionsbegrenzung, die gemäss aktuellem Stand der Technik eingehalten werden könnten, um das 10 bzw. 28-fache. Die Erweiterung führt an der Westseite der H.____strasse zu einer Erhöhung der Immissionen von zwei Lux. Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Beleuchtung führt die Vorinstanz aus, dass aufgrund der vertikalen Ausleuchtung der Spieler in der Nähe der Leuchten die



Strahler stark nach unten geneigt werden würden und legt mittels Auflage fest, dass die zusätzliche Beleuchtungsstufe nur für Fussballspiele mit TV-Übertragung eingeschaltet werden darf. Weitergehende Massnahmen zur Reduktion der Emissionen der Erweiterung der Beleuchtung sind nicht ersichtlich. Gemäss den Empfehlungen des BAFU zur Vermeidung von Lichtemissionen von Sportinfrastruktur-Beleuchtungen im Siedlungsgebiet wären zudem Massnahmen wie beispielsweise ein Beleuchtungskonzept, die Optimierung von Masthöhen und Maststandorten, der richtige Scheinwerfertyp oder das Einsetzen von zusätzlichen Blenden und Rastern denkbar gewesen (vgl. BAFU, Vollzugshilfe Lichtemissionen [Entwurf zur Konsultation], Stand 12. April 2017, S. 45 f., abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/fachinformationen/lichtemissionen--lichtverschmutzung-/konsultation-vollzugshilfe-lichtemissionen.html>; Urteil des Bundesgerichtes 1C_602/2012 vom 2. April 2014 Erw. 4.1 ff.). Inwiefern solche Massnahmen für die Erweiterung ergriffen werden oder zumindest – in Anbetracht der technisch und betrieblichen Möglichkeiten – geprüft wurden, wird von der Vorinstanz nicht dargelegt oder geltend gemacht. Auch wenn die Vorinstanz den Zweck der Beleuchtungsanlage bzw. deren Erweiterung (Vorgaben des Schweizerischen Fussballverbandes [SFV] für TV-Übertragungen) aus nachvollziehbaren Gründen stark gewichtet, wären die Möglichkeit zur Reduzierung der Lichtemissionen abzuklären gewesen. Eine Interessenabwägung hätte in einem zweiten Schritt zu erfolgen gehabt. Zudem fehlen jegliche Angaben zur wirtschaftlichen Tragbarkeit allfälliger Emissionsbegrenzungen. Folglich trägt die Erweiterung der Beleuchtungsanlage dem Vorsorgeprinzip nach Art. 11 Abs. 2 USG nicht hinreichend Rechnung.

4.3 Die Vorinstanz macht weiter geltend, der bestehenden Stadionbeleuchtung und deren Erweiterung komme unabhängig von der Grenzwertüberschreitung Bestandesgarantie zu.

4.3.1 Die bestehende Stadionbeleuchtungsanlage ist im Zusammenhang mit einem Umbau im Jahr 2013 versetzt und neu ausgestaltet worden. Soweit ersichtlich nehmen weder die früher erteilte Baubewilligung aus dem Jahr 1992 für die Stadionbeleuchtung noch die Bewilligung aus dem Jahr 2013 Bezug auf die zu erwartenden Lichtimmissionen. Ohnehin erscheint es als fraglich, ob sich die Lichtimmissionen vor Inbetriebnahme des Stadions hätten abschätzen lassen. Folglich geht bereits aus diesem Grund die Berufung auf die Bestandesgarantie fehl (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_602/2012 vom 2. April 2014 Erw. 3.1).

4.3.2 Weiter hat der Gesetzgeber nach dem Gesagten in Art. 16 ff. USG explizit das Spannungsverhältnis zwischen dem Anliegen des Immissionsschutzes und dem Vertrauensschutz geregelt. Die bestehende Beleuchtungsanlage im Sportpark C.____ ist aufgrund der massiven Überschreitung der Grenzwerte der SN EN 12193:2008 (um Faktor 10 bzw. Faktor 28) und damit verbunden der Verletzung von Art. 11 USG eine sanierungsbedürftige Anlage im Sinn von Art. 16



USG. Weil die Anlage mit acht zusätzlichen Scheinwerfern ausgestattet werden soll und dadurch wahrnehmbar – wenn auch verhältnismässig in geringfügigem Mass – mehr Immissionen (plus zwei Lux) verursacht würden, kann nicht von reinen Unterhaltsarbeiten gesprochen werden. Vielmehr liegt eine wesentliche Änderung einer sanierungsbedürftigen Anlage vor. Ein Umbau bzw. eine Erweiterung einer bestehenden sanierungsbedürftigen Anlage ist jedoch nur zulässig, wenn die bestehende Anlage gleichzeitig saniert wird (Art. 18 Abs. 1 USG). Die Vorinstanz bzw. die Rekursgegnerin haben es bisher unterlassen, allfällige Sanierungsmassnahmen an der bestehenden Anlage zu prüfen. Die vorliegende Änderung der sanierungsbedürftigen Anlage ist somit aufgrund der bis anhin bekannten Sachlage bzw. Unkenntnis der möglichen Massnahmen nicht zu bewilligen (Art. 18 USG). Inwiefern eine Sanierung vorliegend tatsächlich verhältnismässig wäre, wäre insbesondere im Zusammenhang mit einer möglichen Erleichterung zu prüfen (Art. 17 Abs. 1 USG).

5.

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).

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz in der angefochtenen Baubewilligung den umweltschutzrechtlichen Vorgaben ungenügend Rechnung getragen hat und die Erweiterung der sanierungsbedürftigen Anlage unzulässig ist. Die angefochtene Baubewilligung und der Einspracheentscheid vom 28. November 2017 sind deshalb aufzuheben. Der Rekurs erweist sich als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

7.

7.1 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 wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung wird jedoch verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.2 Der von A.____ am 9. Januar 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

8.

Die Rekurrenten und die Vorinstanz stellen je ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

8.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschä-



digung 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).

Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO; vgl. dazu und zum Folgenden: VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht anwaltlich vertretenen Personen spricht das Baudepartement lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxisgemäss in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. auch hierzu VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 5, insbesondere Erw. 5.1 mit Hinweisen).

8.2 Die nicht anwaltlich vertretenen Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen, jedoch bringen sie keine besondere Begründung für eine ausseramtliche Entscheidung vor. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

8.3 Da die Vorinstanz mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Zudem hat eine Vorinstanz grundsätzlich ohnehin keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 176). Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

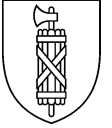
1.

a) Der Rekurs von A.____ und B.____, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss Nr. 125/2017 der Baukommission Z.____ vom 28. November 2017 (Baubewilligung und Einspracheentscheid) wird aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.



b) Der am 9. Januar 2018 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat