



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: MLaw Patrick Trütsch, Vorsitz
Dr. iur. Matthias Suter, lic. iur. Adrian Willimann
MLaw Stefan Bernbeck und Ersatzrichter lic. iur. Ivo Klingler
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

U R T E I L vom 19. Februar 2025 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

1. A. _____

vertreten durch RA lic. iur. Philipp Bachmann und/oder RA MLaw Yves Ducey, Reichlin Hess AG, Landis + Gyr-Strasse 1, 6300 Zug

2. Gemeinderat Hünenberg, Chamerstrasse 11, 6331 Hünenberg

vertreten durch RA Rainer Hager, SCHWEIGER Advokatur/Notariat, Dammstrasse 19, 6300 Zug

Beschwerdeführer

gegen

1. A. und B. B. _____

vertreten durch RA lic. iur. Ralph van den Bergh, Kasernenstrasse 26, Postfach, 5001 Aarau

2. Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude, 6301 Zug

Beschwerdegegner

betreffend

Bau- und Planungsrecht (Rechtsverweigerung)

V 2023 90 / V 2023 91

A. Am 10. Dezember 2008 reichte die A. _____ ein Baugesuch betreffend Neubau Schulhaus, Dreifachturnhalle, Tiefgarage sowie Fussballwiese mit Beleuchtung auf dem Grundstück Nr. C. _____, Hünenberg, (nachfolgend: GS C. _____) ein. Das Grundstück befindet sich in der Arbeitszone, in welcher die Lärmempfindlichkeitsstufe III gilt. A. und B. B. _____ sind Eigentümer der Stockwerkeigentumseinheiten Nrn. E. _____ und F. _____ auf dem Grundstück Nr. D. _____, Hünenberg, (nachfolgend: GS D. _____), welches sich ebenfalls in dieser Arbeitszone befindet. Gegen das Bauvorhaben erhoben u.a. sie Einsprache und rügten insbesondere die vorgesehene Nutzung der Fussballwiese und damit einhergehende Lärmimmissionen. An einer am 17. März 2009 zu dieser Thematik durchgeführten Einspracheverhandlung konnte keine Einigung erzielt werden. Mit Entscheid vom 17. November 2009 erteilte der Gemeinderat Hünenberg die Baubewilligung unter Auflagen und Bedingungen und wies gleichzeitig die Einsprache von A. und B. B. _____ ab.

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2009 teilten A. und B. B. _____ der A. _____ mit, dass sie grundsätzlich keine Einwände gegen die erteilte Baubewilligung hätten, forderten aber die klare Festlegung der Benutzungskonditionen für die Fussballwiese. Dazu seien die von der A. _____ an der Einspracheverhandlung vom 17. März 2009 gemachten Aussagen bezüglich der geplanten Nutzungszeiten, der Belichtung sowie der Nutzungsart bzw. Fremdnutzung der Fussballwiese verbindlich.

Am 14. Februar 2011 setzten A. und B. B. _____ die A. _____ darüber in Kenntnis, dass Letztere die erlaubten Nutzungszeiten der Fussballwiese und der Lichtanlage überschritten habe. Zugleich verwiesen sie erneut auf die von der A. _____ anlässlich der Einigungsverhandlung gemachten Aussagen. Mit Schreiben vom 23. Februar 2011 wandte sich die A. _____ an den Gemeinderat Hünenberg und bat diesen um Stellungnahme betreffend die korrekte Nutzung der Fussballwiese bzw. die Möglichkeit einer Nutzungsintensivierung und Drittnutzung.

Wenig später gelangten A. und B. B. _____ an den Gemeinderat Hünenberg und informierten diesen über die mehrfache Fremdnutzung der Fussballwiese, wobei sie wiederum auf die von der A. _____ an der Einigungsverhandlung vom 17. März 2009 gemachten Aussagen verwiesen. Gleichzeitig ersuchten sie den Gemeinderat Hünenberg um Vornahme geeigneter Massnahmen, um die festgestellten Widerhandlungen zu unterbinden.

Der Gemeinderat Hünenberg teilte A. und B. B. _____ daraufhin mit Schreiben vom 17. März 2011 mit, dass er ihre Einsprache mit Beschluss vom 17. November 2009 abgewiesen und in der Baubewilligung die erlaubte Nutzung des Sportplatzes bzw. der Fussballwiese festgelegt habe. An diesen Ausführungen werde festgehalten.

Mit Schreiben vom 3. März 2019 gelangten A. und B. B. _____ wiederum an den Gemeinderat Hünenberg und informierten diesen, dass die A. _____ die streitbetroffene Fussballwiese bzw. den streitbetroffenen Sportplatz für weitere Nutzungen geöffnet habe, unter anderem für beliebige Freizeitaktivitäten diverser Organisationen. Diese geänderte Lärm- und Belichtungssituation sei neu zu beurteilen, weshalb um die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens ersucht werde.

Die Abteilung Bau und Planung der Gemeinde Hünenberg (nachfolgend: Abteilung Bau und Planung) stellte dieses Schreiben am 11. März 2019 der A. _____ zu und bot ihr die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen. Am 13. März 2019 führte die A. _____ gegenüber der Abteilung Bau und Planung zusammengefasst aus, dass der Sportplatz Dritten insbesondere für Trainings in den Wintermonaten zur Verfügung gestellt werde. A. und B. B. _____ seien mit Schreiben vom 25. Juni 2018 informiert worden, dass der Sportplatz zukünftig allen interessierten Nutzern während sieben Tagen pro Woche von 06:00 bis 22:00 Uhr zur Verfügung gestellt werde.

Am 11. April 2019 stellte die Abteilung Bau und Planung dieses Schreiben A. und B. B. _____ zur Kenntnisnahme zu. Gleichzeitig verwies sie auf den Baubewilligungsentscheid vom 17. November 2009, worin – gestützt auf das kommunale Reglement über die Lärmempfindlichkeit – eine Nachtruhe von 22:00 bis 06:00 Uhr verfügt worden sei, und führte aus, dass keine Hinweise vorlägen, wonach diese Zeiten durch den Sportbetrieb nicht eingehalten würden. Sie sehe sich daher nicht veranlasst, allfällige Massnahmen anzuordnen.

Mit Schreiben vom 21. Juni 2019 reagierten A. und B. B. _____, nun vertreten durch Rechtsanwalt Ralph van den Bergh, Wettingen, auf die Eingabe der Abteilung Bau und Planung und machten zusammengefasst geltend, dass der Sportplatz, trotz rechtskräftiger Baubewilligung vom 17. November 2009, während seines Betriebs stets die Planungswerte und das Vorsorgeprinzip einhalten müsse. Angesichts der vorliegenden Nutzungsintensivierung müsse die Anlage zumindest auf ihre Konformität mit der Lärmschutzverordnung überprüft werden.

Am 16. Dezember 2019 stellte die Abteilung Bau und Planung den Einsprechern ein von der A. _____ neu ausgearbeitetes Benützungsreglement für den Sportplatz zur Kenntnisnahme zu. In der Folge bemängelten A. und B. B. _____ bzw. deren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 6. April 2020, dass das Benützungsreglement von der Abteilung Bau und Planung nicht beanstandet worden sei, obwohl die erfolgte Nutzungsintensivierung sowohl öffentliche als auch private Interessen tangiere und damit klar einer Baubewilligungspflicht unterliege. Die A. _____ sei deshalb zu verpflichten, den Sportbetrieb im Detail aufzuzeigen (inkl. Lärmprognose und Lärmmessungen). Eventualiter sei eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen.

Die Abteilung Bau und Planung bestätigte am 15. April 2020 den Eingang des Schreibens per E-Mail und nahm am 10. August 2020 schriftlich dazu Stellung. Im Wesentlichen führte sie aus, dass die vorliegende Angelegenheit bereits mit rechtskräftigem Beschluss vom 17. November 2009 beurteilt worden sei. Mangels wesentlicher Änderung der Sachlage sei eine Neuurteilung nicht erforderlich. Es bestehe deshalb kein Rechtsschutzinteresse für den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

Gegen dieses Schreiben reichten A. und B. B. _____, weiterhin vertreten durch Rechtsanwalt Ralph van den Bergh, Wettingen, am 27. August 2020 beim Regierungsrat des Kantons Zug Rechtsverweigerungsbeschwerde ein.

Mit Beschluss vom 4. September 2023 hiess der Regierungsrat die Beschwerde gut. Er hob das von ihm als Verfügung qualifizierte Schreiben der Abteilung Bau und Planung vom 10. August 2020 auf und wies den Gemeinderat Hünenberg an, für die Fussballwiese eine lärmrechtliche Beurteilung im Sinne der Erwägungen vorzunehmen.

B. Am 9. Oktober 2023 liess die A. _____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und folgende Rechtsbegehren stellen (V 2023 90 act. 1):

- "1. Es sei der Beschluss des Regierungsrats vom 4. September 2023 betreffend Verwaltungsbeschwerde von A. und B. B. _____ gegen den Gemeinderat Hünenberg betreffend Rechtsverweigerung aufzuheben und die Verfügung vom 10. August 2020 zu bestätigen.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zu Lasten der Beschwerdegegner unter solidarischer Haftbarkeit."

C. Ebenfalls am 9. Oktober 2023 liess der Gemeinderat Hünenberg Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und folgende Rechtsbegehren stellen (V 2023 91 act. 1):

- "1. Es sei der Beschluss des Regierungsrats vom 4. September 2023 betreffend Verwaltungsbeschwerde von A. und B. B. _____ gegen den Gemeinderat Hünenberg betreffend Rechtsverweigerung aufzuheben und die Verfügung vom 10. August 2020 zu bestätigen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zu Lasten der Beschwerdegegner; dies unter solidarischer Haftung."

D. In ihren Vernehmlassungen vom 30. November 2023 stellte die Baudirektion des Kantons Zug im Auftrag des Regierungsrats den Antrag, die Verwaltungsgerichtsbeschwerden vom 9. Oktober 2023 seien unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführer vollumfänglich abzuweisen (jeweils act. 7).

E. Mit Stellungnahme vom 3. Januar 2024 liessen die Beschwerdegegner beantragen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerden der A. _____ (V 2023 90) und des Gemeinderats Hünenberg (V 2023 91) seien vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden dürfe; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin und des Beschwerdeführers (act. 9).

F. Mit Verfügung vom 9. Januar 2024 vereinigte das Gericht die Beschwerdeverfahren V 2023 90 und V 2023 91 (act. 10).

G. Die Beschwerdeführer liessen am 7. bzw. 8. März 2024 je eine Replik einreichen (act. 13 und 14.).

H. Am 3. Mai 2024 duplizierte die Baudirektion, und am 31. Mai 2024 liessen A. und B. B. _____ eine Duplik einreichen (act. 18 und 20).

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Beschwerdeführerin 1 ist durch den Regierungsratsbeschluss besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, womit ihre Beschwerdelegitimation gegeben ist (§ 62 Abs. 1 VRG).

1.2 Zur Wahrung öffentlicher Interessen steht das Beschwerderecht den zuständigen Gemeinderäten und den Vertretern selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten und Stiftungen zu (§ 62 Abs. 2 VRG). Im Bereich des Planungs- und Baurechts ist die Gemeinde aufgrund ihrer Planungsautonomie und als Baubewilligungsbehörde zur Autonomiebeschwerde befugt (Martin Bertschi, in: Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 21 N 118; BGE 145 I 52 E. 3; VGer ZH VB.2019.00746 vom 3. Dezember 2020 E. 1.3). Beschwerdeberechtigt ist im Übrigen auch, wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist (§ 62 Abs. 3 VRG).

Der Gemeinderat Hünenberg macht einen Verstoss gegen seine Autonomie als Baubewilligungsbehörde geltend. Diesbezüglich ist er ohne weiteres zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert.

1.3 Die Beschwerden wurden im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht (§§ 64 und 65 VRG), weshalb sie zu prüfen sind.

1.4 Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

1.5 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtsatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens, die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfah-

rensvorschrift sowie Rechtsverweigerung und -verzögerung. Nicht gerügt werden kann die unrichtige Handhabung des Ermessens (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario).

2.

2.1 Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen geltend, ein Vergleich des damaligen und des heutigen Gebrauchs der Fussballwiese zeige auf, dass keine Nutzungsänderung erfolgt sei. Die (allenfalls gesteigerten) Lärmimmissionen wären lediglich die Folge einer (allfälligen) Nutzungsintensivierung. Von Anfang an habe die rechtskräftig bewilligte Fussballwiese zwischen 07:00 Uhr und 22:00 Uhr genutzt werden dürfen. Die tatsächliche Nutzung der Fussballwiese halte diese Betriebszeiten ein. Mit dem Benützungsreglement vom Juli 2022 seien die Betriebszeiten sogar auf 21:00 Uhr eingeschränkt worden. Es liege keine Änderung gemäss § 44 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 721.11) vor. Es habe im Verlauf der Jahre nicht einmal eine nennenswerte Nutzungsintensivierung gegeben. Selbst wenn die Fussballwiese im Vergleich zu früher von mehreren Spielern bespielt werden würde, unterliege diese Nutzungszunahme – solange sie im Rahmen der bewilligten Nutzungsart liege – keiner (erneuten) Baubewilligung.

Der Regierungsrat habe in seinem Beschluss ausgeführt, dass die Angelegenheit an die Gemeinde zurückzuweisen sei, mit der Auflage, eine entsprechende lärmrechtliche Beurteilung der Fussballwiese vorzunehmen. Dies, da mangels Vergleichsbasis nicht überprüft werden könne, ob die Fussballwiese die lärmrechtlichen Anforderungen einhalte bzw. ob die Lärmimmissionen einer Nutzungsänderung gleichkämen. Dieser Auffassung könne nicht gefolgt werden. Selbst wenn eine lärmrechtliche Beurteilung der Fussballwiese vorgenommen werden würde, könnte sich diese Beurteilung nur zur aktuellen, heutigen Situation auf der Fussballwiese äussern. Eine nachträgliche, rückwirkende Beurteilung der Situation zum Bewilligungszeitpunkt im Jahr 2009 bzw. zum Zeitpunkt nach Inbetriebnahme der Anlage sei hingegen nicht mehr möglich.

Auch ohne die Vornahme einer lärmrechtlichen Beurteilung könne festgestellt werden, dass keine schädlichen Aussenlärmimmissionen von der Fussballwiese ausgingen. Der Zeitpunkt und die Häufigkeit des Lärms beschränkten sich auf die Nutzung an Wochentagen zwischen 07:00 Uhr und 21:00 Uhr, wobei zwischen 12:00 und 13:00 sowie ab 19:00 Uhr keine lärmintensive Nutzung betrieben werden dürfe. Gemäss Rechtsprechung vermöchte bereits eine zeitliche Lärmbeschränkung mittels Nutzungsverbot ab 22:00 Uhr die Emissionen so zu begrenzen, dass eine Sportanlage nicht zu beanstanden sei. Umso mehr müsse das für eine Nutzungsbeschränkung ab 21:00 Uhr in Kombination mit einem

zeitweisen Verbot von lärmintensiven Nutzungen gelten. Das Grundstück der Beschwerdeführerin 1, auf welchem die Fussballwiese liege, befinde sich gemäss dem gültigen Zonenplan der Einwohnergemeinde Hünenberg in der Arbeitszone B. Während eine Sportanlage im Freien in einer Wohnzone störend wirken könnte, könne dies in der Arbeitszone gerade nicht gelten. Die Arbeitszone B sei der Empfindlichkeitsstufe III (von vier möglichen Empfindlichkeitsstufen) zugeordnet. Der mit der Fussballwiese einhergehende Lärm entspreche somit nicht nur der Lärmempfindlichkeit der betroffenen Arbeitszone, sondern diese stelle eine nahezu ideale Zone für eine derartige Nutzung dar. Die Sportanlage sei demnach zonenkonform.

Letztlich sei die vom Regierungsrat angeordnete lärmrechtliche Beurteilung als nicht notwendig, unverhältnismässig im engeren Sinne und damit als unverhältnismässig im weiteren Sinne zu qualifizieren. Dies ergebe sich aus einem Vergleich mit anderen Sportanlagen im Kanton, welche sich in Wohnzonen mit Lärmempfindlichkeitsstufe II befänden bzw. an diese angrenzten. Als Beispiel könne hier die Sportanlage "Ehret" in Hünenberg angeführt werden, welche an eine Wohnzone W2b angrenze. Die Nutzung dieser Sportanlage – vornehmlich am Abend und an den Wochenenden – sei wesentlich intensiver als diejenige der Fussballwiese der Beschwerdeführerin 1. Die Mannschaften des FC Hünenberg hielten dort nicht nur den Grossteil ihrer Trainings ab, sondern trügen auch ihre Meisterschaftsspiele aus. Diese Sportanlage verfüge sodann nicht nur über eine Flutlichtanlage, sondern darüber hinaus gar über eine Vielzahl von Sportfeldern mit verschiedenen Belägen (Rasen, Tartan und Kunstrasen). Sie sei zweifellos baurechtlich bewilligt und werde von der Gemeinde Hünenberg klaglos betrieben. Wenn diese an eine Wohnzone mit Empfindlichkeitsstufe II angrenzende, vergleichbar aber wesentlich intensiver genutzte Sportanlage klaglos betrieben werden könne, obwohl sämtliche (relevanten) Grenzwerte der Empfindlichkeitsstufe II 5 Dezibel (dB(A)) unter denjenigen der Empfindlichkeitsstufe III lägen, könne nahezu ausgeschlossen werden, dass die aktuelle Nutzung der Fussballwiese durch die Beschwerdeführerin 1 Lärmschutzrecht verletze. Vor diesem Hintergrund sei das Ergebnis der angeordneten lärmrechtlichen Abklärung bereits klar und es sei deshalb weder notwendig noch verhältnismässig im engeren Sinne, von der Gemeinde bzw. letztlich von der Beschwerdeführerin 1 zu verlangen, dass sie die Fussballwiese lärmrechtlich beurteilen lasse. Die Kosten eines solchen Gutachtens lägen erfahrungsgemäss im fünfstelligen Bereich und stünden in keinem Verhältnis zu dem Zweck, welcher erreicht werden solle.

2.2 Der Regierungsrat hatte mit seinem Beschluss vom 4. September 2023 den Gemeinderat Hünenberg angewiesen, gestützt auf ein konkretes Benützungs- bzw. Betriebsreglement sowie auf einen den Anforderungen der BAFU-Vollzugshilfe (Vollzugshilfe des Bundesamts für Umwelt [BAFU], "Ermittlung und Beurteilung von Sportlärm", Ausgabe 2017) entsprechenden Lärmschutznachweis eine lärmrechtliche Beurteilung der streit betroffenen Fussballwiese vorzunehmen. Der Regierungsrat – und mit ihm die Baudirektion in ihren Stellungnahmen im vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahren – führte aus, bisher fehle eine solche wie auch ein Lärmgutachten. Basierend auf dieser noch vorzunehmenden lärmrechtlichen Beurteilung müsse die Gemeinde die Betriebszeiten der Anlage verbindlich festlegen. Das Lärmgutachten diene dazu, die Betriebszeiten so festzulegen, dass sie mit den lärmrechtlichen Vorgaben, insbesondere mit dem Vorsorgeprinzip, vereinbar seien. Eine lärmrechtliche Überprüfung sei immer dann erforderlich, wenn Grund zur Annahme bestehe, dass die massgebenden Grenzwerte überschritten seien. Vorliegend erscheine eine Verletzung der lärmrechtlichen Rahmenbedingungen und insbesondere des Vorsorgeprinzips als wahrscheinlich.

2.3 Die privaten Beschwerdegegner 1 lassen zusammengefasst vorbringen, es brauche ein Baubewilligungsverfahren, weil die Lärm- und Belichtungssituation geändert habe. Die Anlage müsse auf ihre Konformität mit der Lärmschutz-Verordnung (LSV) überprüft werden. Ursprünglich sei nur ein schulischer Betrieb am Nachmittag bis 17:00 Uhr vorgesehen gewesen. Inzwischen sei eine emissionsmässig neue Anlage entstanden. Die auf dem Platz gelebten Umstände seien von der Baubewilligung, die in ursprünglich nicht mangelhaften Baubewilligungsverfahren entstanden sei, nicht mehr abgedeckt. Eine lärmrechtliche Beurteilung sei nicht erst dann erforderlich bzw. angesagt, wenn schädliche Immissionen nachgewiesen seien. Erst nach der Beurteilung komme heraus, welche Massnahmen zur Einhaltung der Planungswerte getroffen werden müssten. Die Vorgaben des Lärmschutzrechts seien einzuhalten und in jedem Fall verhältnismässig. Die Frage der Verhältnismässigkeit könne sich vorliegend daher gar nicht stellen.

3.

3.1 Beim bewilligten Sportplatz auf dem GS C. _____ in Hünenberg und den dazugehörigen Lärmquellen handelt es sich lärmrechtlich um eine neue ortsfeste Anlage (vgl. Art. 47 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung [LSV; SR 814.41]). Es gelten insbesondere die Vorgaben von Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) sowie Art. 7 Abs. 1 LSV. Demnach sind die Lärmemissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich

möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Gemäss BGer 1C_506/2008 vom 12. Mai 2009 gelten die Voraussetzungen der Einhaltung der Planungswerte und der vorsorglichen Emissionsbegrenzung kumulativ. Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Die Vollzugsbehörde ermittelt nach Art. 36 Abs. 1 LSV die Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen oder ordnet deren Ermittlung an, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist.

3.2 Für die Beurteilung von Sportanlagen fehlen sowohl gesetzliche Vorgaben zur Lärmermittlungsmethode als auch festgelegte Belastungsgrenzwerte. Die Beurteilung der Lärmimmissionen hat deshalb durch die Vollzugsbehörde im Einzelfall nach Art. 15 und Art. 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV) zu erfolgen. Gemäss BGer 1A.180/2006 vom 9. August 2007 dürfen neue Anlagen im Hinblick auf die Einhaltung der PW höchstens geringfügige Störungen verursachen. Bei Gebäuden gilt die Einhaltung der PW in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume (Art. 39 Abs. 1 LSV). Für die Beurteilung von Sportlärmanlagen gilt es die Vollzugshilfe des Bundesamts für Umwelt (BAFU) "Ermittlung und Beurteilung von Sportlärm" aus dem Jahr 2017 zu berücksichtigen. Diese dient als Entscheidungshilfe für Sportlärmanlagen, indem sie sowohl Ermittlungsmethode als auch Richtwerte vorgibt. Dabei handelt es sich nicht um Gesetzesvorgaben, sondern um "Vollzugshilfen" für die Baubewilligungsbehörden. Die Einhaltung sichert einen bundesrechtskonformen Vollzug, wobei die Bewilligungsbehörde einen gewissen Ermessensspielraum für den Bewilligungsentscheid hat. Die Vollzugsbehörde kann Erleichterungen gewähren, soweit die Einhaltung der massgebenden Belastungsgrenzwerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für die Anlage führen würde und ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an der Anlage besteht (Art. 25 Abs. 2 USG). Für das Ausmass der Störung der Bevölkerung sind akustische, physiologische (Tageszeit, Tätigkeit des Lärmbetroffenen) und psychologische (Einstellung zur Lärmquelle) Faktoren massgebend. Bei der Beurteilung der Störung spielen weitere Faktoren, welche über den Gesundheitsschutz hinausgehen, wie das Interesse des Anlageinhabers oder der Raumplanung am Fortbestand der Anlage, keine Rolle. Gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung sind bei einer Einzelfallbeurteilung die fünf Punkte: 1. Charakter des Lärms, 2. Zeitpunkt der Lärmimmissionen, 3. Häufigkeit und Dauer des Lärms, 4. Lärmempfindlichkeit und 5. Lärmvorbelastung der Zone zu berücksichtigen. Als Ergebnis der

Einzelfallbeurteilung hält die Vollzugsbehörde die zulässigen Lärmimmissionen der Anlage fest (Art. 37a LSV). Diese sind verbindlich.

4.

4.1 Der Gemeinderat Hünenberg erteilte der Beschwerdeführerin 1 die Baubewilligung für den Neubau eines Schulhauses, einer Dreifachturnhalle, einer Tiefgarage und einer Fussballwiese am 17. November 2009 (RR-act. 39/3). In Erwägung 5 führte er aus, gemäss Auskunft des Schuldirektors werde gemäss Schulplan in den Monaten September bis Dezember zwischen 16:00 Uhr und 17:30 Uhr Fussball und in den Monaten Januar bis März Basketball gespielt. Aus Sicht des Gemeinderates sei der vorgesehene Schulbetrieb (Benutzung der Fussballwiese) bis ca. 17:30 Uhr durchaus vertretbar. Gemäss Reglement über die Lärmbekämpfung gelte eine generelle Nachtruhe von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr. Beim Fussballfeld des FC Hünenberg, das unmittelbar an die Wohnzone grenze, gälten in Anlehnung an das gemeindliche Lärmreglement maximale Betriebszeiten bis 22:00 Uhr. Dieses Konzept habe sich bewährt. Aus diesem Grund sei der Gemeinderat der Auffassung, dass gestützt auf die Bestimmungen im gemeindlichen Reglement über die Lärmbekämpfung ein Spielbetrieb bis maximal 22:00 Uhr zulässig sei. Insbesondere auch deshalb, da sich die Anlage in der Arbeitszone befinde, in welcher eine höhere Lärmempfindlichkeitsstufe gelte als in der Wohnzone.

Dem Baubewilligungsentscheid war u.a. am 17. März 2009 eine Einspracheverhandlung vorausgegangen. Dem entsprechenden Protokoll (RR-act. 41, darin GR-act. 1) kann entnommen werden, dass gemäss dem damaligen Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin 1, die Fussballwiese nur für schulische Zwecke bestimmt sei, so dass sie hauptsächlich an Wochentagen tagsüber benutzt werde. In der Regel werde die Fussballwiese nicht an Abenden oder Wochenenden benutzt, da in dieser Zeit der Schulbetrieb ruhe. Es bestehe die Möglichkeit, dass die Schule an einem Abend einen Anlass durchführe und die Fussballwiese benutze. Es bestünden keine konkreten Pläne für eine öffentliche Nutzung des Platzes. Der damalige Gemeindepräsident ergänzte, dass auch aus Sicht der Gemeinde keine öffentliche Nutzung in Betracht gezogen werde. Der FC Hünenberg habe vor kurzem einen neuen Kunstrasenplatz erstellt. Beim Schulhaus Eichmatt entstehe zudem ein Sporstrasen.

4.2 Dass die Beschwerdeführer (als damalige Einsprecher) vor diesem Hintergrund davon ausgingen, die Fussballwiese werde in der Regel nur von Montag bis Freitag, nicht am Abend und nur für den Schulbetrieb genutzt und daher gegen die Abweisung ihrer Ein-

sprache nicht opponierten, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Immerhin hielten sie in einem soweit ersichtlich unbeantworteten Schreiben vom 17. Dezember 2009 (RR-act. 41, darin GR-act. 5) fest, die Benutzungszeiten für die Fussball- und Spielwiese sollten klar geregelt werden, d.h. sie gingen nun ebenfalls davon aus, dass die Aussagen des Schuldirektors sowie dessen Rechtsvertretung als verbindliches Nutzungsreglement für die Fussball- und Spielwiese gälten.

Zu Gunsten der Beschwerdeführerin 1 ist hier sogleich anzufügen, dass die Beschwerdegegner 1 am 10. Juni 2009 ein Schreiben des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin 1 erhalten hatten. Darin führte dieser aus, was die Lärmfrage anbelange, sei darauf hingewiesen, dass die einschlägigen Erlasse der Gemeinde Hünenberg diese Thematik umfassend und abschliessend regeln würden. So sehe § 2 des gemeindlichen Reglements über die Lärmbekämpfung (nachfolgend Reglement genannt) die generelle Nachtruhe von 22:00 – 06:30 Uhr, die Mittagsruhe von 12:00 – 13:00 Uhr sowie das Verbot lärmiger Arbeiten ab 19:00 Uhr und an Sonn- und allgemeinen Feiertagen vor. Gemäss § 4 des Reglements seien übermässige, nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke bzw. Gebäude nicht zulässige, die Menschen schädigende oder belästigende Einwirkungen durch Lärm oder Erschütterungen verboten. Gemäss § 5 des Reglements seien Lausprecher- und Verstärkeranlagen im Freien bewilligungspflichtig. Gemäss § 10 des Reglements hätten Führer von Motorfahrzeugen insbesondere in Wohngebieten jeden vermeidbaren Lärm zu unterlassen. Dem Lärm erzeugenden Verhalten von Grundeigentümern in der Gemeinde Hünenberg seien somit von Gesetzes wegen die nötigen Grenzen gesetzt. Es bestehe daher nach dem Erachten der Beschwerdeführerin 1 kein Grund, die Lärmfrage zusätzlich zwischen der Bauherrschaft und den Einsprechern zu regeln (RR-act. 41, darin GR-act. 2). Aufgrund dieses Schreibens hätten bei den Beschwerdegegnern 1 allenfalls doch Zweifel an der Verbindlichkeit der vorausgegangenen Aussagen der Beschwerdeführer aufkommen können. Soweit ersichtlich haben sie jedoch auf das Schreiben vom 10. Juni 2009 nicht reagiert.

4.3 Wie dem auch sei: Klar ist, dass die Fussballwiese wohl ab 2011 intensiver genutzt wurde. Das belegt unter anderem das Schreiben der Beschwerdeführerin 1 an den Gemeinderat Hünenberg vom 23. Februar 2011 (RR-act. 41, darin GR-act. 7). Dort führt die Beschwerdeführerin 1 aus, sie seien mit dem FC Hünenberg im Gespräch. Der Fussballclub stelle ihnen seinen Platz tagsüber kostenlos zur Verfügung. Dafür würden sie sich gerne revanchieren. Aufgrund der Witterungsverhältnisse seien viele Rasenplätze im Februar und März gesperrt. Dies verunmögliche Balltrainings kurz vor dem Wiederbeginn der

Meisterschaft. Der Kunstrasen der Beschwerdeführerin 1 könnte diesen Engpass zumindest teilweise beseitigen. Natürlich fänden diese Trainings am Abend statt (19:00 – 21:00 Uhr). Diese Woche habe zudem eine grössere Firma die Beschwerdeführerin 1 angefragt, ob ihre Mitarbeiter einmal die Woche auf dem Fussballplatz der Beschwerdeführerin 1 Fussball spielen dürften (12:00 – 13:00 Uhr). Dies sei eigentlich eine ausgezeichnete Gelegenheit, um gute nachbarschaftliche Beziehungen aufzubauen, könnten sie sich doch vorstellen, von Zeit zu Zeit gemeinsam Fussball zu spielen.

Gemäss den Darlegungen der Beschwerdeführerin 1 in ihrer Beschwerde (act. 1 Rz. 15 ff.) beschränkt sich die aktuelle (9. Oktober 2023) schulische Nutzung der Fussballwiese grundsätzlich auf den Zeitraum zwischen 08:00 und 18:00 Uhr an Werktagen (Montag bis Freitag). Zusätzlich finde an rund 15 Wochenendtagen (Samstag oder Sonntag) pro Jahr eine schulische Nutzung statt (z.B. "Graduation Ceremonies" oder Sportanlässe, an welchen Teams der Beschwerdeführerin 1 anträten). Während der kalten und nassen Jahreszeit, in der Regel von Oktober bis März, finde praktisch keine solche schulische Nutzung statt, da der Sportunterricht dann in der Turnhalle abgehalten werde. Weiter finde an gewissen Abenden eine schulnahe Nutzung statt. Dies sei derzeit am Donnerstag von 19:30 bis 20:30 Uhr und am Freitag von 18:00 bis 20:30 Uhr der Fall. Im Winterhalbjahr werde die Fussballwiese sodann dem FC Hünenberg zur Verfügung gestellt. Diese Drittnutzung erfolge nur dann, wenn aufgrund der Witterung auf den Rasenplätzen nicht mehr gespielt werden könne bzw. diese vom jeweiligen Betreiber gesperrt würden und die Dritten deshalb auf die Fussballwiese ausweichen müssten. Dies sei jeweils ungefähr im Zeitraum zwischen Oktober und März der Fall. Die Beschwerdeführerin 1 beabsichtige, die Fussballwiese im Zeitraum zwischen Oktober und April – soweit keine schulische bzw. schulnahe Nutzung erfolge – jeweils zwischen 18:00 Uhr und 21:00 Uhr Drittnutzern zur Verfügung zu stellen.

Die glaubhaften und unwidersprochen gebliebenen Aufzeichnungen der Beschwerdegegner 1 belegen diese gegenüber 2009 wesentlich intensiviere Nutzung der Fussballwiese in mindestens dem von der Beschwerdeführerin 1 selbst geschilderten Umfang.

5.

5.1 Die Beschwerdeführer stellen sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, gleichzeitig mit der Erteilung der Baubewilligung an die Beschwerdeführerin 1 habe die Gemeinde die Einsprache der Beschwerdegegner 1 abgewiesen. Im Einspracheentscheid sei explizit festgehalten worden, dass die Nutzung der Fussballwiese bis maximal 22:00 Uhr zulässig

sei. Eine Verwaltungsbeschwerde gegen diese Baubewilligung sei nicht erhoben worden. Die Baubewilligung sei demnach in Rechtskraft erwachsen und sei seither rechtskräftig. Die Fussballwiese habe in den vergangenen Jahren gemäss dem Reglement über die Lärmbekämpfung der Gemeinde bis spätestens 22:00 Uhr genutzt werden können; zwischen 22:00 Uhr und 06:30 Uhr sei die generelle Nachtruhe einzuhalten. Ebenfalls zu beachten sei die Mittagsruhe von 12:00 Uhr bis 13:00 Uhr, welche bei der Nutzung der Fussballwiese eingehalten worden sei. Ein Vergleich des damaligen und des heutigen Gebrauchs der Fussballwiese zeige auf, dass keine Nutzungsänderung erfolgt sei. Die (allenfalls gesteigerten) Lärmimmissionen wären lediglich die Folge einer (allfälligen) Nutzungsintensivierung. Von Anfang an habe die rechtskräftig bewilligte Fussballwiese zwischen 07:00 Uhr und 22:00 Uhr genutzt werden dürfen. Die tatsächliche Nutzung der Fussballwiese halte diese Betriebszeiten ein. Es liege keine Änderung gemäss § 44 Abs. 1 PBG vor. Es habe im Verlauf der Jahre nicht einmal eine nennenswerte Nutzungsintensivierung gegeben. Selbst wenn die Fussballwiese im Vergleich zu früher von mehreren Spielern bespielt werden würde, unterliege diese Nutzungszunahme – solange sie im Rahmen der bewilligten Nutzungsart liege – keiner (erneuten) Baubewilligung.

5.2 Zwar hat der Gemeinderat Hünenberg in seiner Einspracheentscheid vom 17. November 2009 (RR-act. 41, darin GR-act. 3) tatsächlich ausgeführt, er sei der Auffassung, dass auf der streitbetroffenen Spielwiese ein Spielbetrieb bis maximal 22:00 Uhr zulässig sei. Eine Bewilligung in diesem Umfang zu erteilen, hätte er aber nur nach Durchführung einer der öffentlich-rechtlichen Lärmschutzbestimmungen gemäss USG und LSV respektive einer lärmrechtlichen Einzelfallbeurteilung dürfen. Derartiges hat er aber bis heute nicht gemacht. In der Baubewilligung wurde unter dem Aspekt des Lärmschutzes lediglich festgehalten, dass die Benutzung des Fussballfeldes in Anlehnung an das gemeindliche Reglement über die Lärmbekämpfung (§ 2) ab 22:00 Uhr verboten sei. Ausserdem geht aus der Baubewilligung in keiner Weise hervor, für welche Nutzungen die Fussballwiese explizit bewilligt wurde. Nach welchen Vorschriften eine lärmrechtliche Einzelfallbeurteilung durchzuführen ist, wurde bereits in E. 3.1 f. hiervor ausgeführt. Wie nachfolgend darzulegen sein wird, ist vorliegend zudem eine Überschreitung der massgebenden Belastungsgrenzwerte nicht ausgeschlossen. Dabei verhindert auch die Tatsache, dass die Baubewilligung rechtskräftig ist, nicht, dass eine lärmrechtliche Beurteilung noch erfolgen muss, nachdem bisher keine solche durchgeführt wurde. Die geltenden Belastungsgrenzwerte für Immissionen müssen im Übrigen während der ganzen Betriebsdauer einer Anlage eingehalten werden (BGer 1C_63/2019 vom 29. Januar 2020 E. 5.2). Eine gegenteilige Argumentation würde dazu führen, dass eine Überschreitung der Lärmgrenz-

werte durch das Vorliegen einer rechtskräftigen Bewilligung legitimiert werden könnte (BGer 1C_498/2019 vom 21. Oktober 2020 E. 4.2).

Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass schlussendlich auf der Spielwiese tatsächlich bis 22:00 Uhr Sport getrieben werden darf. Dies zu erlauben, ist aber nur möglich, wenn feststeht, dass die lärmrechtlichen Anforderungen eingehalten sind. Die Festlegung der verbindlichen Betriebszeiten durch die Gemeinde hat aufgrund einer lärmrechtlichen Beurteilung zu erfolgen.

5.3 Der Regierungsrat hat schlüssig und nachvollziehbar aufgezeigt, dass vorliegend eine lärmrechtliche Überprüfung erforderlich ist. Dem Urteil 1C_498/2019 vom 21. Oktober 2020 E. 4.1 kann denn auch im Wesentlichen entnommen werden, wann gemäss Art. 36 Abs. 1 LSV eine Ermittlung der Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen angezeigt ist. Dabei dürfen – jedenfalls im Kontext von Art. 25 Abs. 1 USG – keine hohen Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Überschreitung der Belastungsgrenzwerte gestellt werden. Es reicht bereits aus, wenn eine Überschreitung der Belastungsgrenzwerte möglich erscheint, d.h. beim aktuellen Kenntnisstand nicht ausgeschlossen werden kann. Ist dies der Fall, so ist die Behörde zur Durchführung eines Beweis- und Ermittlungsverfahrens nach den Art. 36 ff. LSV verpflichtet, ohne dass ihr insoweit ein Ermessensspielraum zustünde. Das Amt für Umwelt des Kantons Zug (AFU) hat als Fachbehörde dargelegt, dass es vorliegend eine Verletzung der umweltrechtlichen Anforderungen respektive eine Überschreitung der massgebenden Richtwerte der BAFU-Vollzugshilfe für Sportlärm nicht ausschliessen könne und es fraglich sei, ob allenfalls sogar Erleichterungen notwendig seien (BD-act. 1 Ziff. 5). An der Notwendigkeit eines Lärmschutznachweises ändert auch die Tatsache nichts, dass es allenfalls auf anderen Sportplätzen bisher zu keinen Lärmklagen gekommen ist und dort möglicherweise ebenfalls nie eine lärmrechtliche Beurteilung durchgeführt wurde. Die Beurteilung von Sportplätzen ist immer im Einzelfall gestützt auf das Bundesrecht vorzunehmen.

5.4 Der Regierungsrat hat somit kein Recht verletzt, indem er die Verfügung vom 10. August 2020 aufgehoben und den Gemeinderat Hünenberg angewiesen hat, für die Fussballwiese eine lärmrechtliche Beurteilung im Sinne der Erwägungen des Regierungsrats vorzunehmen.

6. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Beschluss des Regierungsrats vom 4. September 2023 nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerden erweisen sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen sind.

7.

7.1 Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht trägt die unterliegende Partei die Kosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Einem unterliegenden Gemeinwesen sind Gerichtskosten allerdings nur dann aufzuerlegen, wenn es am Verfahren wirtschaftlich interessiert ist oder zum Verfahren durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben hat (§ 24 Abs. 2 VRG). Mit dem Regierungsrat ist einig zu gehen, dass der Gemeinderat Hünenberg eine offenbare Rechtsverletzung begangen hat. Beiden beschwerdeführenden Parteien sind daher die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.– aufzuerlegen, wovon sowohl die Beschwerdeführerin 1 als auch der Gemeinderat Hünenberg je Fr. 1'500.– zu übernehmen haben.

7.2 Im Rechtsmittelverfahren ist gemäss § 28 Abs. 2 VRG der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen, wobei der Regierungsrat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat (§ 28 Abs. 2a VRG). Das Gericht erachtet eine Entschädigung der Beschwerdegegner 1 für das Honorar und die Barauslagen ihres Rechtsvertreters in der Höhe von Fr. 3'700.– (inkl. Mehrwertsteuer) als angemessen, wovon die Beschwerdeführer je Fr. 1'850.– zu bezahlen haben.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerden werden abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin 1 und dem Gemeinderat Hünenberg werden Verfahrenskosten von je Fr. 1'500.– auferlegt.
3. Die Beschwerdeführerin 1 und der Gemeinderat Hünenberg werden verpflichtet, den Beschwerdegegnern 1 eine Parteientschädigung von je Fr. 1'850.– (inkl. MWST und Barauslagen) zu bezahlen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an die Rechtsvertretung der Beschwerdeführerin 1 (im Doppel; Rechnung folgt nach Rechtskraft des Urteils), an den Rechtsvertreter des Gemeinderats Hünenberg (im Doppel; Rechnung folgt nach Rechtskraft des Urteils), an den Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 1 (im Doppel) und an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 19. Februar 2025

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am