



Fall-Nr.:	21-7798
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	12.01.2022
Entscheiddatum:	20.12.2021

BUDE 2021 Nr. 088

Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 153 Abs. 1 und Abs. 4 PBG, Art. 5 Abs. 3 und 9 BV. Ist einem Baugesuchstellenden von der Bewilligungsbehörde die Baubewilligung antragsgemäss erteilt worden, fehlt es ihm bereits an der formellen Beschwer für die Rekurerhebung gegen die (angeblich fälschlicherweise erfolgte) Abweisung einer Einsprache, weshalb auf den Rekurs nicht einzutreten ist (Erw. 1.3.5). Die nach Art. 153 Abs. 4 PBG mögliche vierzehntägige Nachfrist für die Einspracheergänzung beginnt unmittelbar mit Ablauf der vierzehntägigen Auflagefrist, weshalb dem Einsprechenden für Antragstellung und Begründung insgesamt höchstens 28 Tage zur Verfügung stehen (Erw. 2.2.2). Ersucht die Rechtsvertretung eines Einsprechenden die zuständige Behörde um Ansetzung einer Nachfrist von 14 Tagen für die Einspracheergänzung und wird diesem Gesuch stattgegeben und gleichzeitig ausgeführt, die Einsprachebegründung müsse erst spätestens 14 Tage nach Erhalt der Fristerstreckung der Post übergeben werden, so ist die Einsprachebegründung zwar grundsätzlich als verspätet erhoben zu betrachten (Erw. 2.3). Aus Gründen des Vertrauensschutzes darf dem Einsprecher daraus aber kein Nachteil erwachsen, weil selbst ein in baurechtlichen Streitigkeiten kundiger Rechtsvertreter die Unrichtigkeit dieser Fristerstreckung nicht allein schon durch Konsultierung der massgebenden Verfahrensbestimmung hätte bemerken können (Erw. 3.2).

BUDE 2021 Nr. 88 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-7798

Entscheid Nr. 88/2021 vom 20. Dezember 2021

Rekurrentin

A.____
vertreten durch lic.iur. Alex Keller, Rechtsanwalt, Teufener
Strasse 11, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baubewilligungskommission Z.____ (Entscheid vom 18. Juni 2021)

Rekursgegner

B.____ und Mitbeteiligte
alle vertreten durch MLaw Marco Rossetti, Rechtsanwalt, Oberer
Graben 42, 9000 St.Gallen

Betreff

Baubewilligung (Neubau Mehrfamilienhaus, Aussenraumgestaltung
und Baumfällung)



Sachverhalt

A.

Die A.____, Z.____, ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001 bis 005, alle Grundbuchkreis Z.____, an der M.____strasse in Z.____. Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Z.____ vom 1. November 1980 in der viergeschossigen Wohnzone (W4a). Nach dem Zonenplan "Schutzgebiete" der Z.____ vom 9. August 2002 liegen die Grundstücke in einem Ortsbild- und in einem Baumschutzgebiet. Sie sind unüberbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 6. Oktober 2020 beantragte die A.____ beim Amt für Baubewilligungen der Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit vier Vollgeschossen und einem Dachgeschoss. Zudem wurden eine Aussenraumgestaltung und Baumfällungen beantragt.

b) Innert der Auflagefrist vom 15. bis 28. Oktober 2020 erhoben u.a. B.____ und Mitbeteiligte, alle vertreten durch MLaw Marco Rossetti, Rechtsanwalt, St.Gallen, am 27. Oktober 2021 Einsprache gegen das Baugesuch. Der Rechtsvertreter stellte u.a. den folgenden Antrag (Ziff. 4):

Ich ersuche Sie deshalb, mir zur Einspracheergänzung eine Nachfrist von 14 Tagen anzusetzen (Art. 153 Abs. 4 PBG).

c) Mit Schreiben vom 30. Oktober 2020 teilte das Amt für Baubewilligungen dem Rechtsvertreter der Einsprecher mit:

Gemäss Art. 153 Abs. 4 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes wird im Baubewilligungsverfahren auf Antrag eine einmalige Nachfrist von vierzehn Tagen für Antragsstellung und Begründung der Einsprache angesetzt, sofern eine Auflage- und Einsprachefrist von vierzehn Tagen gilt.

Demzufolge kann Ihrem Gesuch stattgegeben werden. Die Einsprachebegründung muss spätestens 14 Tage nach Erhalt dieses Schreibens der Post übergeben werden (Datum des Poststempels).

d) Am 13. November 2020 reichte der Rechtsvertreter der Einsprecher die Einsprachebegründung ein.

e) Mit Schreiben vom 7. Dezember 2020 nahm die A.____, vertreten durch lic.iur. Alex Keller, Rechtsanwalt, St.Gallen, zur Einsprache Stellung. Vorgebracht wurde insbesondere, dass die Einsprachebegründung nicht innert der gesetzlichen Nachfrist erfolgt und deshalb auf die



Einsprache mangels fristgerechter Antragsstellung und Begründung nicht einzutreten sei.

f) Mit Stellungnahme vom 21. Dezember 2020 brachten die Einsprecher vor, ihre Einspracheergänzung sei rechtzeitig erfolgt. Dass die vierzehntägige Nachfrist für die Einspracheergänzung erst mit deren Ansetzung zu laufen beginne, entspreche der städtischen Praxis.

g) Mit Beschluss vom 18. Juni 2021 erteilte die Baubewilligungskommission der Z.____ die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von B.____ und den Mitbeteiligten ab. Zur Begründung wurde in Bezug auf die Rechtzeitigkeit der Einsprache angeführt, dass die Verlängerung der Einsprachefrist zwar unmittelbar an die erste, vierzehntägige Einsprachefrist hätte anschliessen müssen und die Einsprachebegründung vom 13. November 2020 (aus heutiger Sicht) zu spät erfolgt sei. Jedoch dürfe den Parteien aus der falsch gewährten Nachfrist für die Einspracheergänzung kein Rechtsnachteil erwachsen. Die Einsprecher hätten darauf vertrauen dürfen, dass die angesetzte Nachfrist rechtmässig sei.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 26. August 2021 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Mit Rekursergänzung vom 17. September 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. a) Die Ziffer I/7 des Entscheids der Baubewilligungskommission der Z.____ vom 18. Juni 2021 zum Baugesuch 57898 sei aufzuheben, soweit die Baubewilligungskommission die öffentlich-rechtliche Einsprache von B.____ samt Mitbeteiligten abwies.

b) Die Ziffer I/7 des Entscheids der Baubewilligungskommission der Z.____ vom 18. Juni 2021 zum Baugesuch 57898 sei dahingehend zu korrigieren, dass auf die öffentlich-rechtliche Einsprache von B.____ samt Mitbeteiligten nicht eingetreten wird.
2. a) Die Ziffer I/10 des Entscheids der Baubewilligungskommission der Z.____ vom 18. Juni 2021 zum Baugesuch 57898 sei aufzuheben, soweit die Baubewilligungskommission die privatrechtliche Immissionseinsprache von B.____ samt Mitbeteiligten abwies.

b) Die Ziffer I/10 des Entscheids der Baubewilligungskommission der Z.____ vom 18. Juni 2021 zum Baugesuch 57898 sei dahingehend zu korrigieren, dass auf die privatrechtliche Immissionseinsprache von B.____ samt Mitbeteiligten nicht eingetreten wird.
3. Unter Kostenfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rekurrentin sei durch die fälschlicherweise erfolgte Abweisung der öffentlich-rechtlichen und der



privatrechtlichen Einsprachen der Rekursgegner beschwert und in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen. Richtigerweise hätte die Vorinstanz auf die Einsprache nicht eintreten dürfen.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 3. November 2021 beantragt die Vorinstanz unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid, den Rekurs abzuweisen.

b) Mit Vernehmlassung ebenfalls vom 3. November 2021 beantragen die Rekursgegner durch ihren Rechtsvertreter, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, der Rekurrentin fehle das Rechtsschutzinteresse zur Anfechtung des Nichteintretensentscheids. Darüber hinaus entspreche es der Praxis der städtischen Baubewilligungsbehörde, dass die Nachfrist von 14 Tagen zur Einsprachebegründung erst mit der Zustellung der verfahrensleitenden Anordnung für die Fristerstreckung zu laufen beginne. Dieses Verständnis von Art. 153 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) decke sich auch mit Sinn und Zweck der Bestimmung und sei sachgerecht.

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 Umweltdepartementes 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.

1.3 Umstritten ist, ob die Rekursberechtigung nach Art. 45 VRP gegeben ist.

1.3.1 Die Rechtsmittelinstanz prüft stets von Amtes wegen, ob die Rekursberechtigung gegeben ist. Dabei obliegt es jedoch grundsätzlich der Partei, in ihrer Begründung darzulegen, woraus sich ihre Legitimation ergibt (BDE Nr. 98/2020 vom 27. Oktober 2020 Erw. 1.2.3 mit Hinweisen).

1.3.2 Nach Art. 45 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Art. 45 Abs. 1 VRP setzt



für die Rechtsmittelbefugnis analog zu Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110; abgekürzt BGG) eine formelle und eine materielle Beschwer voraus. Die formelle Beschwer ist erfüllt, wenn die rechtssuchende Partei im Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat und mit ihren Anträgen nicht oder nicht vollständig durchgedrungen ist (G.GEISSER/TH.ZOGG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St.Gallen (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 45 N 5).

1.3.3 Das Erfordernis der materiellen Beschwer bzw. des Rechtsschutzinteresses verlangt gemäss Art. 45 Abs. 1 VRP, dass der Beschwerdeführer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (GEISSER/ZOGG, a.a.O., Art. 45 N 8). Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Sind die Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation gegeben, ist der Beschwerdeführer mit sämtlichen Rügen zum Verfahren zugelassen, wenn ihm durch die Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet hingegen – ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber – keine Parteistellung (BDE Nr. 51/2021 vom 16. Juli 2021 Erw. 1.3.2 mit Hinweisen auf die Urteile des Bundesgerichtes 1C_313/2019 vom 28. April 2020 Erw. 2.3 und 1C_25/2019 vom 5. März 2020 Erw. 3.1; BDE Nr. 60/2020 vom 10. Juli 2020 Erw. 1.2.1).

1.3.4 Die Rekurrentin ist der Ansicht, ihre Rekursberechtigung sei gegeben, weil sie wegen der Abweisung der öffentlich-rechtlichen Einsprache und der privatrechtlichen Immissionseinsprache der Rekursgegner in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen sei. Aufgrund der fälschlicherweise erfolgten Abweisung der Einsprachen hätten die Rekursgegner inzwischen mit Eingabe vom 30. August 2021 ebenfalls beim Bau- und Umweltsdepartement Rekurs (Verfahren Nr. 21-7939) gegen die Erteilung der Baubewilligung erheben können. In diesem Verfahren würden nun materielle Rügen gegen die Erteilung der Baubewilligung erhoben und müssten von der Rekursinstanz beurteilt werden, was im Fall eines Nichteintretensentscheids auf die Einsprache nicht möglich gewesen wäre. Ein Nichteintretensentscheid hätte nach Ansicht der Rekurrentin durch die Vorinstanz deshalb gefällt werden müssen, da die Einsprache der Rekursgegner nicht innert der gesetzlichen vierzehntägigen Nachfrist erfolgt sei. Die Rekursgegner bringen demgegenüber vor, der Rekurrentin fehle das Rechtsschutzinteresse an der Anfechtung des abweisenden Einspracheentscheids. Auch mit einem Nichteintretensentscheid wäre für die Rekurrentin nichts gewonnen, weil sich die materiellen Rügen der Rekursgegner weitgehend mit jenen der anderen Rekurrenten (Verfahren Nrn. 21-7895 und 21-7896) deckten und sich deshalb die Rekursinstanz ohnehin damit auseinandersetzen habe.



1.3.5 Wie bereits dargelegt, ist die formelle Beschwerde dann gegeben, wenn die rechtssuchende Partei im Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat und mit ihren Anträgen dort nicht oder nicht vollständig durchgedrungen ist. Im vorliegenden Baubewilligungsverfahren ist der Rekurrentin die Baubewilligung von der Vorinstanz erteilt worden. Entsprechend ist sie mit ihrem Antrag um Erteilung der Baubewilligung vollumfänglich durchgedrungen. Damit fehlt es der Rekurrentin bereits an der formellen Beschwerde für die Rekurshebung gegen die Abweisung der Einsprache der Rekursgegner.

1.3.6 In Hinblick auf die materielle Beschwerde ist weiter zu prüfen, ob der Rekurrentin durch den abweisenden Einspracheentscheid der Vorinstanz allenfalls ein materieller oder ideeller Nachteil entstanden ist. Dies trifft indessen nicht zu. Wäre die Vorinstanz auf die Einsprache der Rekursgegner nicht eingetreten, anstatt diese abzuweisen, wäre die Rekurrentin heute ebenfalls im Besitz der Baubewilligung. Somit würde die Rekurrentin also in beiden Fällen (Abweisung oder Nichteintreten) über die von ihr beantragte Baubewilligung verfügen. Entsprechend ist kein materieller Nachteil ersichtlich, aus dem die Rekurrentin eine Anpassung des Dispositivs des angefochtenen Einspracheentscheids ableiten könnte. Zwar bringt die Rekurrentin vor, ihr Nachteil bestehe darin, dass die Rekursgegner gegen die erteilte Baubewilligung nun Rekurs erheben und materielle Rügen gegen diese vorbringen könnten. Dabei verkennt sie allerdings, dass sie in ihrer Rekursantwort die Legitimation der Rekursgegner ohne weiteres hätte bestreiten können. Obwohl sie im Rekursverfahren Nr. 21-7939 in ihrer Rekursantwort vom 13. Dezember 2021 überraschenderweise keinen derartigen Antrag stellt, sondern sich damit begnügt auszuführen, die Vorinstanz habe die öffentlich- und die privatrechtlichen Einsprachen der Rekursgegner zu Recht abgewiesen, entsteht der Rekurrentin auch daraus kein Nachteil, weil die Rekursberechtigung im Verfahren Nr. 21-7939 von der Rekursinstanz ohnehin von Amtes wegen zu prüfen sein wird.

1.3.7 Zusammenfassend ergibt sich somit, dass auf den Rekurs mangels formeller und materieller Beschwerde nicht einzutreten ist.

2.

Selbst wenn der Rekurrentin ein Rechtsschutzinteresse am vorliegenden Rekurs zugestanden würde und auf den Rekurs einzutreten wäre, wäre der Rekurs aufgrund der nachfolgenden Überlegungen abzuweisen.

2.1 Die Rekurrentin macht geltend, im Baubewilligungsverfahren könne nach Art. 153 PBG nur eine einmalige Nachfrist von 14 Tagen für Antragstellung und Begründung angesetzt werden. Die vierzehntägige Nachfrist beginne unmittelbar mit Ablauf der vierzehntägigen Auflagefrist. Somit wären den Rekursgegnern insgesamt lediglich 28 Tage für Antragstellung und Begründung der Einsprache zur Verfügung gestanden. Die anwaltlich vertretenen Rekursgegner hätten



ihre Einsprachebegründung aber erst am 13. November 2020 eingereicht. Damit seien der Antrag und die Begründung der Einsprache nicht innert der gesetzlichen Frist, sondern um zwei Tage verspätet, erfolgt, weshalb die Vorinstanz nicht auf die Einsprache hätte eintreten dürfen. Demgegenüber machen die Rekursgegner geltend, die Nachfrist gemäss Art. 153 Abs. 4 PBG bedürfe der Ansetzung und beginne entsprechend nach Art. 30 Abs. 1 VRP i.V.m. Art. 142 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) am Tag, der auf die Zustellung der Ansetzung folge. Dies entspreche nicht nur dem ausdrücklichen Wortlaut der Bestimmung, sondern decke sich auch mit deren Sinn und Zweck, da regelmässig erst mit dieser Nachfristansetzung Einsicht in die Baugesuchsunterlagen gewährt und damit die Voraussetzung für die Substantiierung der Einsprache geschaffen werde.

2.2 Nach Art. 153 Abs. 1 PBG kann während der Auflagefrist bei der für die Bewilligung zuständigen Behörde schriftlich öffentlich-rechtliche Einsprache erhoben werden. Gilt die Auflage- und Einsprachefrist von 14 Tagen, wird im Baubewilligungsverfahren auf Antrag eine einmalige Nachfrist von 14 Tagen für Antragstellung und Begründung angesetzt (Art. 153 Abs. 4 PBG). Aus der parlamentarischen Beratung des Planungs- und Baugesetzes geht hervor, dass von der (früher analog auch für das Einspracheverfahren geltenden) Regelung von Art. 48 VRP bewusst abgewichen und die Erstreckung der Frist zur Nachreichung von Antrag und Begründung einer Einsprache nicht (mehr) ins Ermessen der zuständigen Gemeindebehörde gestellt, sondern ausdrücklich auf eine einmalige Verlängerung mit einer vorgegebenen Dauer von 14 Tagen begrenzt werden sollte (Protokolle der vorberatenden Kommission des Kantonsrates [VoKo] vom 15. Januar 2016, S. 49, 51 f., 53 und 55, und vom 26. Januar 2016, S. 29). Weder in Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015 zum Planungs- und Baugesetz noch in der parlamentarischen Beratung wurde die Frage behandelt, ab wann die vierzehntägige Nachfrist zu laufen beginnt: Ab dem letzten Tag der Auflage- und Einsprachefrist, also direkt an diese anschliessend, oder ab dem Eingang des Fristerstreckungsgesuchs bei der Gemeinde oder gar erst ab dem Tag, der auf die Zustellung der Fristerstreckung beim Einsprechenden folgt.

2.2.1 Im Kommentar zum Planungs- und Baugesetz finden sich zwei gegensätzliche Meinungen: Der Kommentator von Art. 153 PBG, (M. Möhr) vertritt die Auffassung, dass die vierzehntägige Nachfrist unmittelbar mit Ablauf der vierzehntägigen Auflagefrist beginne und dem Einsprechenden für Antragstellung und Begründung somit insgesamt höchstens 28 Tage zur Verfügung stünden (Auflagefrist zuzüglich unmittelbar anschliessende Nachfrist). Entsprechend sei nicht massgebend, ob der Antrag zur Ansetzung der einmaligen Nachfrist am Anfang oder am Ende der vierzehntägigen Auflagefrist gestellt werde. Die Herausgeber des Kommentars zum Planungs- und Baugesetz (Bereuter/Frei/Ritter) vertreten demgegenüber die Auffassung, dass gemäss dem Gesetzeswortlaut die Nachfrist der



Ansetzung bedürfe und sie deshalb nach Art. 30 VRP i.V.m. Art. 142 Abs. 1 ZPO an jenem Tag beginne, der auf die Zustellung der Ansetzung folge (vgl. zum Ganzen M. MÖHR, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 153 N 15).

2.2.2 Die Rechtsauffassung von M. Möhr ist aus mehreren Gründen zutreffend. Zum einen geht Art. 153 Abs. 3 PBG (ebenso wie auch Art. 41 Abs. 4 PBG) als Spezialvorschrift den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vor (MÖHR, a.a.O., Art. 153 N 1 und 10; CHR. BÜRGI, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 41 N 18). Zum andern wird aber auch allgemein bei Anwendung von Art. 30 VRP i.V.m. Art. 142 ZPO bei Erstreckung einer Frist nach Tagen grundsätzlich keine neue Frist begründet, sondern die bereits angesetzte Frist um die entsprechende Anzahl Tage verlängert, wobei der erste Tag der Erstreckung unmittelbar an die ursprüngliche Frist anschliesst (U.P. CAVELTI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St.Gallen (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 30 N 136; B. MERZ, in: Brunner/Gasser/Schwander [Hrsg.], ZPO Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2016, Art. 144 N 22). Die in der VoKo letztlich bestätigte Frist für die Einspracheergänzung von maximal 28 Tagen orientiert sich zudem an der (nicht erstreckbaren) Maximalfrist von 30 Tagen, wie sie Art. 41 Abs. 1 und 4 PBG für das Planverfahren vorsieht (MÖHR, a.a.O., Art. 153 N 1, unter Verweis auf das Protokoll der VoKo vom 15. Januar 2016 S. 5, Folie 3). Wäre der Eingang der behördlichen Bestätigung der Fristerstreckung beim Einsprechenden massgebend, würde dies im Einzelfall zu unterschiedlich verlängerten Nachfristen führen, da der Beginn der Nachfrist abhängig wäre vom Datum des Eingangs des Fristerstreckungsgesuchs bei der Behörde, der Dauer der Gesuchsbearbeitung und der Postzustellung sowie dem Zeitpunkt der Entgegennahme der Bestätigung der Fristerstreckung durch die Einsprechenden. Allein aus der zu berücksichtigenden siebentägigen Abholfrist der Post würde eine tatsächliche Verlängerung der gesetzlich auf 14 Tage beschränkten einmaligen Nachfrist resultieren. Dies würde klarerweise der Absicht des Gesetzgebers widersprechen, (auch) durch die Beschränkung von Fristen eine Verfahrensbeschleunigung herbeizuführen, wie dies im Rahmen der parlamentarischen Beratung wiederholt betont wurde (Protokoll der VoKo vom 15. Januar 2016, S. 49 ff.). Es ist somit mit M. Möhr davon auszugehen, dass die nach Art. 153 Abs. 4 PBG mögliche vierzehntägige Nachfrist für die Einspracheergänzung unmittelbar mit Ablauf der vierzehntägigen Auflagefrist beginnt und dem Einsprechenden für Antragstellung und Begründung somit insgesamt höchstens 28 Tage zur Verfügung stehen.

2.3 Dementsprechend führte die Vorinstanz zum Zeitpunkt der von ihr erteilten und vorliegend umstrittenen Fristerstreckung für die Einsprachebegründung noch eine Art. 153 Abs. 4 PBG



widersprechende (inzwischen gemäss den Ausführungen im angefochtenen Entscheid aber offenbar wieder aufgegebene) und damit rechtswidrige Praxis, weil sie den Eingang der behördlichen Bestätigung der Fristerstreckung beim Einsprechenden als für den Fristenlauf massgebend erachtete. Diese Praxis ist nicht leicht nachvollziehbar, nachdem es doch gerade die Gemeinden waren, welche sich im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Planungs- und Baugesetzes für eine Frist von maximal 28 Tagen aussprachen, um die Baubewilligungsverfahren zu beschleunigen (Protokoll der VoKo vom 15. Januar 2016, S. 49 ff.). Diese Praxis hat auch zur Folge – und diesbezüglich ist der Rekurrentin zuzustimmen –, dass Einsprachen wie die vorliegende, die nach Ablauf der Maximalfrist von 28 Tagen eingereicht wurden, grundsätzlich als zu spät erhoben zu betrachten sind.

3.

Somit stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz wegen der verspätet eingereichten Einspracheergänzung nicht hätte auf diese eintreten dürfen, wie das die Rekurrentin beantragt, oder ob sie gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben trotz der unzulässigerweise erstreckten Nachfrist die Einsprache materiell behandeln musste, was sie vorliegend auch getan hat.

3.1 Gemäss Art. 9 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden (vgl. auch Art. 5 Abs. 3 BV). Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in eine Zusicherung, Auskunft oder sonstiges Verhalten einer Behörde. Voraussetzung ist, dass die sich auf den Vertrauensschutz berufende Person berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (BDE Nr. 14/2021 vom 12. Februar 2021 Erw. 5.1 mit Hinweisen). Aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung beispielweise dürfen den Parteien keine Nachteile erwachsen. Eine Partei ist freilich nur dann geschützt, wenn sie sich nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) auf die fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung verlassen durfte. Wer die Unrichtigkeit erkannte oder bei gebührender Aufmerksamkeit hätte erkennen können, kann sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Nur eine grobe prozessuale Unsorgfalt der betroffenen Partei oder ihres Anwalts vermag eine unrichtige Rechtsmittelbelehrung aufzuwiegen. Der Vertrauensschutz versagt dann, wenn die Partei oder ihr Anwalt die Mangelhaftigkeit der Rechtsmittelbelehrung allein schon durch Konsultierung der massgebenden Verfahrensbestimmung hätten bemerken können. Dass sie neben den Gesetzestexten auch noch die einschlägige Rechtsprechung oder Literatur nachschlagen, wird hingegen nicht erwartet. Wann eine grobe prozessuale Unsorgfalt vorliegt, beurteilt sich nach den konkreten Umständen und den Rechtskenntnissen der betreffenden Person. Die gegenüber Anwälten gestellten Anforderungen sind naturgemäss erhöht. Von ihnen wird in jedem Fall eine "Grobkontrolle"



der Rechtsmittelbelehrung erwartet (Urteil des Bundesgerichtes 5A_79/2019 vom 21. November 2019 Erw. 4.2).

3.2 Der Rechtsvertreter der Rekursgegner hatte bei der Vorinstanz noch innert der Auflagefrist um Ansetzung einer Nachfrist von 14 Tagen für die Einspracheergänzung ersucht. Diesem Gesuch hatte die Vorinstanz stattgegeben und ausgeführt, die Einsprachebegründung müsse spätestens 14 Tage nach Erhalt der Fristerstreckung der Post übergeben werden, wobei das Datum des Poststempels massgebend sei. Ob der in baurechtlichen Streitigkeiten kundige Rechtsvertreter der Rekursgegner die Unrichtigkeit dieser Fristerstreckung erkannte, kann dahin gestellt bleiben. Fest steht jedoch, dass er deren Unrichtigkeit nicht allein schon durch Konsultierung der massgebenden Verfahrensbestimmung hat bemerken können. Vielmehr könnte gestützt auf den Wortlaut von Art. 153 Abs. 4 PBG durchaus auch vermutet werden, die Nachfrist für die Einspracheergänzung von 14 Tagen müsse von der Baubehörde auf Antrag hin angesetzt werden. Dass die vierzehntägige Nachfrist unmittelbar an die vierzehntägige Einsprachefrist anschliesst, ergibt sich nicht eindeutig aus dem Wortlaut von Art. 153 Abs. 4 PBG, sondern lediglich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung im Rahmen der Beratungen der VoKo. Nach der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird aber von Rechtsvertretern gerade nicht erwartet, dass sie neben dem Gesetzestext auch noch die einschlägige Rechtsprechung und Literatur nachschlagen oder gar Protokolle der VoKo im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses konsultieren. Entsprechend durfte der Rechtsvertreter der Rekursgegner gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben auf die Richtigkeit der von der Vorinstanz angesetzten Nachfrist vertrauen, weshalb die Vorinstanz auch zu Recht auf die verspätet eingereichte Einspracheergänzung eingetreten ist. Der Rekurs wäre somit abzuweisen, wenn auf ihn eingetreten werden könnte.

4.

4.1 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. 2'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

4.2 Der von der Rekurrentin am 3. September 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

5.

Rekurrentin und Rekursgegner stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

5.1 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 Entschä-



digung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

5.2 Die Rekursgegner obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters 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) ermessensweise auf insgesamt Fr. 2'000.– festzulegen; sie ist von der Rekurrentin zu bezahlen.

5.3 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

Auf den Rekurs der A.____, Z.____, wird nicht eingetreten.

2.

a) Die A.____ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.–.

b) Der am 3. September 2021 von der A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von B.____ und Mitbeteiligte um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die A.____ entschädigt B.____ und Mitbeteiligte ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'000.– .

b) Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin