



Fall-Nr.: B 2020/171
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.04.2021
Entscheiddatum: 23.01.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.01.2021

Baurecht. Nichteintreten auf verspätete Baueinsprache. Art. 30bis VRP (sGS 951.1). Art. 137 PBG (sGS 731.1). Art. 21 Abs. 1 PBV (sGS 731.11). Art. 641 Abs. 1 ZGB (SR 210). Art. 138 f. PBG (sGS 731.1). Bei der Einsprachefrist im Bauverfahren handelt es sich um eine gesetzliche Frist mit Verwirkungsfolge. Nach deren unbenütztem Ablauf ist das Recht zur Einsprache grundsätzlich verwirkt. Damit wird die Baubewilligung rechtskräftig und kann nicht mehr angefochten werden. Von der Anfechtbarkeit ist die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes zu unterscheiden. Als Verwaltungsakt kann auch die Ansetzung einer Einsprachefrist gelten. Die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Mängel – fehlerhafte Bezeichnung des Verfahrens als vereinfacht, fehlende Unterschrift des Grundeigentümers auf dem Baugesuch – führen nicht zur Unwirksamkeit der im amtlichen Publikationsorgan veröffentlichten Einsprachefrist. Gründe, um die vom Beschwerdeführer verpasste Frist, von der er im Übrigen Kenntnis hatte, wiederherzustellen, liegen nicht vor. Abweisung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2020/171).

Entscheid vom 23. Januar 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
a.o. Gerichtsschreiber Loretz

Verfahrensbeteiligte

Z.____,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Rony Kolb, Diepoldsauerstrasse 24, Postfach 217, 9443 Widnau,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde O.____, vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Nichteintreten auf Baueinsprache / Nutzungserweiterung Bistro, V.____ O.____

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Politische Gemeinde O.____ betreibt auf ihrem Grundstück Nr. 0010, Grundbuch O.____, das Kultur- und Kongresshaus "V.____ O.____" (vgl. www.ch, Benützungsreglement). Das Grundstück liegt gemäss Zonenplan vom 16. August 2002 in der Kernzone im Ortszentrum. Mit Baugesuch vom 23. Januar 2020 ersuchte die Geschäftsführerin des Kultur- und Kongresshauses, R.____, um Bewilligung einer Erweiterung der Nutzung (Betrieb eines Bistros unter anderem mit Aussenplätzen; act. 8.1/4). Die Bauanzeige wurde am 4. Februar 2020 auf der Publikationsplattform des Kantons St. Gallen und der St. Galler Gemeinden veröffentlicht (act. 8.6/7). Das Baugesuch lag vom 4.-17. Februar 2020 bei der Bauverwaltung der Gemeinde auf (act. 8.1/4). Verschiedenen Eigentümern von Grundstücken, welche nicht mehr als dreissig Meter vom Kultur- und Kongresshaus entfernt liegen, wurde das Baugesuch mit eingeschriebenem Brief zur Kenntnis gebracht.



Z.___, dessen Grundstück Nr. 0009 mehr als dreissig Meter vom Kultur- und Kongresshaus entfernt liegt, erhob mit Eingabe vom 19. Februar 2020 (Postaufgabe am 20. Februar 2020) privat- und öffentlich-rechtliche Einsprache gegen das Bauvorhaben (act. 8.6/9). Mit Entscheid vom 21. Februar 2020 trat der Gemeinderat O.___ auf die Einsprache nicht ein mit der Begründung, die Eingabe sei ausserhalb der Einsprachefrist erfolgt (act. 8.1/1).

B.

Mit Rekurs an das Baudepartement vom 9. März 2020 beantragte Z.___ sinngemäss, der Gemeinderatsentscheid vom 21. Februar 2020 sei vollumfänglich aufzuheben, es sei ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen, das Baugesuch zur Einsprache öffentlich aufzulegen, auf das Baugesuch vom 23. Januar 2020 nicht einzutreten, ein vorsorglicher Baustopp für sämtliche Arbeiten zu verhängen und vollumfängliche Akteneinsicht zu gewähren. Am 14. August 2020 wies das Baudepartement den Rekurs, soweit damit der Erlass eines vorsorglichen Baustopps und die Aufhebung des Nichteintretensentscheids des Gemeinderats O.___ beantragt wurden, ab und trat auf die übrigen Begehren nicht ein.

C.

Z.___ (Beschwerdeführer) erhob gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 14. August 2020 durch seinen Rechtsvertreter mit Eingabe vom 31. August 2020 sowie Ergänzung vom 14. September 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, der Entscheid des Baudepartements vom 14. August 2020 sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge und nach Augenschein mit Parteiverhandlung aufzuheben. Vollumfänglich aufzuheben seien auch der Bauentscheid O 2015-0095 vom 24. November 2016 samt Nachträgen. Die Politische Gemeinde O.___ (Beschwerdegegnerin) sei anzuweisen, ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen, das entsprechende Baugesuch öffentlich aufzulegen und die Einsprachefrist wiederherzustellen.

Mit Vernehmlassung vom 6. Oktober 2020 verwies die Vorinstanz auf den angefochtenen Rekursentscheid und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Ergänzend führte sie aus, Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sei grundsätzlich einzig der Rekursentscheid vom 14. August 2020 (Devolutiveffekt). Deshalb sei ausschliesslich zu prüfen, ob dieser Entscheid den rechtlichen Vorgaben entspreche. Mit Eingabe vom 26. Oktober 2020 verwies die Beschwerdegegnerin auf den Nichteintretensentscheid vom 21. Februar 2020 und auf die Erwägungen im Rekursentscheid und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom



3. Dezember 2020 äusserte sich der Beschwerdeführer abschliessend und hielt an seinen Anträgen fest.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers und der Vorinstanz zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer, der mit seinen Begehren im Rekursverfahren unterlag, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 14. August 2020 wurde mit Eingabe vom 31. August 2020 unter Berücksichtigung des Fristenlaufs am Wochenende rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 14. September 2020 formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1, Art. 47 Abs. 1 VRP sowie Art. 142 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO, und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

Das Anfechtungsobjekt begrenzt den möglichen Streitgegenstand (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 579). Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann einzig die Frage sein, ob die Vorinstanz den Rekurs gegen den Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin vom 21. Februar 2020 zu Recht abgewiesen hat. Soweit der Beschwerdeführer die Aufhebung des Bauentscheids O 2015-0095 vom 24. November 2016 samt Nachträgen beantragt (Ziff. 2), kann auf die Beschwerde deshalb nicht eingetreten werden. Grundsätzlich zulässig erscheint indessen der Antrag, es sei die Wiederherstellung der verpassten Einsprachefrist, die den Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin nach sich gezogen hat, anzuordnen. Zur Behandlung des Gesuchs ist die Behörde, bei welcher die Frist verpasst wurde, zuständig (vgl. Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 149 ZPO). Das Verwaltungsgericht kann deshalb mangels Zuständigkeit auf das Gesuch nicht eintreten. Erstmals im Beschwerdeverfahren gestellt, erweist sich das Begehren zudem als offensichtlich verspätet, zumal ein solches Gesuch innert zehn Tagen seit Wegfall des Säumnisgrundes einzureichen gewesen wäre (vgl. Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 148 Abs. 2 ZPO). Eine Übermittlung an die Beschwerdegegnerin zuständigkeitshalber zur materiellen Behandlung erübrigt sich unter diesen Umständen (vgl. Art. 11 Abs. 3 VRP).



Da Gegenstand des Beschwerdeverfahrens im Rahmen der gestellten Anträge einzig die Frage sein kann, ob die Beschwerdegegnerin zu Recht auf die vom Beschwerdeführer gegen das Bauvorhaben erhobene Einsprache wegen Verspätung nicht eingetreten ist, und diese Beurteilung keine materielle Prüfung des Baugesuchs voraussetzt, ist zur Klärung des rechtserheblichen Sachverhalts kein Augenschein erforderlich. Zumal nicht ein Entscheid in der Sache zu fällen ist, hat der Beschwerdeführer auch keinen – von ihm im Übrigen auch nicht weiter begründeten – Anspruch auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung zur Klärung der prozessualen Frage der Rechtzeitigkeit seiner Einsprache (vgl. A. Fedi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 3 zu Art. 55 VRP). Inwieweit eine mündliche Verhandlung zweckmässig erschiene, legt der Beschwerdeführer, der sich im Übrigen mehrfach und eingehend zu den aus seiner Sicht bedeutsamen Aspekten der Angelegenheit schriftlich äusserte, nicht dar und ist mit Blick auf den konkreten Streitgegenstand auch nicht ersichtlich. Der Antrag, einen "Augenschein mit Parteiverhandlung vor Ort" durchzuführen, ist deshalb abzuweisen.

2. Streitgegenstand

Die Verfahrensbeteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass das Bauvorhaben auf der kantonalen Publikationsplattform am 4. Februar 2020 veröffentlicht wurde und Gesuch und Unterlagen vom 4.-17. Februar 2020 öffentlich bei der Bauverwaltung der Beschwerdegegnerin aufgelegt haben und dass der Beschwerdeführer die Einsprache am 20. Februar 2020 (Postaufgabe) und damit nach Ablauf der publizierten Einsprachefrist erhoben hat. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, die Einsprachefrist sei nicht von Belang, weil das Baugesuch nicht rechtsgültig unterzeichnet gewesen sei und weil die Beschwerdegegnerin das falsche – nämlich das vereinfachte statt das ordentliche – Baubewilligungsverfahren durchgeführt und zudem "in eigener Sache" entschieden habe. Sinngemäss macht er damit geltend, die Publikation des Bauvorhabens und die öffentliche Auflage hätten keine für ihn massgebende Einsprachefrist auslösen können. Ergänzend ist zu prüfen, ob die vom Beschwerdeführer gerügten formellen Mängel des Baugesuchs vom 23. Januar 2020 und allfällige Fehler im Baubewilligungsverfahren die Nichtigkeit einer für die Nutzungserweiterung allenfalls erteilten Baubewilligung zur Folge haben und die Beschwerdegegnerin deshalb das Baubewilligungsverfahren wiederholen müsste.

3. Rechtsgrundlage, Vorbringen und Würdigung

3.1. Rechtsgrundlage

Die Erteilung einer Baubewilligung, die geltendem Recht widerspricht, wird auf Rekurs



oder Beschwerde hin von der zuständigen Rechtsmittelbehörde aufgehoben. Wird sie nicht angefochten, so wird sie rechtskräftig. Von der Anfechtbarkeit zu unterscheiden ist die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes, sei es wie vorliegend die Ansetzung einer Einsprachefrist oder die Erteilung einer Baubewilligung. Nichtigen Verfügungen geht jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit ab. Die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes ist jederzeit und grundsätzlich (vgl. dazu BGE 145 III 436 und BGer 5A_484/2019 vom 22. Juli 2020 E. 2.3) von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten. Nach der Rechtsprechung ist eine Verfügung nur ausnahmsweise nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (vgl. BGE 139 II 243 E. 11.2). Inhaltliche Mängel führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit (vgl. BGer 1C_200/2011 vom 5. September 2011 E. 2.3 mit Hinweis auf BGE 133 II 366 E. 3.2).

3.2. Vorbringen

Der Beschwerdeführer rügt, das Baugesuch vom 23. Januar 2020 weise aufgrund der fehlenden Unterschrift des Gemeindevertreters sowie des fehlenden Gemeinderatsbeschlusses zur Unterschriftsberechtigung der Unterzeichnenden erhebliche formelle Mängel auf, was zumindest eine Rückweisung des Gesuchs zur Vervollständigung hätte zur Folge haben müssen (dazu nachfolgend Erwägung 3.3.1). Sodann macht der Beschwerdeführer geltend, die unzulässige Durchführung des vereinfachten Baubewilligungsverfahrens habe ihn als potentiellen Einsprechenden unrechtmässig ausgegrenzt. Damit sei der Kreis der möglichen Opponenten klein gehalten und die materielle Überprüfung der ausgestellten Baubewilligung auf dem Rechtsweg letztlich geschickt umgangen worden (dazu nachfolgend Erwägung 3.3.2). Ausserdem fehle es dem Vorhaben gänzlich an einem der Nutzungsänderung gerecht werdenden Sicherheitskonzept (vgl. Feuerschutzkonzept, Evakuierungskonzept) sowie an einer gebührenden Erschliessung (vgl. Parkplatznachweis), was wiederum die Mangelhaftigkeit des Baugesuchs untermaure und von der Gemeinde schlicht nicht beachtet worden sei (dazu nachfolgend Erwägung 3.3.3). Somit sei das Baugesuch nichtig, der Nichteintretensentscheid vom 21. Februar 2020 aufzuheben und ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen, um schliesslich dem Beschwerdeführer die geforderten Verfahrensrechte vollumfänglich gewähren zu können.

3.3. Würdigung



3.3.1. Baugesuch

Vorab ist zu präzisieren, dass ein Baugesuch kein Hoheitsakt ist und damit – entgegen den Ausführungen in der Beschwerdebegründung vom 14. September 2020 (act. 5 Ziff. 4 Bst. d) – auch nicht nichtig sein kann. Hingegen können schwerwiegende Verfahrensfehler im Zusammenhang mit der Prüfung und Bewilligung eines Baugesuches zur Nichtigkeit einer angesetzten Einsprachefrist oder einer erteilten Baubewilligung führen, was Prüfungsgegenstand dieses Entscheids ist. Zu prüfen ist, ob allfällige formelle Mängel des Baugesuchs vom 23. Januar 2020 die Bekanntmachung des Baugesuchs, das Auflageverfahren und die damit verbundene Festlegung der Einsprachefrist vom 4.-17. Februar 2020 sowie eine allenfalls erteilte Baubewilligung als nichtig erscheinen lassen.

Baugesuche werden nach Art. 137 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) bei der Baubehörde eingereicht. Das Baugesuch wird nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (PBV, sGS 731.11) von der Bauherrschaft und vom Grundeigentümer unterzeichnet. In jedem Fall ist ein Baugesuch von der Bauherrschaft zu unterzeichnen, insbesondere falls die Bauherrschaft und der Grundeigentümer nicht identisch sind (vgl. M. Möhr, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, St. Gallen 2020, N 8 zu Art. 137 PBG). Gemäss Art. 33 Abs. 2 des Baureglements der Beschwerdegegnerin vom 15. Dezember 2009 (nachfolgend: BauR) müssen sämtliche Unterlagen vom Bauherrn, dem Grundeigentümer sowie dem Projektverfasser original unterzeichnet sein. Sind Bauherrschaft und Grundeigentümer nicht identisch, stellt sich in der Praxis häufig die Frage nach der Bedeutung der Zustimmung des Grundeigentümers zum Baugesuch (vgl. M. Möhr, a.a.O., N 9 zu Art. 137 PBG). Wer ein Bauvorhaben auf fremden Boden verwirklichen möchte, braucht die Zustimmung des nach Art. 641 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) am Eigentum Berechtigten und muss diese auch nachweisen können. In Frage zu stellen ist, ob die Zustimmung des Grundeigentümers bereits beim erstmaligen Einreichen des Baugesuches bei der Baubehörde vorzuliegen hat und damit zur Einleitung eines Baubewilligungsverfahrens vorauszusetzen ist. Gemäss der Rechtsprechung zum bisherigen Recht handelt es sich beim Zustimmungserfordernis des Grundeigentümers lediglich um eine reine Ordnungsvorschrift. Der Nutzen dieser Ordnungsvorschrift liegt insbesondere darin, dass es der zuständigen Baubehörde bereits anfänglich möglich sein muss, Kenntnis über die eigentumsrechtlichen Verhältnisse bei der Prüfung des Baugesuches zu haben und damit eine allfällige Verletzung von eigentumsrechtlichen Ansprüchen von Beginn an ausschliessen zu können (vgl. ferner Baudepartement SG,



BDE vom 7. November 2001, Juristische Mitteilungen 2001/IV/38). Fehlt die unterschriebene Zustimmung des Grundeigentümers zum Baugesuch, ist dieses unvollständig (vgl. Möhr, a.a.O., N 10 zu Art. 137 PBG). Unvollständige Baugesuche können zur Ergänzung oder Verbesserung zurückgewiesen werden und bei Ausbleiben der Verbesserung kann die Bewilligungsbehörde auf das Gesuch nicht eintreten (vgl. Art. 21 Abs. 3 PBV in Verbindung mit Art. 137 PBG). Jedoch muss die Baubehörde auf ein Baugesuch eintreten, wenn die Zustimmung des Grundeigentümers, auch ohne schriftliche Signierung, sonst wie glaubhaft gemacht werden kann (vgl. Baudepartement SG, BDE Nr. 15/2011 vom 8. April 2011, Juristische Mitteilungen 2011/II/2).

Tatsächlich wurde das eingereichte Baugesuchsformular vom 23. Januar 2020 (act. 8.6/1) einzig von R.__, der Geschäftsführerin des Kultur- und Kongresshauses "V.__ O.__", stellvertretend für die Bauherrschaft unterzeichnet. Das Kultur- und Kongresshaus wird als Abteilung der Gemeindeverwaltung (vgl. <http://www.ch/de/verwaltung/aemter>) geführt. Für dessen Betrieb ist die Geschäftsführerin verantwortlich (vgl. Art. 13 des Benützungsgreglements vom 2. Juli 2020). Dass sie für die Bauherrschaft ein Gesuch um Bewilligung einer betrieblichen Erweiterung gültig unterzeichnen kann, liegt auf der Hand, zumal die Behörde, welche angesichts der vom Beschwerdeführer erhobenen Einsprache über das Gesuch zu befinden hatte (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. b BauR), ihr gleichzeitig vorgesetzt ist. Unterschriften für die Beschwerdegegnerin als Grundeigentümerin fehlen. Der Beschwerdeführer beanstandet deshalb grundsätzlich zu Recht die Unvollständigkeit des Baugesuches. Wie dargelegt, hat die Baubehörde auf ein Baugesuch aber auch ohne Unterschrift des Grundeigentümers einzutreten, wenn dessen Zustimmung anderweitig nachgewiesen werden kann. Aus dem Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 26. März 2020 (act. 8.3) ergibt sich, dass das Gemeindepräsidium mit einer Bauanzeige bedient wurde und der Gemeinderat sofort hätte eingreifen können, wenn die Geschäftsführerin entgegen seinem Willen gehandelt hätte. Der Gemeinderat stimmte damit dem von der Geschäftsführerin des Kultur- und Kongresshauses eingereichten Baugesuch implizit zu, was den Mangel der fehlenden Unterschrift der Grundeigentümerin behebt. Die fehlende Unterschrift und die nicht explizit erteilte Zeichnungsberechtigung sind Mängel untergeordneter formeller Natur und begründen damit keine schwerwiegenden Verfahrensfehler. Ohnehin ist bei der fehlenden Unterschrift der Beschwerdegegnerin als Grundeigentümerin nur von einer Verletzung einer Ordnungsvorschrift auszugehen, was keinen schwerwiegenden Verfahrensmangel mit der Folge der Nichtigkeit



anschliessender Hoheitsakte wie der öffentlichen Auflage, der Ansetzung einer Einsprachefrist oder der Erteilung einer Baubewilligung begründet.

3.3.2. Baubewilligungsverfahren

Zu prüfen ist sodann, welches Bewilligungsverfahren im vorliegenden Fall anzuwenden war und ob die Beschwerdegegnerin über Einsprache und Baugesuch unzulässigerweise in eigener Sache entschieden hat. Danach gilt es festzustellen, ob ein Verfahrensmangel vorliegt und ob dieser allenfalls als schwerwiegend zu qualifizieren ist.

Grundsätzlich unterscheidet das Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen drei Arten von möglichen Bewilligungsverfahren, nämlich das ordentliche Verfahren nach Art. 138 f. PBG, das vereinfachte Verfahren nach Art. 140 f. PBG und das Meldeverfahren nach Art. 142 f. PBG. Das vereinfachte Verfahren kommt nur dann zur Anwendung, wenn keine Interessen von Dritten oder die Interessen nur von wenigen Einspracheberechtigten berührt sind. Einspracheberechtigt ist, wer ein schutzwürdiges Interesse hat (vgl. Art. 153 Abs. 2 PBG). Ausschlaggebend ist damit die Interessenslage und nicht die Art oder das Ausmass einer Baute oder Anlage (C. Kägi, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 2 zu Art. 140 PBG). Ist der Kreis der Einspracheberechtigten nicht abschliessend bestimmbar, so ist grundsätzlich ein ordentliches Verfahren durchzuführen. – Gemäss dem Plan für das Grundbuch der Beschwerdegegnerin (act. 8.6/8) betrifft die Nutzungserweiterung auf der Parzelle Nr. 0010 den Dorfkern und ist insbesondere aufgrund der vorgesehenen Aussenplätze des Bistros geeignet, die Interessen einer Vielzahl von Grundstücken, die im Bereich des Ortskerns liegen, zu tangieren. Damit sind weder keine Interessen Dritter noch die Interessen nur weniger Einspracheberechtigter im Sinn von Art. 140 Abs. 1 Satz 1 PBG berührt. Der Beschwerdeführer bemängelt die Anwendung des vereinfachten Verfahrens grundsätzlich zu Recht. Zu diesem Schluss ist auch die Vorinstanz gekommen. Das Verfahren zur Bewilligung der vorgesehenen Nutzungserweiterung hat den Anforderungen an das ordentliche Baubewilligungsverfahren zu genügen.

Im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens ist eine Visierung (Aussteckung oder Profilierung) nach Art. 138 PBG anzubringen, die Stellung und Ausmass der Baute bezeichnen. Das Bauvorhaben ist im Regelfall (unter Vorbehalt von Art. 139 Abs. 2 PBG) im amtlichen Publikationsorgan sowie im Internet von der Baubehörde nach Art. 139 Abs. 1 lit. a PBG bekanntzugeben. Das Baugesuch wird den Grundeigentümern, deren Grundstück nicht mehr als dreissig Meter von der geplanten



Baute oder Anlage entfernt ist, mit eingeschriebenem Brief nach Art. 139 Abs. 1 lit. b PBG zur Kenntnis gebracht. Schliesslich ist das Baugesuch nach Bekanntgabe zusammen mit den erforderlichen Unterlagen während vierzehn Tagen zur Einsichtnahme nach Art. 139 Abs. 3 PBG bei der Gemeinde aufzulegen. Im vereinfachten Verfahren entfallen gemäss Art. 141 Abs. 3 PBG Visierung und Auflageverfahren. – Da die Nutzungserweiterung gegen aussen keine Veränderung der Dimensionen der Baute, sondern lediglich Aussenplätze für das Bistro nach sich zieht, war eine Visierung des Inhalts des Baugesuchs aus technischen Gründen nicht möglich. Eine Verletzung der Pflicht zur Visierung gemäss Art. 138 PBG fällt deshalb ausser Betracht (vgl. Kägi, a.a.O., N 4 zu Art. 138 PBG; ferner B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 886). – Das Grundstück des Beschwerdeführers ist mehr als dreissig Meter vom Kultur- und Kongresshaus und dem geplanten Aussenbereich des Bistros entfernt (vgl. act. 8.6/8). Dass die Baubehörde ihm das Baugesuch nicht mit eingeschriebenem Brief zur Kenntnis gebracht hat, steht damit im Einklang mit Art. 139 Abs. 1 lit. b PBG. Soweit Eigentümern von Grundstücken im Umkreis von dreissig Metern das Baugesuch nicht mit eingeschriebenem Brief zur Kenntnis gebracht worden sein sollte, hat dies den Beschwerdeführer nicht gehindert, seine Einsprache rechtzeitig zu erheben. Das Baugesuch wurde unter Eröffnung der gesetzlich vorgeschriebenen Einsprachefrist amtlich publiziert. Ein Mangel, der für den Beschwerdeführer die Unwirksamkeit der Einsprachefrist oder deren Wiederherstellung zur Folge haben müsste, liegt deshalb nicht vor (zur Bedeutung der Zustellung der Bauanzeige vgl. Heer, a.a.O., Rz. 889, Kägi, a.a.O., N 13 zu Art. 139 RPB). – Das Baugesuch (Nr. V 2020-007) wurde auf der Publikationsplattform des Kantons St. Gallen und der St. Galler Gemeinden, welche der Gemeinderat als amtliches Publikationsorgane der Gemeinde bezeichnet hat (vgl. [www.sg Gemeinde/Aktuelles, Veranstaltungen/Amtliche Publikationen](http://www...sg/Gemeinde/Aktuelles/Veranstaltungen/Amtliche_Publikationen)), am 4. Februar 2020 bekanntgegeben. Insbesondere hat die Baubehörde darauf hingewiesen, das Bauvorhaben werde vom 4.-17. Februar 2020 öffentlich aufgelegt und die Frist zur Einsprache sei bis 17. Februar 2020 offen (act. 8.6/7).

In der Bauanzeige vom 28. Januar 2020 hat die Beschwerdegegnerin einerseits auf das vereinfachte Verfahren gemäss Art. 140 PBG hingewiesen, andererseits aber auch festgehalten, dass Baugesuch und Unterlagen vom 4.-17. Februar 2020 bei der Bauverwaltung aufliegen und Einsprachen innert dieser Frist schriftlich mit Antrag und Begründung beim Gemeinderat einzureichen sind (act. 8.6/6). Dass Baugesuch und Unterlagen während der genannten Frist nicht öffentlich auflagen, macht auch der Beschwerdeführer nicht geltend. Die Beschwerdegegnerin hat also tatsächlich das



ordentliche Baubewilligungsverfahren durchgeführt. Somit ist lediglich die mangelhafte Bezeichnung zu beanstanden und nicht das Verfahren an sich. Dem Beschwerdeführer war es – wie es das ordentliche Baubewilligungsverfahren vorschreibt – ohne weiteres möglich, ab 4. Februar 2020 auf der kantonalen Publikationsplattform das Bauvorhaben zur Kenntnis und bei der Bauverwaltung bis 17. Februar 2020 Einsicht in das Baugesuch und die Unterlagen zu nehmen und frist- und formgerecht Einsprache zu erheben. Zudem hat der Beschwerdeführer nach Darstellung der Beschwerdegegnerin während der Auflagefrist bei der Bauverwaltung in die Unterlagen Einsicht genommen. Dieser Umstand ist zwar nicht entscheidend, aber entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht "unwesentlich und unbehelflich". Jedenfalls hatte der Beschwerdeführer die Möglichkeit, gegen das Bauvorhaben rechtzeitig und in Kenntnis der massgebenden Unterlagen Einsprache zu erheben.

Die fehlerhafte Bezeichnung des Baubewilligungsverfahrens auf der Bauanzeige vom 28. Januar 2020 kann angesichts des tatsächlich durchgeführten ordentlichen Verfahrens nicht als derart gravierender Mangel angesehen werden, dass deswegen die – den Anforderungen an das ordentliche Verfahren genügende – Bekanntmachung des Baugesuchs ungültig und die vom 4.-17. Februar 2020 laufende Einsprachefrist hinfällig geworden wäre. In der Folge kann auch eine allenfalls erteilte Bewilligung der Nutzungserweiterung jedenfalls nicht mit der Begründung, es sei das falsche Bewilligungsverfahren durchgeführt worden, als nichtig erscheinen. Hat der Beschwerdeführer tatsächlich während der laufenden Einsprachefrist auf der Bauverwaltung Einsicht in das Baugesuch und die Unterlagen genommen, würde sich vielmehr die Frage stellen, ob das von ihm angestrebte Rechtsmittelverfahren mit der Verpflichtung, nach Treu und Glauben zu handeln, vereinbar ist (vgl. Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101).

Weil die Beschwerdegegnerin über ein eigenes Baugesuch befindet, bezeichnet der Beschwerdeführer ihre Funktion im Baubewilligungsverfahren als "Richterin in eigener Sache" und damit als unzulässig. – Über Baugesuche entscheidet gemäss Art. 135 Abs. 1 PBG die Baubehörde der politischen Gemeinde, soweit Gesetz oder Verordnung nichts anderes bestimmen. Weder Gesetz noch Verordnung sehen für die Behandlung eines Baugesuchs für eine im öffentlichen Interessen liegende Baute oder Anlage auf einem Grundstück der politischen Gemeinde eine Ausnahme von der Zuständigkeit ihrer Baubehörde vor. Wenn sie "in eigener Sache" entscheidet, entspricht dies der gesetzlichen Kompetenzordnung und ist nicht zu beanstanden (zum früheren



Baugesetz vgl. VerwGE B 2009/53 vom 24. Februar 2010 E. 2.2.1; B 2010/96 vom 14. Oktober 2010 E. 3.1.3; vgl. ferner BGer 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.3).

3.3.3. Unzureichende materielle Prüfung des Baugesuchs

Schliesslich bringt der Beschwerdeführer in seiner Eingabe vom 14. September 2020 vor, dass aufgrund des angeblich mangelhaft durchgeführten Bewilligungsverfahrens sich die Gemeinde den Vorteil verschaffen konnte, unzureichende Sicherheitsnachweise hinsichtlich Feuerschutzvorschriften samt Fluchtwegen und Evakuierungskonzepte sowie ungenügenden Parkmöglichkeiten eigens zu bewilligen. Diese Behauptung des Beschwerdeführers würde einer materiellen Prüfung des Baugesuchs durch das Gericht gleichkommen, was im vorliegenden Verfahren nicht Prüfungsgegenstand ist. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass vor der allfälligen Erteilung einer Baubewilligung die Einhaltung der vom Amt für Feuerschutz festgelegten Brandschutzvorschriften und der einschlägigen Vorschriften zur Bereitstellung von Parkplätzen nicht geprüft wurden, liegen nicht vor (vgl. vielmehr act. 8.6/5). Anlass, von der Nichtigkeit der für die Zeit vom 4.-17. Februar 2020 angesetzten Einsprachefrist und der nachfolgenden Bewilligung der nachgereichten Nutzungsänderung auszugehen, besteht nicht.

3.4. Zusammenfassung

Die vom Beschwerdeführer gerügten Mängel des Baubewilligungsverfahrens haben nicht zur Ungültigkeit der vom 4.-17. Februar 2020 laufenden Einsprachefrist und zur Nichtigkeit einer allenfalls erteilten Bewilligung des Gesuchs um Nutzungserweiterung vom 21. Januar 2020 geführt. Die unbestrittenermassen am 20. Februar 2020 der Schweizer Post übergebene Einsprache des Beschwerdeführers gegen das Bauvorhaben wurde verspätet erhoben. Da es sich bei der Einsprachefrist um eine gesetzliche Frist handelt, ist das Recht zur Einsprache nach unbenütztem Ablauf der Frist verwirkt (vgl. Art. 30^{bis} VRP). Die Beschwerdegegnerin ist deshalb zu Recht mit ihrem Entscheid vom 21. Februar 2020 darauf nicht eingetreten, und die Vorinstanz hat den dagegen erhobenen Rekurs zu Recht abgewiesen. Die Beschwerde erweist sich, soweit darauf einzutreten ist, als unbegründet und ist in der Sache abzuweisen.

3.5. Kosten

Dem Verfahrensausgang entsprechend – die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann – sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Sie ist mit dem vom Beschwerdeführer in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.



Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind für das Beschwerdeverfahren keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen: Der Beschwerdeführer unterliegt (Art. 98 Abs. 1 und 98^{bis} VRP). Die obsiegende Beschwerdegegnerin stellte ihre Anträge zwar unter Entschädigungsfolge. Sie ist aber als erstverfügendes Gemeinwesen grundsätzlich nicht entschädigungsberechtigt (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 829) und war auch nicht berufsmässig vertreten (VerwGE B 2017/59 vom 23. März 2018 E. 7, B 2016/118 vom 7. April 2017 E. 5 und B 2016/73 vom 28. März 2017 E. 6 je mit Hinweisen). Die nicht entschädigungsberechtigte Vorinstanz stellte zu Recht keinen Antrag.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 unter Verrechnung mit dem von ihm in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Ausseramtliche Kosten werden für das Beschwerdeverfahren nicht entschädigt.