Publikationsplattform

Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden

Fall-Nr.:	20-3691
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	21.08.2020
Entscheiddatum:	07.08.2020

BDE 2020 Nr. 73

Art. 137 PBG. Die Baubewilligungsbehörde ist verpflichtet, ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen, wenn es von einem Bauwilligen ausdrücklich beantragt wird, indem er ein Baugesuch einreicht (Erw. 2.1 f.). Im öffentlichen Recht gibt es keine "res iudicata". Im Gegensatz zu Zivilurteilen werden Verwaltungsakte nicht materiell rechtskräftig, das heisst, unabänderlich und zur Einrede der abgeurteilten Sache ermächtigend (Erw. 2.3.1). Trotzdem können Verwaltungsakte nicht beliebig geändert oder aufgehoben werden; es kommt ihnen eine Verbindlichkeit zu, die der materiellen Rechtskraft von Urteilen wenn auch nicht gleichkommt, so doch nahesteht. Angewendet auf das Baubewilligungsverfahren – wo stets ein konkretes Baugesuch zu beurteilen ist – führt das dazu, dass auf erneuerte Baugesuche in der Regel nicht eingetreten werden muss, sofern ein identisches Baugesuch formell rechtskräftig abgewiesen wurde (Erw. 2.3.2).

BDE 2020 Nr. 73 finden Sie im angehängten PDF-Dokument

© Kanton St.Gallen 2024

Kanton St.Gallen
Baudepartement

20-3691

Entscheid Nr. 73/2020 vom 7. August 2020

Rekurrentin

A.___,
vertreten durch lic.iur. Jörg Frei, Rechtsanwalt, Kreuzackerstrasse 9, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.___ (Entscheid vom 23. April 2020)

Betreff

Nichteintreten auf Baugesuch

Sachverhalt

A.
a) Die A.___, Z.___, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.___, an der M.___strasse in Z.___. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.___ vom 27. Dezember 2018 in der Wohnzone (10,5 m). Das Grundstück ist mit dem Einfamilienhaus Vers.-Nr. 002 überbaut.

b) Am 30. Mai 2012 nahm die Gemeinde einen Augenschein auf dem Grundstück vor, weil dort in den letzten Jahren diverse bauliche Massnahmen ohne Baubewilligung ausgeführt worden waren. Als Ergebnis des Augenscheins erstellte die Gemeinde eine Liste genehmigungsfähiger Bauteile, für deren Bewilligung ein nachträgliches Baugesuch einzureichen gewesen wäre. Obwohl kein solches eingereicht wurde, erteilte die Gemeinde am 15. Januar 2013 eine nachträgliche Bewilligung für verschiedene Bauteile, verzichtete bezüglich einer Aufstockung mit Einstellraum und der Überschreitung der Ausnützungsziffer auf eine Wiederherstellung und verfügte im Übrigen die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Gegen diesen Beschluss erhob die A.___ am 30. Januar 2013 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 13-622). Im Verlauf des Verfahrens widerrief die Gemeinde am 10. September 2013 die angefochtene Verfügung, worauf der Rekurs am 15. Oktober 2013 von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde.

c) Mit Schreiben vom 16. Dezember 2013 forderte die Gemeinde die A.___ erneut auf, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. Das Baugesuch wurde am 4. Januar 2014 eingereicht. Es lag vom 12. bis 26. Mai 2014 öffentlich auf, wobei die Grundeigentümer des südlich angrenzenden Grundstücks Nr. 003 Einsprache erhoben. Vom 8. bis 21. Juni 2016 wurde ein Korrekturgesuch öffentlich aufgelegt, gegen das wiederum die Grundeigentümer des Grundstücks Nr. 003 Einsprache erhoben. Am 16. November 2017 fand ein weiterer Augenschein auf dem Grundstück Nr. 001 statt. Dabei einigten sich die Beteiligten auf ein gemeinsames Vorgehen mit einer nochmaligen Anpassung der Baugesuchspläne, der Bewilligung der Korrekturen und des Rückbaus der rechtswidrigen Bauteile. In der Folge erklärten die Einsprecher wie auch die Bauherrin am 2. bzw. 26. September 2018 ihre Zustimmung zu folgendem Beschluss-Dispositiv:

1. Für folgende Bauten, Bauteile sowie Anlagen auf dem Grundstück Nr. 001 wird die nachträgliche Baubewilligung erteilt:

    a. Neu eingebaute zwei Dachflächenfenster in der westseitigen Steildachfläche;
    b. Réduit auf der Ostseite des Gebäudes (anschliessend an Geräteraum);
    c. Vordach an der südöstlichen Hausfassade (rückgebaute Balkonverlängerung);

d. Glasdach für Treppenaufgang und Vordach entlang der Nordfassade;
e. Glasdach anstelle Holzvordach entlang der Westfassade;
f. Teich im Hauseingangsbereich;
g. Neue Wegführung im Aussenraum;
h. Stützmauer entlang der Südseite des Grundstücks einschliesslich dahinterliegender Aufschüttung sowie Boden der Terrasse an der Südfassade;
i. An die südliche Stützmauer anschliessendes Cheminée; (…)
j. Aufstockung über ostseitigem Geräteraum.

Bewilligt sind nur diejenigen Bauteile, die in den Baugesuchsplänen rot bezeichnet sind.

2. Im Übrigen wird die nachträgliche Bewilligung des Baugesuchs vom 4. Januar 2014 verweigert.

3. Folgende Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sind innert drei Monaten seit Rechtskraft dieses Beschlusses umzusetzen:

- Südseitige Pergola: Abbruch des Dachs einschliesslich der darüber liegenden Terrasse, der südseitig erstellten Wand sowie der westseitig erstellten Verglasung;

4. Folgende Bauteile werden als rechtswidriger Bestand geduldet:

a. OG: Bad/WC und Küche;
b. EG: Öffnung zwischen dem Bereich Essen/Küche sowie Wintergarten;
c. EG: Küche in Südwestecke;
d. UG: Sauna, Baderaum

Dem Grundeigentümer ist es freigestellt, nach der rechtskräftigen Aufhebung der Ausnützungsziffer hierfür ein Baugesuch zu stellen.

5. (Rückzug Einsprache)

6. (Ersatzvornahme)

7. (Strafandrohung)

8. (Gebühr)

9. (ausseramtliche Entschädigung)

d) Die an diese Vereinbarung angepassten Baugesuchspläne wurden vom Gemeinderat Z.___ am 23. Oktober 2018 mit genau dem vorerwähnten Dispositiv bewilligt. Zur Begründung der Dispositiv-Ziff. 3 wurde ausgeführt, dem Rechtsvorgänger der A.___ sei im Jahr 1987

die Erstellung einer allseitig offenen, nicht gedeckten Pergola bewilligt worden. Inzwischen sei diese mit befensterten Wänden versehen (Südseite) bzw. verglast (Westseite) sowie zur Realisierung eines Sitzplatzes fest überdacht worden. Dadurch sei ein Anbau entstanden, der nicht bewilligungsfähig sei und zurückgebaut werden müsse. Dazu müssten das Dach einschliesslich der darüber liegenden Terrasse, der südseitig erstellten Wand sowie der westseitig erstellten Verglasung abgebrochen werden.

Ansicht Westfassade der Pergola

Abb. 2

Terrasse auf der überdachten Pergola

Abb. 3

e) Am 13. Mai und 5. November 2019 kontrollierte der Gemeindepräsident auf Grundstück Nr. 001 den Vollzug der am 23. Oktober 2018 angeordneten Rückbaumassnahmen. Dabei wurde festgestellt, dass keine der in Ziff. 3 des Dispositivs angeordneten Massnahmen umgesetzt worden war. Dem Vertreter der Grundeigentümerin wurde

deshalb angezeigt, dass nun die Ersatzvornahme eingeleitet werde, worauf dieser mitteilte, ein neues Baugesuch einzureichen.

f) Am 18. Dezember 2019 führte der Gemeindepräsident, in Anwesenheit der Bauherrschaft und deren Vertreters, lic.iur. Jörg Frei, Rechtsanwalt, St.Gallen, einen weiteren Augenschein vor Ort durch. Dabei wurde festgestellt, dass inzwischen der aus Holz bestehende Teil des Dachs der Pergola, nicht aber der steinerne Teil des Dachs, abgebrochen waren. Zudem waren die Fenster aus den Seitenwänden entfernt worden.

Abb. 4

g) Mit Schreiben vom 15. Januar 2020 teilte der Vertreter der Bauherrschaft dem Gemeindepräsidenten mit, dass die Pergola nun doch gesamthaft abgebrochen worden sei; es auch der widerrechtliche Teil der Terrasse bzw. des Balkons entfernt worden. Der Erlass der in Aussicht gestellten Ersatzvornahme-Verfügung erübrige sich damit.

h) Am 18. Februar 2020 fasste die Baukommission Z.___ folgenden Beschluss:

1. Zur Beseitigung der rechtswidrig ausgeführten Arbeiten auf dem Grundstück Nr. 001 wird die Ersatzvornahme angeordnet. Die Baukommission beauftragt eine Bauunternehmung zur Ausführung der rechtskräftig verfügten Wiederherstellungsmassnahmen auf diesem Grundstück.

2. Die Kosten, welche sich schätzungsweise auf Fr. 10'000.– belaufen, werden der Grundeigentümerin auferlegt.

3. Die von der Baukommission beauftragte Unternehmung wird am 1. April 2020 mit den Rückbauarbeiten beginnen.

4. Die A.___ wird verpflichtet, bis zum 31. März 2020 die Wiederherstellung selber vollständig auszuführen und abgeschlossen zu haben.

(…)

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, aufgrund der eingereichten Fotoaufnahmen könne zwar festgestellt werden, das nochmals zusätzliche Abbrucharbeiten vorgenommen worden seien. Allerdings sei der Terrassenboden nach wie vor nicht vollständig abgebrochen. Es fehlten die folgenden, rot eingezeichneten Rückbauten des Terrassenbodens:

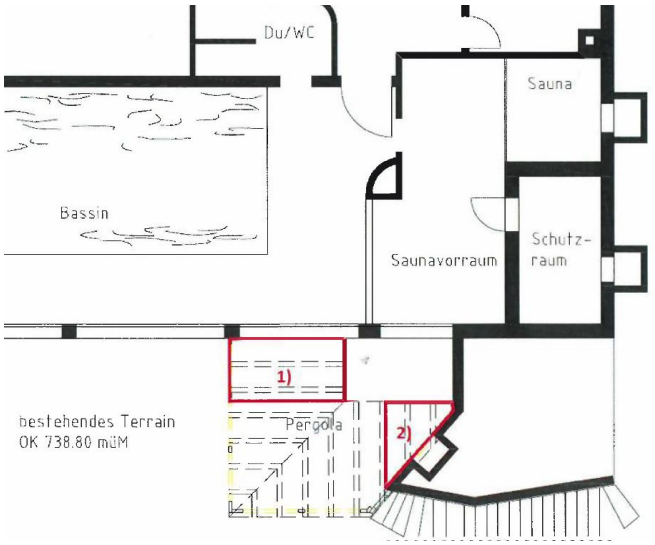

Abb. 6

i) Gegen diese Verfügung erhob die A.___ durch ihren Vertreter am 13. März 2020 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 20-2087). Im Rahmen des Rekursverfahrens wurden die Ziff. 3 und 4 der Ersatzvornahme-Verfügung von der Baukommission mit Beschluss vom 5. Juni 2020 folgendermassen angepasst:

3. Die von der Baukommission beauftragte Unternehmung wird nach unbenütztem Ablauf der Frist gemäss Punkt 4 mit den Rückbauarbeiten beginnen.

4. Die A.___ wird verpflichtet, die Wiederherstellung innert drei Monaten ab Rechtskraft des Baugesuches vom 12. März [2020] selber vollständig auszuführen und abgeschlossen zu haben.

Als Folge dieser Anpassung wurde der Rekurs zurückgezogen und das Verfahren am 24. Juni 2020 von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben.

B.

a) Bereits mit Baugesuch vom 12. März 2020 hatte die A.___ bei der Baukommission Z.___ die Baubewilligung für eine "Balkon- und/ oder Sitzplatzerweiterung" beantragt. Nach dem Kurzbeschrieb im Baugesuchsformular soll im Bereich der früher gedeckten Anbaute – auf der Höhe des früheren Dachs – eine "Balkonverlängerung zum Zweck einer Sitzplatzerweiterung oder als Vordachverlängerung" vorgenommen werden. Dadurch sollen die in obiger Abbildung 6 rot dargestellten Balkonelemente 1 und 2 belassen werden können. Das Baugesuch enthält dazu den folgenden Grundrissplan (Erdgeschoss, Massstab 1:100):

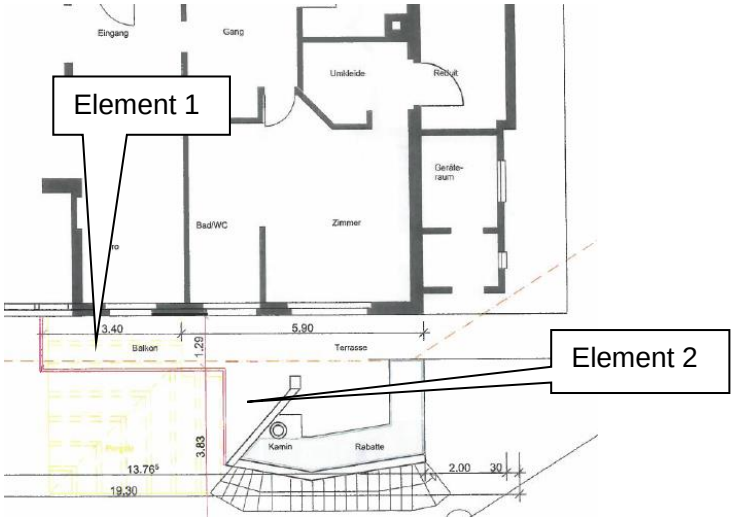

Abb. 7

b) Die Baukommission interpretierte dieses Baugesuch in ein Wiedererwägungsgesuch im Sinn von Art. 27 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) um. Mit Beschluss vom 23. April 2020 (Versand 4. Mai 2020) trat die Baukommission auf das Wiedererwägungsgesuch nicht ein. Zur Begründung wurde ausgeführt, es bestehe nur ausnahmsweise Anspruch auf Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch. Das sei der Fall, wenn sich die Verhältnisse (Sach- und Rechtslage) seit dem Erlass der ursprünglichen Verfügung erheblich geändert hätten. Nachdem dies vorliegend nicht der Fall sei, werde auf das Wiedererwägungsgesuch nicht eingetreten.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.___ durch ihren Vertreter mit Schreiben vom 19. Mai 2020 Rekurs beim Baudepartement mit den Anträgen:

1. Der Beschluss vom 23. April 2020 (Beschluss-Nr. 44/2020) sei aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Baukommission zurückzuweisen.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, Verfahrensgegenstand sei kein Wiedererwägungsgesuch, sondern ein neues Baugesuch, das einzig einen Balkon zum Inhalt habe. Der verlangte Rückbau sei ordnungsgemäss vorgenommen worden. Die beiden verbliebenen Teilstücke des ehemaligen Pergoladachs (bzw. der Terrasse) seien für sich allein betrachtet baurechtskonform; sie könnten indessen derzeit nicht gefahrlos als Balkon genutzt werden, weil zuerst noch die Balkonränder fertiggestellt und Geländer montiert werden müssten. Damit handle es sich also offensichtlich um ein neues Projekt, das aufgrund der durchgeführten Rückbaumassnahmen notwendig geworden sei. Dass dafür Teile des ehemaligen Pergoladachs neu als Balkon verwendet würden, sei unbeachtlich.

D.
Mit Vernehmlassung vom 20. Juli 2020 beantragt die Vorinstanz, der Rekurs sei abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rekurrentin habe ihm Rahmen des Wiederherstellungsverfahrens eingewilligt – und das sei in der Folge dann auch rechtskräftig so verfügt worden –, das Dach der Pergola einschliesslich der darüber liegenden Terrasse abzubrechen. Diese Präzisierung sei deshalb vorgenommen worden, weil das Dach der Anbaute (Pergola) aus einem Holzteil und einem um einen herum angeordneten, mit Steinplatten belegten Terrassenteil bestanden hatte. Der östlich des Pergoladachs verbleibende Rest der Terrasse habe dagegen belassen werden dürfen. Der Holzteil des Pergoladachs sei inzwischen beseitigt, der Terrassenteil bestehe hingegen immer noch. Folglich sei der Wiederherstellungsverfügung nicht vollumfänglich nachgekommen worden. Mit dem neuen Baugesuch werde beabsichtigt, nicht nur die (eigentlich zurückzubauende) Terrasse wieder auszubauen, sondern sogar einen Teil des abgebrochenen Pergoladachs zu ersetzen.

Erwägungen

1.
1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43bis VRP.

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

2.
Die Rekurrentin macht geltend, sie habe der Vorinstanz kein Wiedererwägungsgesuch, sondern ein neues Baugesuch eingereicht; dieses sei zu behandeln. Demgegenüber bringt die Vorinstanz vor, das eingereichte Baugesuch beinhalte genau diejenigen Elemente, die gemäss der Wiederherstellungsverfügung vom 23. Oktober 2018 abgebrochen werden müssten. Folglich sei auf das Baugesuch nicht eingetreten worden.

2.1 Ein Baugesuch im Sinn von Art. 137 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist der an die zuständige Behörde gerichtete Antrag, das in den Baugesuchsunterlagen umschriebene Bauprojekt aufgrund der öffentlichen Bauvorschriften sowie weiterer zu beachtender öffentlich-rechtlicher Normen zu prüfen und nach Massgabe des Ergebnisses dieser Prüfung die Bewilligung zur Bauausführung zu erteilen. Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein der Baugesuchsteller, der mit seiner Eingabe den Umfang eines Baugesuchs bestimmt (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/6 mit Hinweisen; GVP 1998 Nr. 9 mit Hinweisen). Damit ist es auch allein der Baugesuchsteller, der mit der Einreichung des Baugesuchs (mittels ausgefülltem Baugesuchsformular) die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens beantragt und dieses damit auslöst.

2.2 Es liegt nicht in der Kompetenz der Baubewilligungsbehörde, darüber zu befinden, ob sie ein Baubewilligungsverfahren einleitet oder nicht. Vielmehr ist es ihre Pflicht, ein solches durchzuführen, wenn es von einem Bauwilligen ausdrücklich beantragt wird, indem er ein Baugesuch einreicht. Die Durchführung des förmlichen Verfahrens kann in der Regel nur dann unterlassen werden, wenn die Baugesuchsunterlagen unvollständig sind und der Baugesuchsteller trotz Aufforderung nicht bereit ist, das Gesuch zu vervollständigen; diesfalls tritt die Bewilligungsbehörde auf das Baugesuch nicht ein (Art. 21 Abs. 3 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11]; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/6).

2.3 Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, es sei darüber hinaus auch zulässig, auf ein Bau- bzw. Wiedererwägungsgesuch nicht einzutreten, wenn dieses eine bereits "abgeurteilte Sache", eine sogenannte "res iudicata" beinhalte, also einen Streitgegenstand, über den bereits in einem früheren Verfahren rechtskräftig entschieden worden sei.

2.3.1 In Bezug auf die Rechtskraft einer Verfügung ist strikt zwischen formeller und materieller Rechtskraft zu unterscheiden. Während die formelle Rechtskraft zur Folge hat, dass eine Verfügung von den Betroffenen nicht mehr mit ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden kann, bedeutet materielle Rechtskraft, dass die Verfügung unabänderbar ist, also auch von Seiten der Verwaltungsbehörden nicht mehr widerrufen werden kann. Ob es eine materielle Rechtskraft im öffentlichen Recht gibt, ist indessen sehr fraglich. Nach Auffassung

des Bundesgerichtes entspricht es "der Eigenart des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen, dass ein Verwaltungsakt, der dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht, nicht unabänderlich ist" (BGE 94 I 336 Erw. 4). In diesem Sinn werden Verfügungen in der Regel nicht materiell rechtskräftig. Dadurch unterscheidet sich das Verwaltungsrecht wesentlich vom Zivilrecht. Urteile von Zivilgerichten erwachsen mit Eintritt der formellen Rechtskraft stets auch in materielle Rechtskraft. Die Parteien sind dadurch gebunden, und kein Gericht darf in der gleichen Sache noch einmal entscheiden, es sei denn, ein ausserordentliches Rechtsmittel stehe zur Verfügung (GVP 2010 Nr. 108). Wegen dieser Unterschiede hält ein Teil der Lehre die Verwendung des Begriffs der materiellen Rechtskraft, der aus dem Zivilprozessrecht stammt, im Verwaltungsverfahren für unangebracht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 1091 ff.; P. KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Zürich 2018, S. 209 f.; RRB 1994/931 vom 21. Juni 1994 Erw. 3b). Im Gegensatz zu Zivilurteilen werden Verwaltungsakte somit nicht materiell rechtskräftig, das heisst, unabänderlich und zur Einrede der abgeurteilten Sache ermächtigend.

2.3.2 Aus der Tatsache, dass die Möglichkeiten der Wiedererwägung, des Widerrufs und der Wiederaufnahme ausdrücklich gesetzlich geregelt sind, lässt sich aber zwingend ableiten, dass Verwaltungsakte nicht beliebig geändert oder aufgehoben werden können. Es kommt ihnen vielmehr eine Rechtsbeständigkeit, eine Verbindlichkeit zu, die der materiellen Rechtskraft von Urteilen wenn auch nicht gleichkommt, so doch nahesteht. Die Rechtsbeständigkeit von Verwaltungsakten ist gegeben, wenn und weil diese durch spätere Verfügungen und Entscheide nicht voraussetzungslos, sondern nur unter den angeführten, normativ genau festgelegten Voraussetzungen wieder aufgehoben und geändert werden können. Ihre Wirkung ist beschränkt auf das im einzelnen Verwaltungsakt geregelte Rechtsverhältnis, und verbindliche Wirkung kommt deshalb prinzipiell allgemein dem Dispositiv, nicht auch den Erwägungen zu, mit Ausnahme der Motive eines für die Vorinstanz verbindlichen Rückweisungsentscheids. Die Rechtsbeständigkeit von Verwaltungsakten schliesst nicht zum vornherein aus, dass ein abgewiesenes Gesuch erneuert werden kann, immerhin unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs und der Rücksicht auf die Verfahrensökonomie (E. ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1985, N 8 zu § 3). Angewendet auf das Baubewilligungsverfahren – wo stets ein konkretes Baugesuch zu beurteilen ist – führt dies dazu, dass auf erneuerte Baugesuche in der Regel nicht eingetreten werden muss, sofern ein identisches Baugesuch formell rechtskräftig abgewiesen wurde. Wurde in einem vorgängigen Verfahren über das konkrete Baugesuch hinaus auch über weitere Fragen rechtskräftig entschieden (wurden beispielsweise Auflagen angeordnet), ist in der Regel auch auf Baugesuche nicht einzutreten, welche diese Fragen erneut und in gleicher Weise betreffen (M. RUOSS FIERZ, Massnahmen gegen illegales Bauen, Diss. Zürich 1999, S. 112 ff.; RHINOW/KRÄHENMANN, Verwaltungsrechtsprechung, Basel und Frankfurt a.M. 1990, Ergänzungsband, Nr. 42; F. GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986,

S. 303 ff.). Hingegen ist auf all jene erneuten Baugesuche einzutreten, welche in einer abgeänderten Form den Abweisungsgründen substantiell Rechnung tragen, so dass sich eine Neubeurteilung rechtfertigt, oder die nach einer Änderung des geltenden Rechts eingereicht wurden (BDE Nr. 42/2020 vom 12. Mai 2020 Erw. 5.2; GVP 1996 Nr. 104).

2.3.3 Die Anwendung dieser Grundsätze auf den vorliegend zu beurteilenden Fall ergibt das Folgende: Das frühere, vom Jahr 2014 bis ins Jahr 2018 dauernde nachträgliche Baubewilligungsverfahren wurde letztlich mit einer Verfügung formell rechtskräftig abgeschlossen, mit der verschiedene Bauten und Anlagen auf Grundstück Nr. 001 teils bewilligt, teils aber auch nicht bewilligt wurden. In Ziff. 3 dieser Verfügung vom 23. Oktober 2018 wurde betreffend die hier interessierende Pergola der Abbruch des Dachs einschliesslich der darüber liegenden Terrasse, der südseitig erstellten Wand sowie der westseitig erstellten Verglasung angeordnet. Die Anordnung dieser Wiederherstellungsmassnahmen ist mit den von der heutigen Rekurrentin im damaligen Grundrissplan "Untergeschoss" (Revision 3 vom 9. August 2018, Massstab 1:100) und im Fassadenplan "Südfassade" (Revision 3 vom 9. August 2018, Massstab 1:100) dargestellten Abbruchmassnahmen identisch.

Das Baugesuch vom 12. März 2020 dagegen betrifft gemäss roter Markierung im Plan "Erdgeschoss, Massstab 1:100, vom 4. Februar 2020" die Erstellung bzw. Belassung des Balkons an der Südfassade und des Dachs über dem Cheminée. Nach dem Kurzbeschrieb im Baugesuchsformular soll im Bereich der früher noch vorhandenen gedeckten Pergola – auf der Höhe ihres früheren Dachs – eine "Balkonverlängerung zum Zweck einer Sitzplatzerweiterung oder als Vordachverlängerung" vorgenommen werden. Dieses neue Baugesuch enthält damit nicht mehr eine gedeckte, allseitig umwandete Anbaute (Pergola), die zudem gemäss den damaligen Plänen nicht erstellt, sondern abgebrochen werden sollte, sondern lediglich eine Balkonverlängerung an der südlichen Hausfassade und eine Überdeckung des bestehenden Cheminées im Untergeschoss, die auch als Erweiterung der bestehenden Terrasse im Erdgeschoss angesehen werden kann. Damit beinhaltet das neue Baugesuch vom 12. März 2020 von vornherein nicht den gleichen Verfahrensgegenstand wie das der Verfügung vom 23. Oktober 2018 zugrunde gelegene Baugesuch. Folglich hätte die Vorinstanz auf das neue Baugesuch eintreten und dieses materiell behandeln müssen.

2.4 Im Übrigen handelte es sich bei dem von der Rekurrentin der Vorinstanz eingereichten Gesuch ausdrücklich um ein neues Baugesuch und nicht um ein Wiedererwägungsgesuch. Ein Wiedererwägungsgesuch basiert auf Art. 27 VRP und ist grundsätzlich lediglich ein formloser Rechtsbehelf, mit dem eine Behörde ersucht wird, die Frage der Änderung einer Verfügung zu prüfen. Es begründet keinen Anspruch darauf, dass die Behörde auf das Gesuch eintritt (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2007/III/39). Demgegenüber werden Baugesuche nach Art. 137 PBG – nach dem oben unter Erw. 2.1

und 2.2 Ausgeführten – der Baubehörde eingereicht, auf deren Gebiet die Baute oder Anlage errichtet werden soll. Die Baubehörde ist in der Folge regelmässig verpflichtet, das Baubewilligungsverfahren durchzuführen, das Gesuch zu prüfen und über die Bewilligung zur Bauausführung zu befinden. Dagegen liegt nicht in ihrem Ermessen, wie vorliegend ein Baugesuch gegen den Willen eines Gesuchstellers in ein Wiedererwägungsgesuch umzudeuten und die Baugesuchsbehandlung zu unterlassen.

3.
Zusammenfassend ergibt sich damit, dass der Rekurs begründet und er deshalb im Sinn der Erwägungen gutzuheissen ist. Der Beschluss der Baukommission Z.___ vom 23. April 2020 ist aufzuheben und die Angelegenheit zur unverzüglichen Durchführung des Baubewilligungsverfahrens und zum Entscheid über das Baugesuch vom 12. März 2020 an die Vorinstanz zurückzuweisen.

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 Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.___ zu überbinden. Auf deren Erhebung wird jedoch verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

4.2 Der von der Rekurrentin am 29. Mai 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurück zu erstatten.

5.
Die Rekurrentin stellt 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 Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98ter VRP).

5.2 Die Rekurrentin obsiegt 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. 98bis VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.___ zu bezahlen.

Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

Entscheid

1.
a) Der Rekurs der A.___, Y.___, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss der Baukommission Z.___ vom 23. April 2020 wird aufgehoben und die Angelegenheit zur Durchführung des Baubewilligungsverfahrens und zum Entscheid über das Baugesuch vom 12. März 2020 an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.___ wird verzichtet.

b) Der am 29. Mai 2020 von der A.___ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.
Das Begehren der A.___ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.___ entschädigt die A.___ ausseramtlich mit Fr. 2'750.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin