

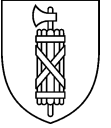


Fall-Nr.:	25-73
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	12.03.2026
Entscheiddatum:	24.02.2026

BUDE 2026 Nr. 010

Allg. Verwaltungsrecht, Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP. Vorliegend besteht ausnahmsweise ein Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung im Einspracheverfahren. Allein eine erhöhte formelle und materielle Komplexität und anwaltlicher Vertretung der Vorinstanz rechtfertigt vorliegend für sich allein noch keine Entschädigung; entscheidend war namentlich die Bedeutung der Streitsache für den Rekurrenten, welcher sich in einer Art «Alle-gegen-einen»-Konstellation vorfand (Erw. 2.4). Die ausseramtliche Entschädigung ist nur für die notwendigen und angemessenen Verfahrenshandlungen geschuldet (Erw. 2.5). Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2026 Nr. 10 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



25-73

Entscheid Nr. 10/2026 vom 24. Februar 2026

Rekurrent

A.____,
vertreten durch lic.oec. Marco Müller, Rechtsanwalt, Wisflegge 8,
9468 Sax

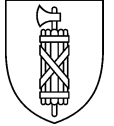
gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Gesamtentscheid des Gemeinderates
Z.____ vom 25. November 2024)

Betreff

Teilzonenplan Y.____



Sachverhalt

A.

B.____, C.____ und D.____ sind je zu 1/3 Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, im Y.____ in V.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 5. April 2004, mit dem südlichen, kleineren Teil in der Weilerzone und ansonsten grösstenteils in der Landwirtschaftszone. Es ist mit einem Gebäude (Vers.-Nr. 002) überbaut.

B.

a) Am 11. Januar 2021 erliess der Gemeinderat Z.____ mit Beschluss Nr. 14 den Teilzonenplan Y.____. Darin ist vorgesehen, das Gebiet Y.____ im Richtplan von der Weiler- in die Kernzone umzuzonen.

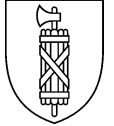
b) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 3. Februar 2021 bis 4. März 2021. Während der Auflagefrist, am 2. März 2021, erhob A.____, wohnhaft im Y.____ (Grundstück Nr. 001), V.____, Einsprache gegen den Teilzonenplan Y.____. Darin rügte er unter anderem die Verletzung der Ausstandspflichten, weil der beim Beschluss vom 11. Januar 2021 mitwirkende Gemeindepräsident E.____ im umzuzonenden Gebiet als Grundeigentümer wohnhaft und deshalb befangen sei und forderte die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses.

c) Daraufhin hob der Gemeinderat Z.____ am 22. März 2021 mit Beschluss Nr. 106 seinen Beschluss vom 11. Januar 2021 auf und fasste ohne Mitwirkung des in Ausstand getretenen Gemeindepräsidenten E.____ gleichentags den Beschluss Nr. 107, der erneut den Erlass des Teilzonenplans Y.____ zum Inhalt hatte, mit demselben Vorhaben den Y.____ im Richtplan von der Weiler- in die Kernzone umzuzonen.

d) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 14. April 2021 bis 13. Mai 2021. Während der Auflagefrist, am 3. Mai 2021, erhob A.____ erneut Einsprache gegen den Teilzonenplan Y.____ und forderte die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses. Er rügte, dass der Teilzonenplan rechtswidrig sei und keine Genehmigung vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) erhalten werde.

e) In der Eingabe vom 1. September 2021 zeigte Marco Müller, Rechtsanwalt, W.____, dem Gemeinderat Z.____ unter Beilage einer am 31. August 2021 unterzeichneten Vollmacht an, die Interessen von A.____ im Einspracheverfahren zu vertreten

f) Mit Beschluss Nr. 332 vom 18. Oktober 2021 entschied der Gemeinderat Z.____ sich von der Anwaltskanzlei L.____ juristisch begleiten zu lassen.



g) Mit Beschluss vom 3. April 2023 wies der Gemeinderat Z.____ die Einsprache und das Gesuch um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ab. Anstelle des Versands des Einspracheentscheids vom 3. April 2023 fasste der Gemeinderat Z.____ am 11. Dezember 2023 (Versand am 20. Dezember 2023) einen erneuten Beschluss mit identischen Rechtssprüchen.

h) Der Teilzonenplan Y.____ wurde vom 8. Januar 2024 bis 16. Februar 2024 dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

i) Mit Schreiben vom 5. März 2025 ersuchte die Gemeinde Z.____ das AREG um Genehmigung des Teilzonenplans Y.____. Am 16. September 2024 verweigerte das AREG die Genehmigung des Teilzonenplans Y.____.

j) Mit Gesamtentscheid vom 25. November 2024 widerrief der Gemeinderat Z.____ den Einspracheentscheid vom 11. Dezember 2023 (Dispositivziffer 1). Des Weiteren beschloss er unter anderem, die Einsprache von A.____ werde geschützt (Dispositivziffer 2), der Teilzonenplan Y.____ nicht genehmigt (Dispositivziffer 3) und das Gesuch von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten abgewiesen (Dispositivziffer 6).

C.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter, mit Schreiben vom 28. Dezember 2024 Rekurs gegen die Dispositivziffer 6 des Gesamtentscheids vom 25. November 2024 beim Bau- und Umweltdepartement. Zur Begründung wird zusammengefasst geltend gemacht, dass die Vorinstanz verschiedene verfahrens- und materiellrechtliche Fehler gemacht habe, die eine Entschädigung der ausseramtlichen Kosten im Einspracheverfahren ausnahmsweise rechtfertigen würden.

D.

Mit Vernehmlassung vom 4. Februar 2025 teilte die Vorinstanz mit, dass sie auf eine Rekursvernehmlassung verzichte.

E.

Am 14. April 2025 stellte A.____ beim Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung für das Rekursverfahren vor dem BUD. Mit Verfügung vom 3. Juli 2025 wies das SJD das Gesuch von A.____ um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung für das Rekursverfahren vor dem BUD ab. Gegen die Verfügung vom 3. Juli 2025 erhob A.____ am 14. Juli 2025 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Mit Entscheid vom 11. August 2025 heisst das Verwaltungsgericht die Beschwerde insoweit teilweise gut, als der Beschwerdeführer im Rekursverfahren von der Bezahlung amtlicher Kosten befreit wird, soweit diese den Betrag des bereits geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 1'500 übersteigen. Im Übrigen werde die Beschwerde abgewiesen.



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. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

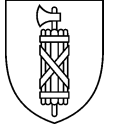
2.

Der Rekurrent macht geltend, ihm sei für das bisherige Verfahren eine angemessene ausseramtliche Entschädigung zu Lasten der Vorinstanz oder des Staates auszurichten.

2.1 Er begründet dies damit, dass vorliegend kein Regelfall im Sinne von Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP gegeben sei, sondern ein Ausnahmefall, in welchem eine Parteientschädigung bereits im Einspracheverfahren zuzusprechen sei. Zum einen sei im vorliegenden Fall eine Referendumsaufgabe erforderlich gewesen, und der Rekurrent habe erst nach dem Entscheid des AREG überhaupt ein Rechtsmittel ergreifen können. Ein weiterer gewichtiger Aspekt liege in der Person des Rekurrenten: Er sei Witwer, im Jahre 1942 geboren, mit administrativen Arbeiten nicht vertraut und bestreite seinen Lebensunterhalt ausschliesslich mit einer unvollständigen AHV-Rente. Er sei daher in besonderem Masse auf die Unterstützung einer rechtskundigen Person angewiesen. Weiter habe sich das Verfahren ungewöhnlich und unnötig lange hingezogen. Seit der ersten Ankündigung der Umzonung seien vier Jahre verstrichen. Zudem sei das Verfahren zu einem Politikum geworden, nachdem die Lokalzeitung ausführlich über die Umzonung berichtet habe. Ihm sei während des Verfahrens das rechtliche Gehör verweigert worden, da alle Eigentümer des Y.____ zur Vernehmung aufgefordert wurden, überdies habe sich die gesamte Nachbarschaft teilweise in rüdem Ton gegen ihn gewandt und ihn für den Wertverlust der Liegenschaften verantwortlich gemacht. Dies habe schliesslich zu einem unangemeldeten Besuch von F.____ geführt, der versucht habe, ihm die Einsprache auszureden. Schliesslich habe auch die Vorinstanz ein Anwaltsbüro mit rechtlicher Beratung betraut, weshalb ihm im Sinne der Waffengleichheit ebenfalls eine rechtskundige Vertretung zustehe. Die Aufwendungen bis zum Nichtgenehmigungsentscheid beliefen sich gemäss Kostennote auf Fr. 7'280.- wobei ein Schreiben an die Vize-Gemeindepräsidentin hinzukomme und insgesamt Kosten von Fr. 7'490.- angefallen seien

2.2

Art. 98 Abs. 2 VRP sieht in Rekursverfahren die Entschädigung ausseramtlicher Kosten vor, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen. Demgegenüber werden

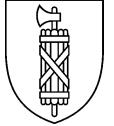


gemäss Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP in erstinstanzlichen und in Einspracheverfahren in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen. Die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung wird praxisgemäss nur ausnahmsweise dann als gerechtfertigt erachtet, wenn das Verfahren willkürlich eröffnet wurde, bzw. der angefochtene Entscheid willkürlich erging oder wenn für die Betroffenen zur Wahrung ihrer Rechte im erstinstanzlichen Verwaltungs- bzw. Einspracheverfahren der Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin unbedingt erforderlich war. Die Frage, wann eine fachkundige rechtliche Vertretung notwendig erscheint, ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes in sachgemässer Analogie zur Praxis bei der Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung zu beantworten (VerwGE B 2002/155 vom 22. Mai 2003 Erw. 2b und VerwGE B 2015/44 vom 28. Juni 2016 Erw. 3.2). Dementsprechend ist insbesondere auf die Schwierigkeit der sich im Verfahren stellenden Fragen, die Rechtskenntnisse der Beteiligten, die Bedeutung der Streitsache für die Betroffenen und auf eine allfällige Rechtsvertretung der Gegenpartei abzustellen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass an das Vorhandensein und die Massgeblichkeit dieser Kriterien im Rahmen von Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP höhere Anforderungen als bei Art. 98 Abs. 2 VRP zu stellen sind, wo sich die Notwendigkeit der Entschädigung ausseramtlicher Kosten ebenfalls anhand dieser Kriterien beurteilt. Erforderlich sind somit eine gewisse Komplexität der Angelegenheit und besondere Umstände, die den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin geradezu bedingen. Bietet ein Fall bzw. eine konkrete Baueingabe bei objektiver Betrachtungsweise für einen durchschnittlich rechtskundigen Bürger nicht mehr Schwierigkeiten als viele andere, ähnlich gelagerte Fälle, besteht deshalb regelmässig kein Entschädigungsanspruch. Andernfalls müsste in sämtlichen Einspracheverfahren eine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen werden, was die gesetzliche Regelung aus den Angeln heben würde. In Frage kommt daher in Einsprache- bzw. erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren im Rahmen des geltenden Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP eine einzelfallweise Anordnung der Entschädigungspflicht (BDE Nr. 4/2012 vom 28. Februar 2012 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

2.3

Unter dieser Prämisse ist dem Rekurrenten ein Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand im Einspracheverfahren nur im Ausnahmefall zuzuerkennen. Die anspruchsbegründenden Verhältnisse sind nach denselben Kriterien zu beurteilen wie im Rahmen der unentgeltlichen Rechtsverteidigung, was voraussetzt, dass sowohl eine gewisse Komplexität der Angelegenheit als auch besondere persönliche oder verfahrensbezogene Umstände vorliegen, welche den Beizug eines Anwalts geradezu notwendig erscheinen lassen.

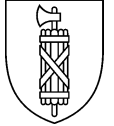
Für die Komplexität der Streitsache spricht zunächst, dass die Vorinstanz mit dem geplanten Teilzonenplanvorhaben bezweckte, die im Nachgang zu BGE 145 II 83 vom AREG etablierte Genehmigungspraxis für Bauvorhaben in der Weilerzone grundlegend in Frage zu stellen bzw. Wege zu finden, diese im Gebiet Y.____ nicht zur Anwendung



kommen zu lassen. Schon früh war zwar ersichtlich, dass das Vorhaben «nicht in allen Belangen den Zielen und Grundsätzen des RPG» entspricht. Die rechtliche Schwierigkeit wurde weiter erhöht durch die von der Vorinstanz ins Feld geführten Argumente des Vertrauensschutzes sowie der Enteignung. Erschwerend kamen zahlreiche und teilweise umfangreiche Stellungnahmen betroffener Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer hinzu, welche sich alle gegen die Einsprache des Rekurrenten richteten und den verfahrensrechtlichen Druck auf ihn erhöhten. Trotz des vom Rekurrenten bereits in seiner Einsprache vom 2. März 2021 dargelegten Hinweises auf die einschlägige Praxis des AREG hielt die Vorinstanz während eines sich über mehr als vier Jahre erstreckenden, teilweise verzögert geführten Verfahrens unbeirrt an seinem Vorhaben fest. Zu beachten ist weiter, dass die Vorinstanz im Einspracheverfahren wiederholt anwaltliche Unterstützung in Anspruch nahm. Dies deutet darauf hin, dass die rechtsanwendende Behörde das Verfahren selbst als hinreichend komplex erachtete, um anwaltliche Beratung beizuziehen, was sich insbesondere daran zeigt, dass selbst das Akteneinsichtsgesuch des Rekurrenten der anwaltlichen Prüfung übergeben wurde. Zusammen mit der Tatsache, dass der ursprüngliche Beschluss der Vorinstanz vom 11. Januar 2021 aufgrund einer vom Rekurrenten geltend gemachten Befangenheit des Gemeindepräsidenten aufgehoben und das Verfahren anschliessend neu aufgelegt werden musste, spricht für eine erhöhte formelle und materielle Komplexität der Streitsache.

In Bezug auf die Rechtskenntnisse des Rekurrenten ist zu berücksichtigen, dass dieser als Witwer mit Jahrgang 1942 nicht mit administrativen Abläufen vertraut ist und seinen Lebensunterhalt aus einer nicht vollen AHV-Rente bestreitet, weshalb er stärker auf rechtskundige Unterstützung angewiesen war als ein durchschnittlicher rechtskundiger Bürger.

Die Bedeutung der Streitsache für den Rekurrenten wird zudem wesentlich durch die besonderen Umstände geprägt, welche sich im Verlauf des Verfahrens entwickelten. Das Umzonungsvorhaben wurde in der Gemeinde zu einem Politikum; die Lokalzeitung berichtete darüber und verschiedene Grundeigentümer beteiligten sich mit Stellungnahmen, welche sich allesamt für eine Umzonung aussprachen. Einige Nachbarn machten den Rekurrenten für den Wertverlust ihrer Grundstücke verantwortlich und wiesen auf die «massive Entwertung» der betroffenen Parzellen hin. Ein Mitglied des Gemeinderates und der Baukommission suchte den Rekurrenten unangemeldet auf, um ihn zur Rücknahme seiner Einsprache zu bewegen. Der Umstand, dass seine Einsprache sämtlichen Grundeigentümern im Y.____ zur Vernehmlassung zugestellt wurde, während ihm selbst das Schreiben der Gemeinderatskanzlei vom 18. August 2021 nicht übermittelt wurde, verstärkte den Eindruck einer gegen ihn gerichteten Front zusätzlich. Die betroffenen Grundeigentümer hatten zudem ein eigenes finanzielles Interesse an der Umzonung: In den Unterlagen finden sich mehrfach Hinweise darauf, dass Grundstücke als Bauland erworben wor-



den seien und damit die «faktische Enteignung» finanzielle Auswirkungen habe und dass sich die Gemeinde sogar bei ihrer juristischen Vertretung erkundigte, ob Haftungsfragen entstehen könnten, wenn Banken das Land als Nichtbauzone einstufen würden. Dies alles verstärkt den Eindruck, dass weniger die korrekte Umsetzung des Bundesrechts als vielmehr private finanzielle Interessen im Vordergrund der Umzonung standen. Insgesamt entstand damit eine faktische «Allegegen-einen»-Situation.

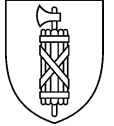
Schliesslich ist bei der Prüfung der Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung auch der Umstand zu berücksichtigen, dass die Vorinstanz selbst anwaltliche Unterstützung beizog, deren Mandatierung in Umfang und konkreter Aufgabenstellung aus den Akten nicht vollständig ersichtlich ist. Ab dem 18. Oktober 2021 wurde die Vorinstanz durch die Anwaltskanzlei L.____ vertreten und auch einzelne Grundeigentümer liessen sich durch einen Anwalt vertreten. Ohne anwaltliche Unterstützung wäre der Rekurrent in eine asymmetrische Stellung geraten und wäre in seiner Fähigkeit, seine Rechte zu wahren, aufgrund der fehlenden Waffengleichheit benachteiligt gewesen. Zwar war der Rekurrent seinerseits bereits inoffiziell seit der ersten Einsprache anwaltlich beraten worden, und es ist nicht auszuschliessen, dass die Gemeinde erst aufgrund der offiziellen anwaltlichen Vertretung durch Rechtsanwalt Marco Müller ihrerseits juristische Beratung beigezogen hat. Gleichwohl ist der Aspekt der anwaltlichen Unterstützung des Gemeinderates Z.____ während des Einspracheverfahrens für die Frage der Waffengleichheit nicht unwesentlich.

2.4

Im vorliegenden Fall ist aufgrund der dargelegten Aspekte zunächst festzustellen, dass eine erhöhte formelle und materielle Komplexität der Streitsache in diesem speziellen Fall angenommen werden kann. Diese erhöhte Komplexität allein vermag eine ausseramtliche Entschädigung im Einspracheverfahren jedoch noch nicht zu rechtfertigen, zumal an die Massgeblichkeit der relevanten Kriterien im Rahmen von Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP höhere Anforderungen zu stellen sind als nach Art. 98 Abs. 2 VRP, wo sich die Notwendigkeit anwaltlicher Vertretung ebenfalls nach diesen Kriterien beurteilt.

Hinzu kommt, dass der Rekurrent stärker auf rechtskundige Unterstützung angewiesen ist als ein durchschnittlich rechtskundiger Bürger. Auch dieser Umstand vermag für sich allein keine ausseramtliche Entschädigung im Einspracheverfahren zu begründen, verstärkt jedoch die bereits bestehende besondere Ausgangslage.

Entscheidendes Gewicht kommt im vorliegenden Verfahren – insbesondere bezüglich Bedeutung der Streitsache für den Rekurrenten – der beschriebenen sozialen Belastungssituation zu: Das Verfahren wurde in der Gemeinde zu einem Politikum, die Nachbarschaft reagierte teilweise in rüdem Ton, dem Rekurrenten wurde ein angeblicher Wertverlust der Liegenschaften angelastet, und ein Mitglied des Ge-



meinderates sowie der Baukommission suchte den Rekurrenten unangemeldet auf, um ihn zur Rücknahme der Einsprache zu bewegen. Diese Konstellation führte faktisch zu einer «Alle-gegen-einen»-Situation, in welcher der Rekurrent strukturell unterlegen war und ohne anwaltliche Vertretung ersichtlich nicht in der Lage gewesen wäre, seine verfahrensrechtlichen Ansprüche wirksam wahrzunehmen.

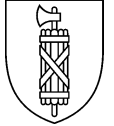
Der Umstand, dass sich die Vorinstanz ab einem gewissen Zeitpunkt ebenfalls anwaltlich beraten liess, fällt demgegenüber nur geringfügig ins Gewicht, zumal ihre anwaltliche Mandatierung erst nach jener des vom Rekurrenten mandatierten Rechtsanwalts erfolgte und daher weniger ausschlaggebend für die Notwendigkeit anwaltlicher Unterstützung des Rekurrenten war. Ob die Vorinstanz seinerseits erst aufgrund der bereits bestehenden anwaltlichen Vertretung des Rekurrenten eine Anwaltskanzlei beizog, kann offenbleiben, da der entscheidende Gesichtspunkt vorliegend in der besonderen Belastungssituation des Rekurrenten und der daraus resultierenden strukturellen Ungleichheit liegt. Das Argument der Waffengleichheit ist daher zwar gegeben, erweist sich jedoch als eher untergeordnet für die Bejahung der Entschädigungspflicht.

Durch das Zusammenwirken all dieser Faktoren ist vorliegend ein Ausnahmefall im Sinne von Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP zu bejahen, weshalb eine ausseramtliche Entschädigung im Einspracheverfahren grundsätzlich zu gewähren ist.

2.5

Diese ist allerdings erst ab dem Zeitpunkt zuzusprechen, in welchem der Rekurrent objektiv mit der geschilderten «Alle-gegen-einen»-Konstellation konfrontiert wurde. Dies war ab jenem Moment der Fall, in dem ihm aufgrund der Einsprache von mehreren Nachbarn Vorwürfe gemacht und Verantwortlichkeiten hinsichtlich eines behaupteten Wertverlustes zugeschrieben wurden, was sich sodann im unangemeldeten Besuch eines Gemeinderatsmitglieds und Mitglieds der Baukommission manifestierte, welcher versuchte, den Rekurrenten zum Rückzug der Einsprache zu bewegen. Zudem wurde, ob versehentlich oder nicht, seine Einsprache sämtlichen Grundeigentümern im Y.____ zugestellt, während ihm selbst das Schreiben der Gemeinderatskanzlei Z.____ vom 18. August 2021 nicht zuging. Ab diesem Zeitpunkt war somit die Inanspruchnahme anwaltlicher Unterstützung als notwendig zu betrachten.

Eine ausseramtliche Entschädigung ist in jedem Fall nur im Umfang der tatsächlich notwendigen und angemessenen Verfahrenshandlungen zu gewähren (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 158). Zu entschädigen sind folglich jene anwaltlichen Schritte, die zur Wahrung der Rechte des Rekurrenten objektiv erforderlich waren, vor allem das Schreiben an die Gemeinde betreffend Vertretungsanzeige und Gesuch um Akteneinsicht, die weiteren Eingaben zur Durchsetzung der



Akteneinsicht, die Stellungnahme zum Besuch durch F.____, das Studium der Stellungnahme von Rechtsanwalt S.____ sowie Aktenstudium und Besprechung mit dem Mandanten. Mit Blick auf das vorstehend Gesagte erscheint es als angemessen, die eingereichte Kostennote auf das notwendige Mass zu kürzen. Insgesamt erscheint vorliegend ermessensweise ein Aufwand von neun Stunden als angemessen. Der Rekurrent ist folglich im Einspracheverfahren durch die Vorinstanz mit Fr. 2'250.– (zzgl. 4% Barauslagen) zu entschädigen.

Zu betonen ist, dass das Institut der ausseramtlichen Entschädigung nicht dazu dient, persönliche Konflikte oder politische Auseinandersetzungen auf Kosten des Gemeinwesens auszutragen; die Entschädigung kann sich nur auf eine eng begrenzte Zahl von Tätigkeiten beziehen, die zur Wahrung der Rechte des Betroffenen erforderlich und notwendig sind. Eine retrospektive Betrachtung der tatsächlich notwendigen anwaltlichen Aufwendungen gestaltet sich naturgemäss schwierig. Im vorliegenden Fall musste dem Rechtsvertreter jedoch schon früh bewusst gewesen sein, dass das kommunale Vorhaben bundesrechtswidrig war und eine Genehmigung des Kantons nicht zu erwarten war, wie dies bereits in der Einsprache vom 3. Mai 2021 sowie im Schreiben vom 29. Oktober 2021 erwähnt wurde. Daraus folgt, dass sich die anwaltliche Tätigkeit im Wesentlichen darauf beschränken musste, die notwendigen Schritte vorzunehmen, um das Verfahren ordnungsgemäss fortzuführen: Akteneinsicht zu erhalten, sich mit der Sache vertraut zu machen, den Gemeinderat zur Weiterleitung an den Kanton anzuhalten und den Rekurrenten in der beschriebenen Drucksituation zu unterstützen, bis das Verfahren in das Rekursstadium gelangte, in welchem wiederum eigenständige Entschädigungsregeln und Rechtsmittel gelten. Die ausseramtliche Entschädigung im Einspracheverfahren ist somit auf Fr. 2'250.– zuzüglich 4% Barauslagen, insgesamt also Fr. 2'340.– festzulegen; sie ist von der Vorinstanz zu bezahlen.

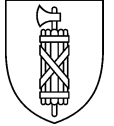
3.

Zusammenfassend ergibt sich, dass im vorliegenden Verfahren ein Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung für das Einspracheverfahren besteht. Der Rekurs erweist sich deshalb als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

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. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

4.2 Der von Rechtsanwalt Marco Müller am 14. Januar 2025 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist zurückzuerstatten.



5.

Der Rekurrent stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Rekursverfahren.

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. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

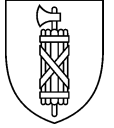
5.2 Da bereits im Einspracheverfahren die Notwendigkeit einer rechtliche Vertretung anerkannt wurde, gilt dies umso mehr für das Rekursverfahren. Deswegen bot das Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten, welchen den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, weswegen grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung besteht (Art. 98^{bis} VRP). Nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) beträgt das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege vor Verwaltungsbehörden pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Für ein aussergewöhnlich aufwendiges Verfahren kann das Honorar um 100 Prozent erhöht werden (Art. 22 Abs. 2 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Nach ständiger Praxis des Bau- und Umweltsdepartementes wird für durchschnittlich schwierige Rekursverfahren (ohne Rekursaugenschein) regelmässig ein mittleres Honorar von Fr. 2'750.– festgesetzt. Weil keine Kostennote hinsichtlich des Rekursverfahrens vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 HonO ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen. Die Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Ziffer. 6 des angefochtenen Gesamtentscheids des Gemeinderates Z.____ vom 25. November 2024 wird aufgehoben und wie folgt ersetzt:



«Das Gesuch von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Der Gemeinderat Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich im Einspracheverfahren mit Fr. 2'340.–.»

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 14. Januar 2025 von Marco Müller geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten im Rekursverfahren wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich im Rekursverfahren mit Fr. 2'750.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin