



Fall-Nr.:	B 2023/109
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	18.07.2024
Entscheiddatum:	04.07.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 04.07.2024

Verletzung des kommunalen fakultativen Referendumsrechts bei Grundstückverkauf. Art. 23 lit. d des Gemeindegesetzes und Art. 12 Abs. 1 lit. c, Art. 40 und Ziffer 6.2 des Anhangs der Gemeindeordnung der Beschwerdegegnerin (in der bis 31. Dezember 2023 gültigen Fassung). Das Vorenthalten des (fakultativen) Referendumsrechts kann nicht unter den in Art. 163 bis Art. 165 GG geregelten Rechtsschutz in kommunalen Abstimmungssachen subsumiert werden. In Nachachtung von Art. 88 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht muss eine echte Gesetzeslücke angenommen werden, die in analoger Anwendung von Art. 163 ff. GG zu füllen ist. Folglich kann die Verletzung des kommunalen fakultativen Referendumsrechts mit einer Abstimmungsbeschwerde gerügt werden. Das Departement des Innern verweigerte dem Beschwerdeführer zu Unrecht einen rechtsmittelfähigen Entscheid über seine Eingabe, worin er die Verletzung des kommunalen fakultativen Referendumsrechts rügte. Die beim Verwaltungsgericht gegen das Departement des Innern erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde ist deshalb gutgeheissen worden. Die Bestimmung des massgebenden Schwellenwerts von Ziffer 6.2 des Anhangs zur Gemeindeordnung, ab dessen Erreichen das fakultative Referendumsrecht zu gewährleisten ist, richtet sich nach dem (amtlichen) Verkehrswert und nicht nach der amtlichen Verkehrswertschätzung als solcher. Unter dem Verkehrswert ist jener Wert zu verstehen, der einem Vermögensgegenstand im gewöhnlichen wirtschaftlichen Verkehr, insbesondere bei Kauf und Verkauf, unter normalen wirtschaftlichen Verhältnissen beigemessen wird. Weil der massgebliche Verkehrswert noch nicht spruchreif abgeklärt worden ist, wird die Sache zu weiterer Abklärung und neuem Entscheid an das Departement des Innern zurückgewiesen. (Verwaltungsgericht, B 2023/109)

Entscheid vom 4. Juli 2024



St.Galler Gerichte

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Brunner, Engeler und Steiner; Gerichtsschreiber Geertsen

Verfahrensbeteiligte

A. __

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Adrian Rufener, Rufener Recht + IT, St. Leonhard-Strasse 4, 9000 St. Gallen,

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Politische Gemeinde Rapperswil-Jona, Stadtrat, St. Gallerstrasse 40, 8645 Jona,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Rechtsverweigerungsbeschwerde (fakultatives Referendumsrecht betreffend Grundstücksverkauf)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Der Stadtrat der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona (fortan Stadtrat) genehmigte



St.Galler Gerichte

an der Sitzung vom 8. Februar 2021 den Verkauf des Grundstücks Nr. 4794J (Teilflächen von Grundstück Nr. 169J [1682 m²] und Nr. 4396J [318 m²]; Baulandfläche von insgesamt 2000 m²; zur Flächenaufteilung siehe act. 33, Ziffer 5), Jonerhof, an die sich damals noch in Gründung befindende – durch die B.___ AG, Rapperswil-Jona, als Gründeraktionärin vertretene – B.___ Holding AG mit einem Rückkaufs- und Vorkaufsrecht zu einem Kaufpreis von CHF 2'400'000. Des Weiteren genehmigte er ein Kaufrecht zugunsten der B.___ Holding AG über das Grundstück Nr. 4794J zur Sicherung des Grundstücks bis zur Eigentumsübertragung. Es wurde vereinbart, dass die Eigentumsübertragung erst nach Erhalt einer rechtskräftigen Baubewilligung für den Neubau auf dem Kaufobjekt erfolge. Der Stadtrat hielt sich für zuständig, die Genehmigung zu erteilen, da nicht davon auszugehen sei, der Verkehrswert des Kaufobjekts übersteige CHF 2'000'000. Im Protokoll hielt er weiter fest, dass mit dem Verkehrswert der amtlich geschätzte Steuerwert und nicht der Marktwert gemeint sei. Eine Schätzung des neuen Grundstücks Nr. 4794J erfolge erst nach der definitiven Mutation bzw. Aufnahme im Grundbuch, unmittelbar nach Erhalt der rechtskräftigen Baubewilligung (act. 34; zum Kaufvertrag siehe act. 10.2).

A.b.

In der Medienmitteilung vom 21. Februar 2023 orientierte die politische Gemeinde Rapperswil-Jona die Öffentlichkeit über den zwischen ihr und der B.___ Holding AG geschlossenen Kaufvertrag (act. 10.1.1).

A.c.

Mit einer als «Rechtsverweigerungsbeschwerde / eventuell Aufsichtsbeschwerde» bezeichneten Eingabe vom 10. März 2023 wandte sich der in Jona wohnende A.___ an das Departement des Innern und beantragte, die politische Gemeinde Rapperswil-Jona sei zu verpflichten, den Grundstücksverkauf an die B.___ AG dem fakultativen Referendum zu unterstellen, da der Verkehrswert des Grundstücks über CHF 2'000'000 liege. Allenfalls seien aufsichtsrechtliche Schritte zu prüfen (act. 10.1; zur weiteren Eingabe vom 20. März 2023 siehe act. 10.3).

A.d.

Das Departement des Innern teilte A.___ am 11. Mai 2023 mit, dass das Grundstücksgeschäft im korrekten Verfahren durch den Stadtrat ohne Unterstellung unter das fakultative Referendum beschlossen worden sei, weil der Verkehrswert des Grundstücks nicht mehr als CHF 2'000'000 betragen habe. Deshalb werde der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge geleistet (act. 10.7).

B.

B.a.

Am 23. Mai 2023 erhob A.___ (fortan Beschwerdeführer)



St.Galler Gerichte

Rechtsverweigerungsbeschwerde «bzw. Beschwerde gegen Entscheid» des Departements des Innern (fortan Vorinstanz) vom 11. Mai 2023. Er beantragte u.a., die politische Gemeinde Rapperswil-Jona (fortan Beschwerdegegnerin) sei zu verpflichten, den Grundstücksverkauf an die B.___ AG dem fakultativen Referendum zu unterstellen, und es sei ihr zu verbieten, bis zum Abschluss des vorliegenden Verfahrens der B.___ AG oder einer Nachfolgegesellschaft eine Baubewilligung für das fragliche Grundstück zu erteilen; unter Kostenfolge. Der Vorinstanz warf er vor, die bei ihr erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde zu Unrecht nicht behandelt zu haben. Er hielt daran fest, der Verkehrswert des Grundstücks habe mehr als CHF 2'000'000 betragen. Des Weiteren bemängelte der Beschwerdeführer, dass die Information über den Grundstücksverkauf erst zwei Jahre nach Abschluss des Kaufvertrags erfolgt sei (act. 1). Mit Schriftsatz vom 12. Juni 2023 ergänzte er die Eingabe vom 23. Mai 2023 (act. 6).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 29. Juni 2023 beantragte die Vorinstanz, die Rechtsverweigerungsbeschwerde sei abzuweisen, sofern darauf einzutreten sei. Der aufsichtsrechtlichen Anzeige sei keine Folge zu leisten. Eine Behandlung der Eingaben vom 10. und 20. März 2023 als Rechtsverweigerungsbeschwerde habe sich nicht im Sinn des Beschwerdeführers gezeigt, da das Vorgehen der Beschwerdegegnerin rechtmässig gewesen sei. Andernfalls hätte sie (die Vorinstanz) die Beschwerdegegnerin aufsichtsrechtlich anweisen können, sich korrekt zu verhalten. Zu beachten sei ausserdem, dass der Entscheid einer Aufsichtsbehörde, einer aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge zu leisten, nicht anfechtbar sei. Für den Fall, dass das Verwaltungsgericht zu einem anderen Ergebnis gelange, sei von einer Rückweisung der Sache an sie (die Vorinstanz) abzusehen und ein Entscheid durch das Verwaltungsgericht selbst zu fällen. Sie habe sich in der Sache bereits geäussert (act. 9).

B.c.

Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Stellungnahme vom 16. August 2023, die Rechtsverweigerungsbeschwerde sei abzuweisen, sofern darauf einzutreten sei. Der aufsichtsrechtlichen Anzeige sei keine Folge zu leisten. Im Wesentlichen vertritt die Beschwerdegegnerin die Auffassung, sie sei zu Recht vom steuerrechtlich relevanten Verkehrswert und damit von einem CHF 2'000'000 nicht übersteigenden Verkehrswert des Grundstücks ausgegangen (act. 13).

B.d.

In der Stellungnahme vom 28. September 2023 hielt der Beschwerdeführer unverändert an der Beschwerde fest und reichte weitere Unterlagen ein. Zudem warf er der Vorinstanz vor, befangen zu sein. So habe sie lediglich die Argumentation der Beschwerdegegnerin übernommen und wehre sich gegen eine Rückweisung mit der



St.Galler Gerichte

Begründung, sie würde diesfalls nicht anders entscheiden (act. 18; zu einer weiteren Eingabe vom 13. Oktober 2023 betreffend den umstrittenen Wert des Grundstücks siehe act. 21).

B.e.

Die Beschwerdegegnerin hielt im Schriftsatz vom 21. November 2023 unverändert an ihren Anträgen und deren Begründung fest (act. 33).

B.f.

Am 15. Dezember 2023 beantragte der – inzwischen durch Rechtsanwalt Adrian Rufener vertretene – Beschwerdeführer: 1. Die Vorinstanz sei anzuweisen, die Aufsichtsanzeige/Beschwerde vom 10. März 2023 als Beschwerde im Zusammenhang mit der Ausübung von politischen Rechten entgegenzunehmen, materiell zu behandeln und die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, den Verkauf des Grundstückes Nr. 4794J dem fakultativen Referendum zu unterstellen. 2. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, die Aufsichtsanzeige/Beschwerde vom 10. März 2023 als Beschwerde im Zusammenhang mit der Aufsicht über die politischen Rechte entgegenzunehmen, materiell zu behandeln und die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, den Verkauf des Grundstückes Nr. 4794J dem fakultativen Referendum zu unterstellen. 3. Während des Verfahrens vor Verwaltungsgericht sei der Beschwerdegegnerin die Veräusserung des Grundstückes vorsorglich zu untersagen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Im Wesentlichen hielt der Beschwerdeführer am Standpunkt fest, dass der vereinbarte Kaufpreis von CHF 2'400'000 für die Bestimmung des (amtlichen) Verkehrswerts beachtlich und damit für die umstrittene Frage nach einer Unterstellung unter das fakultative Referendum des Verkaufs massgebend sei. Im Rahmen der Begründung stellte er zudem den Antrag, die Streitsache sei zur Veranlassung einer Neuschätzung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen (act. 37).

B.g.

Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Stellungnahme vom 25. Januar 2024, sämtliche Anträge des Beschwerdeführers seien abzuweisen. Sie hielt unverändert an ihrer bisherigen Auffassung zur Bewertung des Grundstücksgeschäfts fest und führte ergänzend aus, gegen das Bauprojekt auf dem Grundstück Nr. 4794J sei rechtzeitig eine Einsprache erhoben worden. Da es weiterhin (und auch zumindest in nächster Zeit) an der für die Eigentumsübertragung erforderlichen Voraussetzung einer rechtskräftigen Baubewilligung fehlen werde, sei die Anordnung eines vorsorglichen Veräusserungsverbots nicht gerechtfertigt (act. 40).

B.h.

Die Verfahrensleitung des Verwaltungsgerichts teilte den Beteiligten am 12. Februar 2024 mit, dass ein Entscheid über die beantragte vorsorgliche Massnahme



gegebenenfalls erforderlich werde, wenn die Beschwerdegegnerin über das Baugesuch eine Verfügung erlasse und diese in Rechtskraft erwachse. Die Beschwerdegegnerin wurde deshalb verpflichtet, dem Verwaltungsgericht eine Verfügung über das Baugesuch unmittelbar nach Erlass zur Kenntnis zu bringen. Vor diesem Hintergrund wurde einstweilen auf einen separaten Entscheid über die vorsorgliche Massnahme verzichtet (act. 42).

B.i.

Am 27. Juni 2024 liess der Beschwerdeführer mitteilen, dass die Einsprache gegen die Baubewilligung offenbar zurückgezogen sei. Er beantragte deshalb, über sein Begehren betreffend vorsorgliche Massnahmen zu befinden (act. 43).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Zunächst ist von Amtes wegen zu prüfen, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind.

1.1.

Das Verwaltungsgericht entscheidet u.a. über Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen Departemente (Art. 89 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Eingabe des Beschwerdeführers vom 23. Mai 2023 (act. 1) erfolgte innert dreissig Tagen, nachdem er vom Beschwerdegrund (Schreiben der Vorinstanz vom 11. Mai 2023, act. 2) Kenntnis erhalten hatte (Art. 90 Abs. 1 VRP; eingehend hierzu VerwGE B 2023/62 vom 26. Oktober 2023 E. 3.2 und E. 6.2). Gegen die Verweigerung eines Entscheids über die vor der Vorinstanz von ihm erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 10. März 2023 (act. 10.1) steht bzw. stand dem Beschwerdeführer kein ordentliches Rechtsmittel offen (Art. 88 Abs. 1 VRP). Deshalb und weil sämtliche weiteren formellen Anforderungen (Art. 92 in Verbindung mit Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP) erfüllt sind, ist auf die beim Verwaltungsgericht eingereichte Rechtsverweigerungsbeschwerde einzutreten.

1.2.

Die Vorinstanz führt mit Blick auf ihr Schreiben vom 11. Mai 2023 (act. 2) bzw. den darin getroffenen Entscheid, der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge zu leisten, an sich zutreffend aus (act. 9, Ziffer 1.b), dass dagegen keine Anfechtungsmöglichkeit beim Verwaltungsgericht besteht (siehe VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 E. 1 am Schluss mit Hinweis). Allerdings stellte der Beschwerdeführer weder in der Eingabe vom 23. Mai 2023 noch in den späteren Stellungnahmen (siehe etwa diejenige vom



15. Dezember 2023, act. 37) Anträge, die sich gegen die vorinstanzliche Behandlung seiner Aufsichtsanzeige richten. Seine Beschwerdeführung und die von ihm vor Verwaltungsgericht gestellten Rechtsbegehren gründen auf dem Vorwurf, dass ihm die Vorinstanz zu Unrecht einen Entscheid über die bei ihr erhobene (Rechtsverweigerungs-)Beschwerde vorenthalte.

1.3.

Das Verwaltungsgericht hatte bislang noch nicht über die Rechtsmittelmöglichkeiten bei einer gerügten Verletzung des kommunalen fakultativen Referendumsrechts zu befinden. Deshalb ergeht der vorliegende Entscheid in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziffer 1 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG).

2.

Materiell ist zunächst die Frage zu prüfen, ob der Vorwurf des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe eine Rechtsverweigerung begangen, zutrifft.

2.1.

Der Beschwerdeführer erhob am 10. März 2023 bei der Vorinstanz Rechtsverweigerungsbeschwerde, eventuell Aufsichtsbeschwerde. Inhaltlich rügte er eine Verletzung des Referendumsrechts durch die Beschwerdegegnerin (act. 10.1). Die Vorinstanz behandelte diese Eingabe indessen einzig als aufsichtsrechtliche Anzeige, der sie keine Folge leistete (act. 2). Sie hält dieses Vorgehen für zulässig, da sie die Rügen des Beschwerdeführers im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Verfahrens geprüft habe. Es habe sich schnell gezeigt, dass die Finanzkompetenzen eingehalten worden seien. Eine Behandlung der Eingabe vom 10. März 2023 als Rechtsverweigerungsbeschwerde habe sich demzufolge nicht im Sinn des Beschwerdeführers gezeigt, da sie (im aufsichtsrechtlichen Verfahren) zum Schluss gekommen sei, dass das Vorgehen der Beschwerdegegnerin rechtmässig gewesen sei. Wäre dies nicht der Fall gewesen, hätte sie aufsichtsrechtlich die Beschwerdegegnerin angewiesen, sich korrekt zu verhalten (act. 9, Ziffer 1.a).

2.2.

Die Vorinstanz übersieht bei ihrer Argumentation, dass sie mit ihrem Vorgehen dem Beschwerdeführer den weiteren ordentlichen Rechtsmittelweg versperrt (Art. 89 Abs. 2 lit. b VRP), indem sie ihm den Erlass eines Anfechtungsobjekts, nämlich eines förmlichen Entscheids über seine als Rechtsverweigerungsbeschwerde bezeichnete Eingabe bzw. die Rüge, das Finanzreferendumsrecht sei verletzt worden, verweigert. Wie sie sich selbst bewusst ist (siehe E. 1.2 hiavor), besteht nämlich bei rein aufsichtsrechtlicher Behandlung der gerügten Verletzung des Referendumsrechts keine Anfechtungsmöglichkeit. Allein schon vor diesem Hintergrund kann die Auffassung der Vorinstanz nicht geteilt werden, die unterbliebene Behandlung der



Rechtsverweigerungsbeschwerde sei im Sinn des Beschwerdeführers gewesen. Dies gilt umso mehr, als die Rechtsverweigerungsbeschwerde immerhin ein (ausserordentliches) Rechtsmittel darstellt und sie in keiner Hinsicht in einem subsidiären Verhältnis zur aufsichtsrechtlichen Anzeige als blossem Rechtsbehelf (siehe hierzu H.-R. Arta, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 84 zu Überblick) steht. Damit fällt die Rechtsverweigerungsbeschwerde mit dem Abschluss des aufsichtsrechtlichen Verfahrens auch nicht formlos dahin. Abgesehen davon sind ordentliche und ausserordentliche Rechtsmittelverfahren förmlich abzuschreiben, wenn sie gegenstandslos werden (Art. 57 Abs. 1 VRP, Art. 64 VRP und Art. 92 VRP), was die Vorinstanz – sollte sie denn von der Gegenstandslosigkeit der Rechtsverweigerungsbeschwerde ausgegangen sein – ebenfalls verkennt.

Ohnehin erweist sich bei näherer Betrachtung, dass die Eingabe vom 10. März 2023 als ordentliches Rechtsmittel zu interpretieren ist. Denn die Verletzung des Finanzreferendumsrechts ist letztinstanzlich einer Prüfung durch das Bundesgericht zugänglich. Dieses beurteilt nämlich u.a. Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen (Art. 82 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, SR 173.110, BGG). Von dieser Bestimmung werden auch die kommunalen politischen Rechte (vgl. BGer 1C_45/2016, 1C_147/2016 vom 8. August 2016 E. 3.2.1), insbesondere das (Finanz-)Referendumsrecht erfasst (BSK BGG-Steinmann/Mattle, 2018, Art. 82 N 79 und N 83). Art. 88 Abs. 2 BGG verpflichtet die Kantone deshalb, ein ordentliches Rechtsmittel gegen behördliche Akte vorzusehen, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten (einschliesslich der kommunalen politischen Rechte; BSK BGG-Steinmann/Mattle, a.a.O., Art. 88 N 9) verletzen können. Eine Ausnahme von dieser Pflicht im Sinn von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG liegt nicht vor, da im hier zu beurteilenden Fall ein Akt einer kommunalen Behörde (Beschwerdegegnerin) und damit kein Akt des Parlaments oder der Regierung zu beurteilen ist (vgl. BBI 2001 4202, 4327, und BGer 1C_45/2016, 1C_147/2016 vom 8. August 2016 E. 3.2.2).

Der Rechtsschutz in kommunalen Abstimmungssachen ist in Art. 163 bis Art. 165 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, GG) besonders geregelt. Das Vorenthalten des (fakultativen) Referendumsrechts kann nicht unter diese Bestimmungen subsumiert werden. In Nachachtung der bundesrechtlichen Anforderungen (Art. 88 Abs. 2 BGG) muss eine echte Gesetzeslücke angenommen werden, die in analoger Anwendung von Art. 163 ff. GG zu füllen ist. Damit muss dem Beschwerdeführer ein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung (Abstimmungsbeschwerde) stehen, um kommunale Akte hinsichtlich ihrer Konformität mit den politischen Rechten bei der Vorinstanz überprüfen



zu können. Demnach hätte die Vorinstanz die Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegen ihrer Bezeichnung sogar als ordentliches Rechtsmittel qualifizieren und als solches behandeln müssen. Dass der Beschwerdeführer vom Fehlen einer ordentlichen Rechtsmittelmöglichkeit ausging (act. 10.1) und (erst) im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren die Voraussetzungen für eine Abstimmungsbeschwerde ausdrücklich verneinte (act. 1, S. 1 f.), vermag ihm nicht zu schaden. Entscheidend ist der Inhalt der Eingabe vom 10. März 2023 und nicht dessen Bezeichnung, nämlich, dass der Beschwerdeführer rechtzeitig die Verletzung seines Referendumsrechts rügte und die Unterstellung des Grundstücksverkaufs unter das fakultative Referendum beantragte (act. 10.1).

Indem die Vorinstanz dem Beschwerdeführer einen Rechtsmittelentscheid vorenthielt, beging sie eine Rechtsverweigerung.

2.3.

Die Vorinstanz ersucht im Fall der Gutheissung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsverweigerungsbeschwerde, auf eine Rückweisung der Sache zur materiellen Behandlung zu verzichten (act. 9, Ziffer 4). Sie beantragt damit sinngemäss eine Ausdehnung des Anfechtungsgegenstands im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren. Denn Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Rechtsverweigerungsbeschwerde bildet grundsätzlich einzig die Frage, ob die Vorinstanz eine Rechtsverweigerung begangen hat.

2.3.1.

Aus prozessökonomischen Gründen ist die Ausdehnung des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens auf eine ausserhalb des Anfechtungsgegenstands liegende spruchreife Frage zulässig, wenn diese mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann und sich die Beteiligten mindestens in Form einer Prozessklärung zu dieser Streitfrage geäussert haben (VerwGE B 2022/151 vom 13. März 2023 E. 2.3 mit Hinweis auf BGE 122 V 36 E. 2a und Urteil des Bundesgerichts 2C_623/2016 vom 28. Juli 2017 E. 2.3.1).

2.3.2.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Inhaltlich bildet die Frage nach einer Verweigerung des (fakultativen) Referendumsrechts Hintergrund des vom Beschwerdeführer erhobenen Rechtsmittels, womit ein enger Sachzusammenhang zu bejahen ist. Zudem haben sich sämtliche Beteiligten bereits einlässlich zur Frage der Unterstellung des Grundstückverkaufs unter das (fakultative) Referendumsrecht geäussert (siehe etwa act. 1, act. 9, act. 13, act. 33 und act. 37). Unter diesen Umständen ist das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren auf das ausserhalb des Anfechtungsgegenstands (Rechtsverweigerung durch die Vorinstanz) liegende



St.Galler Gerichte

Verhalten der Beschwerdegegnerin (Verletzung des [fakultativen] Referendumsrechts) auszudehnen. Demnach ist auch auf den gegen die Beschwerdegegnerin gerichteten Antrag des Beschwerdeführers einzutreten, sie sei anzuweisen den umstrittenen Grundstücksverkauf dem fakultativen Referendum zu unterstellen (act. 37, Rechtsbegehren Ziffer 1).

3.

Vor diesem Hintergrund bleibt die Frage zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin das Referendumsrecht und damit ein politisches Recht des in Rapperswil-Jona stimmberechtigten Beschwerdeführers (siehe hierzu Art. 32 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV) beim Grundstücksverkauf verletzt hat (vgl. zur Missachtung der Zuständigkeitsordnung bei einem Ausgabenbeschluss des Gemeinderats anstelle der zuständigen Gemeindeversammlung als Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Stimmrecht BGer 1P.59/2004 vom 17. August 2004 E. 5.3.1).

3.1.

Dem fakultativen Referendum unterstehen u.a. Geschäfte nach Massgabe der Gemeindeordnung, soweit diese nicht das obligatorische Referendum vorsieht (Art. 23 lit. d GG).

3.1.1.

Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. c der Gemeindeordnung der Beschwerdegegnerin vom 23. Dezember 2005 (Datum Genehmigung durch das Departement des Innern, SRRJ 111.001; siehe act. 10.1.4) beschliesst die Bürgerschaft an der Urne über Referendumsbegehren. Der Stadtrat macht referendumpflichtige Erlasse und Beschlüsse amtlich bekannt (Art. 21 Abs. 1 der Gemeindeordnung). Ein Referendumsbegehren kommt zustande, wenn 500 Stimmberechtigte schriftlich die Abstimmung über einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Erlass oder Beschluss durch die Bürgerschaft verlangen (Art. 22 der Gemeindeordnung). Die Finanzbefugnisse des Stadtrats sowie das Verfahren für die Beschlussfassung über neue Ausgaben und Grundstücksgeschäfte richten sich nach der Zuständigkeitsordnung im Anhang 2 (Art. 40 der Gemeindeordnung).

3.1.2.

Unter dem Titel «D. Grundstücke» bestimmt Ziffer 6.2 des Anhangs 2 zur Gemeindeordnung, dass «Veräusserung und Begründung von Baurechten (Verkehrswert oder Anlagekosten) über [CHF] 2'000'000 bis [CHF] 3'000'000 je Fall» in der Kompetenz des Stadtrats unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums liegen. Ziffer 6.2 des Anhangs 2 zur Gemeindeordnung wurde mit dem 7. Nachtrag zur Gemeindeordnung gemäss Beschluss des Stadtrates vom 4. September 2023 bzw.



Beschluss der Bürgerversammlung vom 7. Dezember 2023 geändert (vom Departement des Innern am 15. Januar 2024 genehmigt, Vollzugsbeginn 1. Januar 2024). Mangels (abweichender) intertemporalrechtlicher Regelung ist für die vorliegend zu beurteilende Streitigkeit auf die damals gültige Fassung von Ziffer 6.2 des Anhangs 2 zur Gemeindeordnung vom 23. Dezember 2005 abzustellen (act. 10.1.4; zum allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsatz, dass diejenigen Rechtssätze massgeblich sind, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben, siehe BGE 144 V 210 E. 4.3.1). Diese Sichtweise ist zwischen den Beteiligten denn auch unbestritten (act. 37, Rz 27, und act. 40, Rz 12).

3.2.

Die Beteiligten vertreten bezüglich des im Streit liegenden Grundstückverkaufs unterschiedliche Auffassungen zur Auslegung von Ziffer 6.2 des Anhangs 2 zur Gemeindeordnung.

3.2.1.

Ein Finanzreferendum dient einer staatspolitischen Funktion, nämlich der Erhöhung der politischen Legitimation von Geschäften mit finanzieller Bedeutung. Zudem erfüllt es einen direktdemokratischen Zweck, indem es den Stimmberechtigten eine Mitsprachemöglichkeit eröffnet. Mit dem Finanzreferendum wird nicht nur die Volksherrschaft auf einem Teilgebiet der Verwaltung verwirklicht. Vielmehr liegt ihm auch das Bestreben zugrunde, dass bei Finanzbeschlüssen, die direkt oder indirekt eine finanzielle Belastung der Steuerpflichtigen nach sich ziehen, die Stimmberechtigten (als überwiegender Teil der davon betroffenen Steuerpflichtigen) und nicht die Volksvertretung das letzte Wort haben können (vgl. H. Ch. Oester, Das Finanzreferendum im Kanton St. Gallen, 1962, S. 6 mit Hinweis; vgl. auch BGer 1C_97/2019 vom 15. Juli 2019 E. 4.2; zur angestrebten «Demokratisierung der kommunalen Bodenpolitik» siehe H. R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, 1990, S. 175). Wichtig für die Stimmberechtigten sind in erster Linie diejenigen Verwaltungsakte, deren (tatsächliche) finanzielle Konsequenzen so bedeutend sind, dass diese sie früher oder später als Steuerpflichtige direkt oder indirekt belasten können. Die Wichtigkeit von Verwaltungsakten kann mit Blick auf das Finanzreferendum nur in Geld gemessen werden, so dass ein Frankenbetrag («Referendumssumme») den materiellen Wert dieses Mitspracherechts bestimmt (siehe Oester, a.a.O., S. 156). Schliesslich erfüllt das Finanzreferendum auch einen präventiven Zweck: Die Volksvertreter gehen sorgfältiger und weniger von einseitigen Interessen geleitet mit Finanzbeschlüssen um, wenn darüber das Damoklesschwert des Volksentscheids hängt (Oester, a.a.O., S. 158).



3.2.2.

Die Bestimmung des massgebenden Schwellenwerts von Ziffer 6.2 des Anhangs 2 zur Gemeindeordnung richtet sich im vorliegend interessierenden Zusammenhang nach dem (amtlichen) «Verkehrswert». Weder das geltende GG (siehe Art. 110h Abs. 2 und Abs. 3 GG oder Art. 110j Abs. 2 GG) noch die Gemeindeordnung bzw. deren Anhang 2 erläutern den Begriff des (amtlichen) «Verkehrswerts». Immerhin ergibt sich aus ABI 2015 3098, 3110 (vgl. auch 3118 und 3134), dass das Finanzvermögen «konsequent zu Verkehrswerten bewertet» werden müsse. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen dem Finanzreferendum und der öffentlichen Finanzverwaltung bzw. der fiskalischen Bedeutung des Finanzreferendums (siehe E. 3.2.1 hiervor) und mangels gegenteiliger Legaldefinition erscheint es bei der Begriffsauslegung sachgerecht, die steuerrechtliche Interpretation heranzuziehen. Im kantonalen Steuerrecht erfolgt die Bewertung des Vermögens nämlich ebenfalls anhand des (amtlichen) «Verkehrswerts» (Art. 54 des Steuergesetzes, sGS 811.1, StG; zur dortigen Legaldefinition siehe Art. 57 Abs. 1 StG). Darunter ist jener Wert zu verstehen, der einem Vermögensgegenstand im gewöhnlichen wirtschaftlichen Verkehr, insbesondere bei Kauf oder Verkauf, unter normalen wirtschaftlichen Verhältnissen beigemessen wird (ABI 1997 937, 1020; zum Verkehrswert als objektivem Marktwert eines Vermögenswerts zu einem bestimmten Zeitpunkt, bzw. als Wert, den ein Käufer unter normalen Umständen üblicherweise zahlen würde, vgl. BGer 2C_59/2022 vom 15. September 2022 E. 2.2.1). Zur herausragenden Bedeutung des Marktwerts für die Bemessung des (amtlichen) Verkehrswerts hat der Beschwerdeführer sodann zutreffend auf Ziffer 4.5.4 der Richtlinien und Weisungen 2022 der Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen sowie das – von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung (sGS 814.11, VGS) für massgeblich erklärte – Schweizerische Schätzerhandbuch, 2019, S. 20 und S. 117 ff., verwiesen (siehe act. 37, Rz 17 ff., und act. 38.4).

3.2.3.

Eine marktorientierte Begriffsdeutung deckt sich ausserdem mit Art. 35 Abs. 3 lit. f aGG (in der bis 31. Dezember 2009 geltenden Fassung; nGS 36-29). Diese Bestimmung sah vor, dass die Bürgerschaft u.a. über die Veräusserung von Grundstücken beschliesst, wenn «Verkehrswert» oder Anlagekosten den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen, soweit nicht ein Beschluss der Bürgerschaft im Einzelfall eine andere Regelung vorsieht. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz erfasst der Wortlaut von Art. 35 Abs. 3 lit. f aGG gerade nicht (einzig) die amtliche Verkehrswertschätzung als solche (act. 9, Ziffer 2.b), sondern den (amtlichen) Verkehrswert als Ausdruck des objektiven Marktwerts bzw. der tatsächlichen finanziellen Konsequenzen. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurde zu Art. 35 Abs. 3 lit. f aGG klargestellt, dass eine objektive Grösse für den Verkehrswert



und nicht der vertraglich ausgehandelte Preis Massstab der Abgrenzung bilden soll. Mit dieser objektiven Grösse wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass die wertmässige Zusammensetzung des Gemeindevermögens, soweit es Grundstücke betrifft, der Mitsprache der Bürgerschaft unterliegt. Bei der Bewertung von Grundstücken ist daher auf deren «wirklichen Wert» und nicht auf den vertraglich ausgehandelten Preis abzustellen (Arta, a.a.O., S. 178 mit Hinweisen auf die Parlamentsprotokolle). Allerdings darf aus diesen Überlegungen nicht der Schluss gezogen werden, der vertragliche Kaufpreis sei von vorneherein für die Bemessung des (amtlichen) Verkehrswerts bedeutungslos. Vielmehr kommt dem Kaufpreis immerhin dann eine wesentliche Indizwirkung zu, wenn er als Ausdruck des objektiven Marktwerts bzw. als Ergebnis rein marktwirtschaftlich orientierter Preisverhandlung erscheint. In einem anderen Fall hatte die Vorinstanz bei einem Grundstückverkauf eine kommunale Finanzkompetenzordnung zu beurteilen, die – anders als Ziffer 6.2 der Gemeindeordnung – sogar ausdrücklich die «amtliche Verkehrswertschätzung» eines Grundstücks für die Kompetenzordnung für massgeblich erklärte. Trotz dieses Wortlauts kam sie in jenem Fall zum Schluss, dass grundsätzlich der «tatsächliche Wert» des Verkaufsobjekts ausschlaggebend ist (Entscheid vom 18. Oktober 1993, GVP 1993 Nr. 81). Gestützt auf das erhebliche Missverhältnis zwischen vereinbartem Kaufpreis und (deutlich niedrigerem) amtlichem Schätzwert, hielt die Vorinstanz damals weitere Abklärungen zur Bestimmung des (amtlichen) Verkehrswerts für erforderlich. Damit brachte sie damals (zutreffend) zum Ausdruck, dass der amtlichen Verkehrswertschätzung keine Fiktion der unwiderlegbaren Richtigkeit innewohnt. Des Weiteren findet die amtliche Verkehrswertschätzung in der von der Vorinstanz im damaligen Entscheid zitierten Literaturstelle (Arta, a.a.O., S. 178) keine Erwähnung. Diese Belegstelle ist folglich gar nicht einschlägig für ihren Standpunkt bzw. die Auffassung, dass die amtliche Verkehrswertschätzung ungeachtet von ausgewiesenen erheblichen Zweifeln an der Vereinbarkeit mit dem objektiven Marktwert – wie sie sich aus dem viel höheren Kaufpreis und dem erheblich höheren Wert der (privaten) Schätzung vom 2. Juni 2020 ergeben (eingehend E. 3.2.4 hiernach) – relevant sei.

3.2.4.

Gemäss diesen Überlegungen ist für die Bestimmung des Verkehrswerts nach Ziffer 6.2 des Anhangs 2 zur Gemeindeordnung der objektive Marktwert massgebend, also der Wert, der dem Grundstück unter normalen wirtschaftlichen Verhältnissen beizumessen ist (siehe E. 3.2.2 f. hiervor), und gerade nicht – wie die Beschwerdegegnerin bei ihrem Beschluss vom 8. Februar 2021 zu Unrecht annahm – ein davon erheblich abweichender «amtlich geschätzter Steuerwert» (act. 34, Rz A.12). Allein schon die ausserordentlich hohe Diskrepanz zwischen dem von der Beschwerdegegnerin gestützt auf eine im Jahr 2011 durchgeführte Schätzung ($1 \text{ m}^2 = \text{CHF } 170$; act. 10.2) ermittelten Wert von CHF 340'000 ($\text{CHF } 170 \times 2000 \text{ m}^2$) für das



Grundstück Nr. 169J und dem Kaufpreis von CHF 2'400'000 (was CHF 1'200 pro m² entspricht [CHF 2'400'000 / 2000]) macht deutlich, dass der bei Beschlussfassung bereits zehn Jahre zurückliegende amtliche Schätzwert keine taugliche Grundlage für die Bestimmung des für die Gewährung der fakultativen Referendumsmöglichkeit massgebenden Verkehrswerts zu bilden vermochte. Bereits deshalb erweist sich die Annahme der Beschwerdegegnerin, es sei nicht davon auszugehen, dass der Verkehrswert des Grundstückverkaufs CHF 2'000'000 übersteigen werde, als nicht haltbar. Diese Betrachtungsweise gilt vorliegend umso mehr, als keine überzeugenden Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind und solche auch nicht substantiiert geltend gemacht wurden (zu den von der Beschwerdegegnerin nicht näher konkretisierten standortspezifischen, strategischen oder wirtschaftlichen Überlegungen siehe act. 40, Rz B.10), dass der vereinbarte Kaufpreis aus marktfremden Gründen zu hoch eingeschätzt worden sei.

Des Weiteren wies der Beschwerdeführer zutreffend darauf hin, dass auch die im Rahmen eines anderen Projekts eingeholte, ebenfalls das vorliegend interessierende Grundstück Nr. 169J betreffende Schätzung vom 2. Juni 2020 (act. 7.4) der stadträtlichen Beurteilung widersprach. Darin wurde der durchschnittliche Landwert einer Fläche von 2000 m² auf CHF 2'282'500 geschätzt (1 m² = CHF 1'141.25 [CHF 2'282'500 / 2000]). Diese Schätzung war der Beschwerdegegnerin bekannt, bildete sie doch Bestandteil des Gesuchs der B.___ Holding AG (siehe hierzu act. 13, Rz B.5, und act. 33, Rz B.8). Dass die Schätzung vom 2. Juni 2020 nicht von der Beschwerdegegnerin eingeholt worden war, ändert nichts an deren Indizwirkung für den wirklichen Wert des Grundstücks, zumal diese Schätzung ja gerade als Verhandlungsbasis von der Käuferseite eingereicht worden war und die Beschwerdegegnerin keine inhaltlichen Mängel benennt. Im Licht der gesamten Verhältnisse durfte die Beschwerdegegnerin die veralteten Schätzwerte aus dem Jahr 2011 nicht mehr als taugliche Grundlage für die Beurteilung der zu beachtenden Kompetenzordnung betrachten. Ihre dem Beschluss vom 8. Februar 2021 zugrundeliegende Annahme, der (massgebende) Verkehrswert werde CHF 2'000'000 nicht übersteigen, erweist sich zum damaligen Zeitpunkt vielmehr als willkürlich. Deshalb und in Anbetracht der Bedeutung des Finanzreferendums (siehe E. 3.2.1 hiervor) ist im Übrigen kein Grund ersichtlich oder dargetan, weshalb die Beschwerdegegnerin die ohnehin anstehende Neuschätzung (siehe hierzu nachfolgende E. 3.2.5) nicht vor ihrem Beschluss, sondern erst nach «der definitiven Mutation bzw. Aufnahme des Grundstückes Nr. 4794J im Grundbuch» durchführte (act. 34, Rz A.12).

3.2.5.

Zwar erfolgte am 20. April 2021 – aber dennoch erst im Nachhinein zum Beschluss



vom 8. Februar 2021 – durch den Fachdienst für Grundstückschätzung eine Schätzung der Steuerwerte für das Grundstück Nr. 169J. Anders als die vorangegangene Schätzung aus dem Jahr 2011 nahm diese eine Aufteilung der Schätzwerte in m²-Preise von CHF 500 und CHF 1'000 vor (act. 10.2), womit der so bestimmte «Verkehrswert» für die Gesamtfläche von 3407 m² auf CHF 2'380'000 bzw. für die vom Verkauf erfasste Grundstücksfläche von 2000 m² auf CHF 1'397'123.57 (CHF 2'380'000 / 3407 x 2000) eingeschätzt wurde (act. 9, Ziffer 2.b am Schluss, und act. 13, Rz B.2). Bei der Würdigung der Aussagekraft dieser Schätzung fällt zunächst ins Gewicht, dass Grundlagen fehlen, welche die Schätzwerte einer näheren Prüfung zugänglich machen oder die weiterhin sehr deutliche Diskrepanz zum Kaufpreis von (CHF 2'400'000) oder der Schätzung vom 2. Juni 2020 (CHF 2'282'500) erklären würden. Die Schätzung vom 20. April 2021 scheint zudem unter dem Eindruck der mit dem vom Stadtrat der Beschwerdegegnerin hinsichtlich der Kompetenzordnung vorweggenommenen, präjudizierenden Annahme zu stehen, der Verkehrswert des Kaufobjekts liege nicht über CHF 2'000'000 (act. 34). Der Beschluss des Stadtrates vom 8. Februar 2021 bzw. das Protokoll vom 12. Februar 2021 und damit die darin dezidiert zum Ausdruck gebrachte (Höchst-)Wertbeurteilung wurde denn auch u.a. dem ihm untergeordneten Grundbuchamt zugestellt, das an der Schätzung vom 20. April 2021 beteiligt war (act. 13, Ziffer B.2, und act. 33, Ziffer B.3). Damit ist nicht ausgeschlossen, dass (faktisch) eine Obergrenze präjudiziert wurde (wie sie denn auch im höheren der beiden Schätzwerte von CHF 1'000 pro m² ihren Niederschlag gefunden zu haben scheint; act. 10.2, worauf der Beschwerdeführer bereits hinwies, act. 37, Rz 24). Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die Schätzung nicht mehr ergebnisoffen erfolgte, was bei der Würdigung von deren Aussagekraft nicht ausser Acht gelassen werden kann. Insgesamt vermag deshalb die amtliche Schätzung vom 20. April 2021 für sich allein keine taugliche Grundlage zur Ermittlung des für die fakultative Referendumsmöglichkeit massgeblichen (amtlichen) Verkehrswerts zu bilden.

3.3.

Unter diesen Umständen erweist sich der massgebliche Verkehrswert als noch nicht spruchreif abgeklärt. Die Sache ist daher an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie zunächst eine Schätzung des Verkehrswerts (verstanden als objektiver Marktwert; siehe E. 3.2.2 ff. hiavor) des Kaufobjekts zum Stichtag vom 8. Februar 2021 durch eine verwaltungsunabhängige, noch nicht mit der Sache befasste Fachperson einhole und nach spruchreif erstelltem Sachverhalt sowie Gehörgewährung an die Parteien über die bei ihr eingereichte Beschwerde vom 10. März 2023 (act. 10.1) befinde. Mit dem vorliegenden, das Beschwerdeverfahren B 2023/109 abschliessenden Entscheid fällt die hinsichtlich eines allfälligen zukünftigen Bedarfes an vorsorglichem Rechtsschutz verfahrensleitend angeordnete Verpflichtung der Beschwerdegegnerin vom 12. Februar



2024 (act. 42) dahin, dem Gericht eine Verfügung über das Baugesuch unmittelbar nach Erlass zur Kenntnis zu bringen. Über allfällige vorsorgliche Massnahmen zur Erhaltung des Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen, wie sie der Beschwerdeführer zuletzt im Schreiben vom 27. Juni 2024 beantragt hat (act. 43), wird die nunmehr wieder mit der Hauptsache befasste Vorinstanz zu befinden haben.

4.

4.1.

Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde vom 23. Mai 2023 ist gutzuheissen und die Sache ist im Sinn der Erwägungen (E. 3.3 hiervor) zur weiteren Abklärung und zum Entscheid über die Beschwerde vom 10. März 2023 an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.2.

Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz mit offenem Ausgang gilt für die Frage der Auferlegung der amtlichen Kosten (Art. 95 Abs. 1 VRP) als vollständiges Obsiegen des Beschwerdeführers (siehe etwa VerwGE B 2023/5 vom 20. März 2023 E. 4.2 mit Hinweis). Der von ihm geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist ihm zurückzuerstatten. Der vorliegende Streit dreht sich um die politischen Rechte des Beschwerdeführers und nicht um überwiegende finanzielle Interessen des Gemeinwesens, weshalb zu dessen Lasten keine amtlichen Kosten zu erheben sind (Art. 95 Abs. 3 VRP).

4.3.

Ausgangsgemäss hat der Beschwerdeführer Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung für die anwaltlichen Kosten im Beschwerdeverfahren. Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen im Rahmen von CHF 1'500 bis CHF 15'000 gemäss Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf die erst im weiteren Schriftenwechsel erfolgte berufsmässige Rechtsvertretung (act. 37), die notwendigen Bemühungen sowie die Schwierigkeit des Falls erscheint eine pauschale Entschädigung von CHF 2'000 zuzüglich Barauslagen (4 %; Art. 28^{bis} HonO) angemessen.

In Anbetracht dessen, dass die nicht über den Vorsteuerabzug zu kompensierende Entschädigung der Mehrwertsteuer von Gesetzes wegen Bestandteil der zu entgeltenden ausseramtlichen Kosten bildet (Art. 98 Abs. 1 VRP) und der Beschwerdeführer im vorliegenden, sich um seine politischen Rechte drehenden Streit offensichtlich keine Vorsteuerabzugsmöglichkeit besitzt, besteht keine Rechtfertigung, seinen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Entschädigung der Mehrwertsteuer von einem begründeten Mehrwertsteuerantrag abhängig zu machen. Vielmehr erscheint bei dieser Ausgangslage eine zusätzliche Begründung nutzlos und deren Einforderung



überspitzt formalistisch. Dieser Rechtsanwendung steht Art. 29 HonO nicht entgegen, da diese Bestimmung die Mitwirkung der entschädigungsberechtigten Partei bei der Frage der Vorsteuerabzugsmöglichkeit und die Folgen bei einer Mitwirkungspflichtverletzung ordnet. Dort, wo sich ein Anspruch auf Entschädigung der Mehrwertsteuer bereits ohne Mitwirkung der berechtigten Partei ohne weiteres ergibt, bedarf es jedoch keiner Mitwirkungspflicht mit unmittelbarer Säumnisfolge (Verlust des Anspruchs auf eine Entschädigung der Mehrwertsteuer).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde vom 23. Mai 2023 wird gutgeheissen und die Sache an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung und zum Entscheid über die bei ihr eingereichte Beschwerde vom 10. März 2023 im Sinn der Erwägungen zurückgewiesen.

2.

Es werden keine amtlichen Kosten für das Beschwerdeverfahren erhoben. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 wird ihm zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdegegnerin entschädigt den Beschwerdeführer für das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 2'080 (einschliesslich 4 % Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer.