



Departement des Innern, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

**Einschreiben**  
Verwaltungsgericht  
des Kantons St.Gallen  
Abteilung III  
Webergasse 8  
9001 St.Gallen

Departement des Innern  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T 058 229 33 08  
info.di@sg.ch

St.Gallen, 29. Juni 2023

**B 2023/109**

**Hanspeter Raetzo / Departement des Innern des Kantons St.Gallen, Politische  
Gemeinde Rapperswil-Jona**

betreffend Rechtsverweigerungsbeschwerde und aufsichtsrechtliche Anzeige (Grundstückverkauf der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona)

**Vernehmlassung / Überweisung der Vorakten**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Juni 2023 laden Sie das Departement des Innern ein, zur Beschwerde von Hanspeter Raetzo, Jona, gegen den Bescheid des Departementes des Innern vom 11. Mai 2023 betreffend aufsichtsrechtliche Anzeige Grundstückverkauf in Rapperswil-Jona eine allfällige Vernehmlassung sowie die Vorakten einzureichen. Gestützt auf Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. d des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) nimmt die Vorsteherin des zuständigen Departementes – vorliegend des Departementes des Innern – im Beschwerdeverfahren Stellung.

Demgemäss stelle ich folgenden

**Antrag**

1. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde von Hanspeter Raetzo, Jona, sei abzuweisen, sofern darauf einzutreten ist.
2. Der aufsichtsrechtlichen Anzeige sei keine Folge zu leisten.



## Begründung

1. a) Der Beschwerdeführer rügt, das Departement des Innern habe seine Eingaben vom 10. März 2023 bzw. 20. März 2023 zu Unrecht nicht als Rechtsverweigerungsbeschwerde behandelt. Nach Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP kann mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde geltend gemacht werden, dass eine Behörde sich weigere, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen oder sie ungerechtfertigt verzögere. Bei der formellen Rechtsverweigerung im engen Sinn fällt die an sich zuständige Behörde zu Unrecht keine Entscheidung bzw. nur eine Teilentscheidung oder unterlässt es zu Unrecht, die für die Beurteilung notwendigen Abklärungen zu treffen. Erforderlich ist dabei zunächst, dass der Betroffene einen Anspruch auf die Vornahme der entsprechenden Amtshandlung respektive den Erlass einer Verfügung hat. Ist eine solche nicht vorgeschrieben, fehlt es an einem Anspruch auf die geforderte Amtshandlung und entsprechend an der Voraussetzung für die Rechtsverweigerungsbeschwerde im engen Sinn (Thomas Zogg / Janica Wyss, Praxis-Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich / St.Gallen 2020 Art. 88 VRP N 6 ff.). Vorliegend hat das Departement des Innern nach Eingang der Eingaben des Beschwerdeführers vom 10. und 20. März 2023 geprüft, wie die Rügen im Sinn des Beschwerdeführers zu behandeln sind. Nach Vorabklärungen bei der Stadt Rapperswil-Jona hat sich schnell gezeigt, dass – unserer Beurteilung nach; dazu nachfolgend mehr – die Finanzkompetenzen eingehalten wurden. Eine Behandlung der Eingaben als Rechtsverweigerungsbeschwerde hat sich demzufolge nicht im Sinn des Beschwerdeführers gezeigt, da – selbst wenn man zum Schluss käme, dass die Rechtsverweigerungsbeschwerde in diesem Fall zur Verfügung gestanden hätte, was vorliegend aus den nachstehenden Gründen offen bleiben kann – wir im Ergebnis zum Schluss gekommen sind, dass das Vorgehen der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona rechtmässig war. Wären wir zum Ergebnis gekommen, dass das Vorgehen der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona nicht rechtmässig gewesen ist, hätte das auch aufsichtsrechtlich festgestellt und die Stadt angewiesen werden können, sich korrekt zu verhalten. Das Departement des Innern hat die Rügen des Beschwerdeführers geprüft, weshalb nicht von einer Rechtsverweigerung die Rede sein kann.

b) Hinsichtlich unseres Schreibens vom 11. Mai 2023 bleibt festzustellen, dass wenn die Aufsichtsbehörde einer aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge gibt, der Entscheid nach Lehre und Rechtsprechung nicht anfechtbar ist (BGE 121 I 90; BGE 121 I 45; Kötz / Hähner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 461).

2. a) Gemäss Ziff. 6.2 des Anhangs 2 (Finanzbefugnisse) zur Gemeindeordnung der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona vom 1. Dezember 2005 ist der Stadtrat abschliessend zuständig für die «Veräusserung und Begründung von Baurechten (Verkehrswert oder Anlagekosten)» bis Fr. 2'000'000.– je Fall. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Klammer unter Ziff. 6.2 des Anhangs 2 «(Verkehrswert oder Anlagekosten)» beziehe sich nur auf die «Begründung von Baurechten» und nicht auf «Veräusserung». Ausserdem ist umstritten, wie der Begriff Verkehrswert zu verstehen ist.



b) Nach dem alten Gemeindegesetz vom 23. August 1979 (in Vollzug bis 31. Dezember 2009; abgekürzt aGG) lautete die einschlägige Bestimmung, welche die Zuständigkeit der Bürgerschaft regelte (Art. 35 Abs. 3 Bst. f aGG), wie folgt: «Sie beschliesst über: d) Veräusserung von Grundstücken, wenn Verkehrswert oder Anlagekosten den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen, soweit nicht ein Beschluss der Bürgerschaft im Einzelfall eine andere Regelung vorsieht;». Das (neue, geltende) Gemeindegesetz (sGS 151.1; abgekürzt GG) regelt in Art. 22, welcher das Pendant zu Art. 35 aGG darstellt, die Grundstücksgeschäfte nicht mehr separat. Die Botschaft zum GG verweist diesbezüglich auf die Gemeindeordnung der jeweiligen politischen Gemeinde (ABI 2008, 1335). Die Gemeindeordnung der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona wurde am 1. Dezember 2005, d.h. unter der Geltung des aGG, erlassen. Für die Veräusserung von Grundstücken ist nicht der vertraglich ausgehandelte Preis Massstab der Abgrenzung, sondern eine objektive Grösse. Massgebend ist der Verkehrswert des Grundstücks oder – wenn die Anlagekosten den Verkehrswert übersteigen – die Höhe der Anlagekosten. Mit diesen objektiven Grössen wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass die wertmässige Zusammensetzung des Gemeindevermögens, soweit es Grundstücksgeschäfte betrifft, der Mitsprache der Bürgerschaft unterliegt. Bei Grundstücken hat er daher auf deren wirklichen Wert bzw. auf die von der Gemeinde erbrachten Aufwendungen, nicht auf den vertraglich ausgehandelten Preis, abgestellt (H.-R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st.gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St.Gallen 1990, S. 178). Nach dem Wortlaut von Art. 33 Abs. 3 Bst. f aGG wird die amtliche Verkehrswertschätzung als relevanter Wert für die Festlegung der Finanzbefugnisse angewendet (GVP 1993, Nr. 81). Diese Ausführungen zu den Grundstücksgeschäften nach dem aGG sind nach wie vor aktuell bzw. entsprechen der langjährigen Praxis des Departementes des Innern. Diesbezüglich hat sich materiell nichts geändert. Beim Verkehrswert handelt es sich – wie auch der Beschwerdeführer geltend macht – um den steuerrechtlich relevanten Verkehrswert nach Art. 57 des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG; der Gesetzestext nach der Botschaft zum Steuergesetz sprach sogar noch davon, dass «für Grundstücke die amtliche Verkehrswertschätzung massgebend» sei, vgl. ABI 1997, 1117; auch Art. 7 Abs. 1 Bst. f der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, sGS 151.53, spricht davon, dass das Finanzvermögen per Bilanzierungstichtag bei Grundstücken zum «amtlichen Verkehrswert» bewertet wird). Nach Art. 57 Abs. 2 StG regelt die Regierung die Schätzung des Verkehrswerts durch Verordnung: Nach Art. 8 Bst. a der Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung (sGS 814.11) wird bei der Grundstückschätzung als Steuerwert der Miet- und Verkehrswert des Grundstücks ermittelt. Es liegt eine «Schätzung der Steuerwerte» vom 20. April 2021 für das betroffene Grundstück für eine Fläche von 3'407 m<sup>2</sup> über den Verkehrswert von Fr. 2'380'00.– vor (vgl. act. 02). Es darf davon ausgegangen werden, dass diese Schätzung nach der vorstehend erwähnten Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung durchgeführt wurde. Es gab bzw. gibt für das Departement des Innern keinen Anlass, diese Schätzung in Zweifel zu ziehen, weshalb die Berechnung des Verkehrswerts für die Zuständigkeit nach dem Anhang der Gemeindeordnung korrekt erfolgt ist und daher für die Festlegung der Zuständigkeit auf diesen abgestellt werden darf bzw. durfte. Wie bereits in unserem Schreiben vom 11. Mai 2023 aufgezeigt, lag der Verkehrswert für die an die SinoSwiss Technopark (Switzerland) AG verkauften 2'000 m<sup>2</sup> somit bei Fr. 1'397'123.57 und damit unter der Schwelle, ab welchem das fakultative Referendum zur Anwendung gelangt bzw. zuständig ist (über Fr. 2'000'000.–).





c) Bezüglich der Argumentation, dass sich die Klammer nur auf das Baurecht beziehen soll, ist festzustellen, dass diese Auslegung falsch ist. Würde sich der Inhalt der Klammer in Ziff. 6.2 des Anhangs zur Gemeindeordnung «(Verkehrswert oder Anlagekosten)» nur auf den Teil «Begründung von Baurechten» beziehen, hätte der Begriff «Veräusserung» in dieser Ziff. 6.2 keinen Bezugswert. In der Vorlage für einen Anhang Finanzbefugnisse für eine politische Gemeinde, welches das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht auf seiner Homepage ([www.sg.ch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindeorganisation.html](http://www.sg.ch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindeorganisation.html) unter Gemeindeordnung, Anhang GO politische Gemeinde) aufgeschaltet hat, wird aufgrund der Darstellung deutlicher, wie eine solche Bestimmung zu lesen ist:

**«Veräusserung und Begründung von Baurechten:  
Verkehrswert oder Anlagekosten»**

Es liegt zudem auf der Hand, dass die Einräumung von Baurechten gemäss Ziff. 6.2 des Anhangs Finanzbefugnisse der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona nicht anders behandelt werden sollen, wie eine Veräusserung, zumal ein Baurecht faktisch einer Veräusserung gleichkommt bzw. gleichkommen kann. Dazu hielt Arta in der vorerwähnten Dissertation fest: Mit der Einräumung eines Baurechts wird bei entsprechender Ausgestaltung wirtschaftlich dasselbe erreicht wie mit einer Veräusserung. Wenn die dingliche Belastung ein derartiges Ausmass annimmt, dass die Gemeinde als Grundeigentümerin über das betreffende Grundstück kaum mehr nach eigenem Willen verfügen kann, so dass sich das wirtschaftliche Ergebnis nicht wesentlich von einer Veräusserung unterscheidet, ist diese Belastung juristisch einer Veräusserung gleichzustellen. Kann infolge einer dinglichen Belastung das Eigentumsrecht faktisch nicht mehr oder nur noch in minimem Umfang ausgeübt werden, folgt die Zuständigkeit für diese Belastung, ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, der Zuständigkeit für die Veräusserung des Grundstücks (vgl. Arta, a.a.O., S. 182 f.).

3. Zur Rüge, dass die Stadt Rapperswil-Jona gegen Art. 7 der Gemeindeordnung verstossen habe, indem sie nicht «zeitgerecht» informiert habe, wird auf Ziff. 2 der Erwägungen des Stadtrates Rapperswil-Jona in seiner Vernehmlassung vom 3. April 2023 zur aufsichtsrechtlichen Anzeige verwiesen (act. 06). Diese Ausführungen sind unseres Erachtens korrekt und nachvollziehbar. Art. 7 der Gemeindeordnung ist nicht verletzt.

4. Sollte das Verwaltungsgericht wider Erwarten zu einem anderen Ergebnis gelangen, so wird darum ersucht, dass von einer Zurückweisung der Sache an das Departement des Innern abzusehen wäre und das Gericht selbst entscheiden würde. Das Departement des Innern hat sich in der Sache bereits geäußert.

Freundliche Grüsse

Dr. Laura Bucher  
Regierungsrätin