



Fall-Nr.: I/2-2020/81
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 21.02.2022
Entscheiddatum: 15.10.2021

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 15. Oktober 2021

Art. 84 Abs. 1 Kantonsverfassung (sGS 111.1). Abgabe auf Wasserverbrauch. Im Kanton St. Gallen gibt es kein Gesetz, das den Gemeinden die Kompetenz einräumt, eine Steuer auf den Bezug von Wasser zur Finanzierung von Wasserversorgungsprojekten in Ländern mit unzureichender Wasserversorgungsstruktur zu erheben. Die Stadt St. Gallen hat somit keine Kompetenz zur Erhebung des Wasserrappens (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, 15. Oktober 2021, I/2-2020/81).

Präsident Titus Gunzenreiner, hauptamtliche Richterin Louise Blanc Gähwiler, Richterin Eliane Kaiser, Gerichtsschreiberin Silvia Geiger

I/2-2020/81

X, Rekurrent,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Marc Weber, Waisenhausstrasse 14, 9000 St. Gallen,

gegen

Politische Gemeinde St. Gallen, St. Galler Stadtwerke,

Vorinstanz,

vertreten durch Direktion Technische Betriebe,

betreffend



Wasserrappen (Abgabe auf Wasserverbrauch)

Sachverhalt:

A.- Am 27. August 2019 beschloss das Stadtparlament St. Gallen den Erlass eines Reglements für den Fonds Wasser-Rappen (SRS 512.51, abgekürzt: FWR). Das Reglement unterstand dem fakultativen Referendum. Nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist beschloss der Stadtrat St. Gallen am 11. Oktober 2019 den Vollzug des Reglements, welches am 1. Januar 2020 in Kraft trat. Das Reglement sieht vor, durch einen Zuschlag auf den Arbeitspreis der Wasserversorgung in Höhe von 2 Rp./m³ einen Fonds zu finanzieren, der Beiträge an Wasserversorgungsprojekte in Ländern mit unzureichender Wasserversorgungsstruktur leistet.

B.- X wohnt in St. Gallen. Mit Abrechnung der St. Galler Stadtwerke vom 23. September 2020 wurden ihm für den Verbrauch von Strom und Wasser sowie für das Schmutzwasser und die Entsorgung von Siedlungsabfällen im Zeitraum vom 1. September 2019 bis 31. August 2020 insgesamt Fr. 000.– in Rechnung gestellt (Rechnungs-Nr. 000). Mit Schreiben seines Rechtsvertreters vom 6. Oktober 2020 ersuchte er die St. Galler Stadtwerke um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung hinsichtlich der Rechnung vom 23. September 2020. Er führte aus, dass die in der Gebühr von Fr. 2.44 bzw. Fr. 2.66 je Kubikmeter Wasser inkludierten beiden Wasserrappen keine Gebühr, sondern eine Steuer darstellen würden, und es der Stadt St. Gallen zum einen an einer erforderlichen gesetzlichen Grundlage und zum anderen an der notwendigen Kompetenz zur Erhebung des sogenannten Wasserrappens fehle. Mit Schreiben vom 19. Oktober 2020 gab die Stadt St. Gallen, vertreten durch die Direktion Technische Betriebe, X Gelegenheit zur Begründung, warum es sich bei dem erhobenen Zuschlag auf den Arbeitspreis der Wasserversorgung nicht um eine Gebühr, sondern um eine Steuer handeln soll. Dem kam X mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 20. Oktober 2020 nach. Am 4. November 2020 erliessen die St. Galler Stadtwerke eine anfechtbare Verfügung betreffend die Rechnung vom 23. September 2020 und verpflichteten X zur Bezahlung von Gebühren von insgesamt Fr. 000.– mit der



St.Galler Gerichte

Begründung, dass es sich beim Wasserrappen um eine zulässige Kausalabgabe handle und die Veranlagung der Gebühren für den Bezug von Wasser somit korrekt erfolgt sei.

C.- Gegen die Verfügung der St. Galler Stadtwerke vom 4. November 2020 erhob X mit Eingabe seines Rechtsvertreters Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK). Er beantragte, die angefochtene Verfügung einschliesslich der Rechnung sei aufzuheben, es sei festzustellen, dass die mit angefochtener Verfügung verfügten Wasserrappen widerrechtlich seien, es seien neue Gebühren ohne Wasserrappen zu verfügen, eventualiter sei die Angelegenheit zu neuer Beurteilung an die St. Galler Stadtwerke zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Mit Vernehmlassung vom 11. Dezember 2020 beantragten die St. Galler Stadtwerke, vertreten durch die Stadt St. Gallen, Direktion Technische Betriebe, die Abweisung des Rekurses. Dazu nahm der Rechtsvertreter von X mit Eingabe vom 21. Januar 2021 Stellung, wozu sich die St. Galler Stadtwerke am 17. März 2021 nochmals äusserten.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Selbständige Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über Gebühren, Taxen, Beiträge und andere öffentlich-rechtliche Geldleistungen Privater sowie über öffentlich-rechtliche Sicherheitsleistungen und Rückerstattungen Privater können mit Rekurs bei der VRK angefochten werden (Art. 41 lit. h Ziff. 5 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Angefochten ist eine Verfügung der St. Galler Stadtwerke. Art. 40 Abs. 1 VRP sieht vor, dass Verfügungen unterer Instanzen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde einer Körperschaft oder einer Anstalt weitergezogen werden können. Indessen macht das städtische Recht von der in Art. 40 Abs. 2 VRP vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch und bestimmt, dass Verfügungen und Entscheide städtischer Instanzen unmittelbar an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden können (Art. 1 Abs. 1 des



Reglements über den Weiterzug von Verfügungen und Entscheiden unterer Instanzen, SRS 930.2, i.V.m. Art. 26 des Geschäftsreglements des Stadtrats, SRS 173.1). Die VRK ist deshalb zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekuserhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 19. November 2020 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 45, 47 und 48 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Angefochten ist die Verfügung der St. Galler Stadtwerke vom 4. November 2020, mit welcher sie den Rekurrenten zur Zahlung von Fr. 000.– gemäss Rechnung vom 23. September 2020 für den Verbrauch von Strom und Wasser sowie für das Schmutzwasser und die Entsorgung von Siedlungsabfällen im Zeitraum vom 1. September 2019 bis 31. August 2020 verpflichtete. Im Betrag von Fr. 2.66 bzw. Fr. 2.44 je m³ Wasser sind 2 Rp. für den Fonds Wasser-Rappen enthalten. Dagegen richtet sich der Rekurs.

a) Die St. Galler Stadtwerke, vertreten durch den Rechtsdienst der Direktion Technische Betriebe, hielten fest, dass es sich beim gestützt auf Art. 2 FWR erhobenen Zuschlag auf den Arbeitspreis der Wasserversorgung in Höhe von 2 Rp./m³ weder um eine Steuer noch um eine Gemengsteuer handle, sondern um eine Kausalabgabe. Die gesetzliche Grundlage für den Arbeitspreis der Wasserversorgung finde sich in Art. 5 Abs. 1, Art. 6 und Art. 39 lit. b des Stadtwerkereglements (SRS 511.1, abgekürzt: SWR). Die Höhe des Arbeitspreises werde in Art. 2 des Gebührentarifs der Wasserversorgung (SRS 512.5, abgekürzt: SWGW) festgelegt, und zwar als gesamte Summe inkl. dem Zuschlag für den Fonds Wasser-Rappen. Deshalb handle es sich beim Zuschlag um einen Anteil der als "Arbeitspreis Wasserversorgung" bezeichneten Gebühr, und nicht um eine eigenständige Abgabe. Der gesamte Zuschlag fliesse in einen Fonds, und kein einziger Rappen verbleibe in der Kasse der Stadt St. Gallen. Daher könne weder eine Steuer noch eine Gemengsteuer vorliegen. Zudem seien die grundlegenden Prinzipien des Abgaberechts (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) eingehalten, weshalb es sich auch deshalb nicht um eine Gemengsteuer handeln könne. Der Rekurrent könne zwar als Gegenleistung für den Wasserrappen keine staatliche Leistung beziehen, es sei jedoch nicht selten, dass mindestens einem Teil einer Kausalabgabe keine direkte staatliche Leistung gegenüberstehe. Gebühren seien oft schematisiert und pauschaliert. Nicht jeder Teil einer Gebühr müsse direkt mit einer



individuell zuweisbaren Leistung des Gemeinwesens zusammenhängen. Vorliegend gehe es um einen Anteil von 0,82 % am Arbeitspreis der Wasserversorgung. Mit einem derart geringen Anteil dürfe auch etwas anderes finanziert werden als der eigene Wasserbezug.

b) Der Rekurrent macht demgegenüber geltend, es sei die rechtliche Einordnung des Wasserrappens zu prüfen und nicht des Wasserrappens in Verbindung mit den ordentlichen Wassergebühren. Ansonsten könne ein Gemeinwesen eine Abgabe einführen, die eigentlich eine Steuer darstelle, in Verknüpfung mit einer bereits bestehenden Gebühr aber zu einer Gebühr umgestaltet werde. Der Fonds diene der Unterstützung Dritter, jedoch nicht den Bürgerinnen und Bürgern, welche die Wasserrappen entrichten würden. Die beiden Wasserrappen würden damit kein Entgelt für den Bezug einer staatlichen Leistung darstellen. Der Wasserrappen komme nicht dem Rekurrenten zugute. Es liege kein Austauschverhältnis zwischen finanzieller Verpflichtung und staatlicher Leistung vor. Folglich greife auch das Äquivalenzprinzip nicht. Deshalb sei die Abgabe der beiden Wasserrappen nicht als Kausalabgabe, sondern als Steuer einzustufen. Es handle sich um ein Entgelt, welches geschuldet sei, ohne dass ihm eine spezifische staatliche Leistung gegenüberstehe. Der Wasserrappen diene der Entlastung des Haushaltsbudgets und verfolge damit eindeutig fiskalische Zwecke. Es liege auch keine gruppenäquivalente Abgabe vor, bei der ein besonderer Zusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Kreis der Personen bestehe, denen die Abgabe zugutekomme (sog.

Kostenanlastungskausalabgaben), denn zwischen dem Kreis der Belasteten und den Unterstützungsprojekten im Ausland bestehe schlichtweg kein Zusammenhang. Die Stadt St. Gallen müsse die Kompetenz haben, die entsprechende Steuer einzuführen. Entweder die Kantonsverfassung oder hinreichend bestimmte kantonale Gesetze müssten den Gemeinden das Recht einräumen, Steuern zu beziehen bzw. eine solche einzuführen. Im Kanton St. Gallen gebe es weder in der Verfassungsordnung noch im Steuergesetz oder allfälligen Spezialgesetzen eine rechtliche Grundlage, welche die Gemeinden dazu ermächtige, eine Steuer zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten bzw. Wasserversorgungsprojekten im Ausland einzuführen. Der Stadt St. Gallen fehle es an der Hoheit zur Einführung einer Steuer, wie sie mit dem FWR vorgesehen worden sei. Die mit Verfügung vom 4. November 2020 erhobenen 500 Wasserrappen würden somit auf einer unzureichenden gesetzlichen Grundlage beruhen. Mangels Kompetenz



hätte das FWR nie erlassen werden dürfen. An dieser Situation würde sich auch nichts ändern, wenn die Wasserrappen im Zusammenhang mit dem eigentlichen Wassertarif zu sehen wären. Diesfalls wäre die Abgabe eine Gemengsteuer, wobei auch dann die Stadt St. Gallen einer entsprechenden Kompetenz zur Besteuerung bedürfte, welche sie aber nicht habe.

3.- a) Geldleistungen, welche natürliche oder juristische Personen des Privatrechts kraft öffentlichen Rechts dem Staat schulden, sind öffentliche Abgaben. Diese werden unterteilt in Kausalabgaben und Steuern. Bei der Beurteilung, ob eine öffentliche Abgabe eine Steuer oder eine Kausalabgabe darstellt, muss zuerst abgeklärt werden, ob die Abgabe eine Kausalabgabe ist. Sofern die Abgabe nicht einer Kausalabgabe zugeordnet werden kann, stellt sie definitionsgemäss eine Steuer dar (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 2753 ff.; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 57 N 1 ff.; Höhn/Waldburger, Steuerrecht, Band I, 9. Aufl. 2001, § 1 N 7).

Kausalabgaben sind Geldleistungen, die als Entgelt für staatliche Leistungen oder Vorteile zu entrichten sind. Sie setzen eine individuell zurechenbare besondere Leistung oder die Einräumung besonderer Vorteile voraus. Zwischen der Kausalabgabe und der damit finanzierten Tätigkeit besteht ein direktes Austauschverhältnis. Leistung und Gegenleistung haben sich zu entsprechen. Die Höhe der Abgabe ist durch den Wert der den Abgabepflichtigen individuell zukommenden Leistung begrenzt. Eine Abgabe ist nur in dem Umfang eine Kausalabgabe, in welchem sie ein angemessenes Entgelt für die öffentliche Leistung ist, soweit sie darüber hinausgeht, stellt sie eine Steuer dar. Der Nutzen der staatlichen Leistungen muss dem Abgabepflichtigen individuell zuzurechnen sein. Sind die Leistungen des Staates nicht individuell zurechenbar, kann das Gemeinwesen diese nur mittels Steuern finanzieren (R. Wiederkehr, Kausalabgaben, Bern 2015, S. 8 f.; P. Karlen, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2018, S. 429; Höhn/Waldburger, a.a.O., § 1 N 8).

Eine Steuer wird im Gegensatz zu einer Kausalabgabe gegenleistungslos geschuldet. Sie wird losgelöst von der Erfüllung einer konkreten öffentlichen Aufgabe und ohne besonderen Grund – insbesondere ohne Anknüpfung an eine bestimmte staatliche Leistung – allein aufgrund der Gebietshoheit des Gemeinwesens erhoben (P. Karlen,



a.a.O., S. 424). Neu anfallende Steuern fallen in den Kompetenzbereich der Kantone. Gemeinden können je nach Kantonsverfassung und kantonaler Steuergesetzgebung üblicherweise keine Abgaben mit Steuercharakter festlegen. Jedoch sind sie regelmässig befugt, Kausalabgaben zu erheben, wenn ihnen im betreffenden Bereich Autonomie zukommt (R. Wiederkehr, a.a.O., S. 6).

b) Gemäss Art. 1 FWR besteht unter dem Namen "Fonds Wasser-Rappen" ein Fonds, der Beiträge an Wasserversorgungsprojekte in Ländern mit unzureichender Wasserversorgungsstruktur leistet. Der Fonds wird durch einen Zuschlag auf den Arbeitspreis der Wasserversorgung in Höhe von 2 Rp./m³ finanziert (Art. 2 FWR). Mit der Abgabe für den Bezug von Wasser wird somit nicht nur die bezogene Menge an Wasser abgegolten, sondern im Umfang von 2 Rp./m³ zusätzlich der Fonds Wasser-Rappen gespeist. Das Entgelt für den Bezug von Wasser übersteigt damit den Wert der Wasserversorgung. Leistung und Gegenleistung entsprechen sich im Umfang 2 Rp./m³ Wasser nicht. In diesem Umfang stellt die Abgabe daher keine Kausalabgabe, sondern eine Steuer dar. Zudem werden mit den erhobenen Wasserrappen Wasserversorgungsprojekte im Ausland finanziert. Der Abgabe im Umfang von 2 Rp./m³ Wasser steht damit keine staatliche Leistung gegenüber; der Nutzen der staatlichen Leistung kann den Abgabepflichtigen nicht individuell zugerechnet werden. Eine solche Abgabe kann nur mit einer Steuer und nicht mit einer Kausalabgabe erhoben werden. Der Rekurrent machte dementsprechend zu Recht geltend, der auf den Arbeitspreis der Wasserversorgung erhobene Zuschlag (Wasserrappen) stelle eine Steuer dar.

Daran ändert nichts, dass die Höhe des Arbeitspreises in Art. 2 SWGW als gesamte Summe inkl. dem Zuschlag für den Fonds Wasser-Rappen festgelegt wird. Der Arbeitspreis der Wasserversorgung und die gemäss Art. 2 FWR erhobenen 2 Rp./m³ für den Fonds Wasser-Rappen lassen sich klar auseinanderhalten und werden für unterschiedliche Zwecke erhoben. Der Wasserrappen ist daher als eigenständige Abgabe zu betrachten. Da dem Wasserrappen keine staatliche Leistung gegenübersteht, kann entgegen der Ansicht der St. Galler Stadtwerke auch das Äquivalenzprinzip nicht eingehalten sein, welches besagt, dass die Höhe einer Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat, stehen muss (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2786). Übersteigt die Höhe der Abgabe den Wert der staatlichen Leistung, liegt eine



Gemengsteuer vor. Es gibt keine nicht äquivalenten Kausalabgaben. Auch eine Gemengsteuer kann nur erhoben werden, wenn dieselben Anforderungen wie bei den Steuern erfüllt sind (R. Wiederkehr, a.a.O., S. 9 und 31). Dass der gesamte Zuschlag für den Wasserrappen in einen Fonds fliesst und nicht in der Kasse der St. Galler Stadtwerke verbleibt, spricht gerade für das Vorliegen einer Steuer und nicht einer Kausalabgabe, da die Kausalabgabe an eine staatliche Leistung gebunden ist, und die Steuer demgegenüber gegenleistungslos geschuldet ist. Den St. Galler Stadtwerken ist zwar insofern zuzustimmen, als die Höhe einer Abgabe nicht genau dem Wert der staatlichen Leistung zu entsprechen hat, nicht zwingend eine strenge Proportionalität zwischen Leistung und Gegenleistung bestehen muss und schematische Bewertungsmaßstäbe angewendet werden dürfen. Dies gilt vor allem dann, wenn der Wert der staatlichen Leistung schwer zu beziffern ist (R. Wiederkehr, a.a.O., S. 10), was vorliegend nicht der Fall ist. Der Arbeitspreis der Wasserversorgung ist genau beziffert, und die 2 Rp./m³ werden nicht wegen Ungenauigkeit des Werts der staatlichen Leistung hinzugeschlagen. Dementsprechend ist auch unerheblich, dass es sich bei den 2 Rp./m³ lediglich um einen geringen Anteil am Arbeitspreis der Wasserversorgung handelt.

Bei der umstrittenen Abgabe des Wasserrappens handelt es sich auch nicht um eine Sonderabgabe, die nicht den Steuern, sondern den Kausalabgaben zuzurechnen wäre. Bei solchen Sonderabgaben erreicht der Konnex zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe zwar nicht den Grad einer Individualäquivalenz. Es besteht aber ein besonderer Zurechnungszusammenhang zwischen der Abgabeverwendung und dem Kreis der Abgabepflichtigen im Sinne einer qualifizierten Gruppenäquivalenz (R. Wiederkehr, a.a.O., S. 18). Eine solche Gruppenäquivalenz liegt beim Wasserrappen nicht vor, nachdem dieser für Wasserversorgungsprojekte im Ausland verwendet wird und der Zweck damit keinen Zusammenhang zu den Abgabepflichtigen aufweist. Aus demselben Grund kann der Wasserrappen auch nicht mit den von den St. Galler Stadtwerken genannten fondsähnlichen Instrumenten (kostendeckende Einspeisevergütung, Abgabe gemäss der Verordnung über die Sanierung von Altlasten, Energiefonds der Stadt St. Gallen) verglichen werden, denn bei denen besteht im Unterschied zum Wasserrappen ein Konnex zwischen Abgabepflichtigen und der Abgabeverwendung (die kostendeckende Einspeisevergütung wird durch eine Abgabe, die alle Stromkonsumenten bezahlen,



finanziert und kommt denjenigen zugute, die Strom aus erneuerbaren Energien ins Netz einspeisen, der Altlasten-Fonds wird über Gebühren auf der Ablagerung von Abfällen gespeist und die Mittel werden für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten verwendet, beim Energiefonds der Stadt St. Gallen handelt es sich um eine Abgabe auf den Stromkonsum zur finanziellen Förderung von energetischen Massnahmen zur Vermeidung von CO₂-Emissionen).

4.- a) Die Kantone können aufgrund ihrer Souveränität gemäss Art. 3 BV jede Steuer erheben, die nicht verfassungsrechtlich allein dem Bund vorbehalten ist. Sie sind auch befugt, neue Steuern einzuführen. Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Kantonen und Gemeinden ist Sache der Kantone. Den Gemeinden müssen ihre Steuererhebungskompetenzen vom kantonalen Recht eingeräumt werden. Die Steuererhebungskompetenzen sind auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe verankert. Die Einführung neuer Steuern durch die Gemeinden ist unzulässig (Zigerlig/Oertli/Hofmann, Das st. gallische Steuerrecht, 7. Aufl. 2014, I. Teil N 6; M. Reich, Steuerrecht, 3. Aufl. 2020, § 4 N 8 ff.).

b) Gemäss Art. 84 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, abgekürzt: KV) bestimmt das Gesetz die Gemeindesteuern. Die st. gallischen Steuern sind demgemäss nur auf Gesetzesebene geregelt. Die Gemeinden haben folglich keine eigene, sondern nur eine abgeleitete Steuerhoheit. Diese steht ihnen nicht kraft ihrer Autonomie, sondern kraft gesetzlicher Ermächtigung zu (Zigerlig/Oertli/Hofmann, a.a.O., I. Teil, N 16; BGE 114 Ia 168 E. 3c). Die Gemeinden im Kanton St. Gallen erheben gestützt auf Art. 2 Abs. 1 des St. Galler Steuergesetzes (sGS 811.1, abgekürzt: StG) Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen (lit. a), Grundsteuern von natürlichen und juristischen Personen (lit. b) und Handänderungssteuern von natürlichen und juristischen Personen, gestützt auf Art. 24-26 des Hundegesetzes (sGS 456.1) eine Hundesteuer sowie gestützt auf Art. 16-19 des Tourismusgesetzes (sGS 575.1) fakultativ eine Tourismusabgabe (Zigerlig/Oertli/Hofmann, a.a.O., I. Teil N 17 ff.).

Im Kanton St. Gallen gibt es kein Gesetz, das den Gemeinden die Kompetenz einräumt, eine Steuer auf den Bezug von Wasser zur Finanzierung von Wasserversorgungsprojekten in Ländern mit unzureichender



Wasserversorgungsstruktur zu erheben. Die Stadt St. Gallen hat somit keine Kompetenz zur Erhebung des Wasserrappens; eine kantonale Ermächtigungsnorm dafür fehlt. Sie war damit nicht befugt, mittels Erlass des Reglements für den Fonds Wasser-Rappen die Abgabe eines Wasserrappens einzuführen. Die Erhebung des Wasserrappens erweist sich damit aufgrund fehlender Rechtsgrundlage als rechtswidrig.

5.- Dementsprechend erweist sich der Rekurs als begründet und ist gutzuheissen. Die Verfügung der St. Galler Stadtwerke vom 4. November 2020 sowie die ihr zugrundeliegende Rechnung Nr. 000 vom 23. September 2020 sind aufzuheben. Die Angelegenheit ist zu neuer Ausstellung einer Rechnung an den Rekurrenten für den Verbrauch von Strom und Wasser sowie für das Schmutzwasser und die Entsorgung von Siedlungsabfällen im Zeitraum vom 1. September 2019 bis 31. August 2020 ohne des Zuschlags auf den Arbeitspreis der Wasserversorgung an die St. Galler Stadtwerke zurückzuweisen.

6.- a) Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde St. Gallen aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 600.– ist angemessen (Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Gebühr ist nicht zu verzichten, da die Politische Gemeinde St. Gallen überwiegend finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Überwiegend finanzielle Interessen werden in Rechtsstreitigkeiten um geldwerte Ansprüche und Verpflichtungen verfolgt, vorab unter anderem in Abgabestreitigkeiten wie im vorliegenden Fall (PK VRP/SG-von Rappard-Hirt, Zürich/St. Gallen 2020, Art. 95 N 13). Der Kostenvorschuss von Fr. 600.– ist dem Rekurrenten zurückzuerstatten.

b) Zuzufolge Obsiegens hat der Rekurrent Anspruch auf eine volle Entschädigung der ausseramtlichen Kosten (Art. 98^{bis} und Art. 98^{ter} VRP), soweit diese aufgrund der Rechts- oder Sachlage als notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Im Rekursverfahren war der Beizug eines Rechtsbeistands geboten. Der Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht, weshalb das Honorar ermessensweise festzulegen ist. Im Verfahren vor der VRK wird das Honorar als Pauschale ausgerichtet; der Rahmen liegt zwischen Fr. 1'500.– und Fr. 15'000.– (Art.



St.Galler Gerichte

22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung [sGS 963.75, abgekürzt: HonO]). Innerhalb dieses Rahmens wird das Honorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Angesichts der sich stellenden rechtlichen Fragen sowie des getätigten Aufwands im hier zu beurteilenden Fall erscheint ein Honorar von Fr. 1'800.– (inkl. Barauslagen, Art. 28^{bis} HonO) zuzüglich Mehrwertsteuer von Fr. 138.60 (7,7 % von Fr. 1'800.–, Art. 29 HonO) angemessen. Die ausseramtlichen Kosten belaufen sich somit auf Fr. 1'938.60; entschädigungspflichtig ist die Politische Gemeinde St. Gallen.

Entscheid:

1.

Der Rekurs wird gutgeheissen und die Verfügung der St. Galler Stadtwerke vom 4. November 2020 sowie die ihr zugrundeliegende Rechnung Nr. 000 vom 23. September 2020 werden aufgehoben. Die Angelegenheit wird zu neuer Ausstellung einer Rechnung für den Zeitraum vom 1. September 2019 bis 31. August 2020 im Sinne der Erwägungen an die St. Galler Stadtwerke zurückgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten von Fr. 600.– hat die Politische Gemeinde St. Gallen zu bezahlen. Der Kostenvorschuss von Fr. 600.– wird dem Rekurrenten zurückerstattet.

3.

Die Politische Gemeinde St. Gallen hat den Rekurrenten mit Fr. 1'938.60 zu entschädigen.