



Fall-Nr.: B 2025/23, B 2025/25
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 08.06.2026
Entscheiddatum: 26.05.2026

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.05.2026

Gasgebühren. Art. 3 Abs. 2 und Art. 130 Abs. 1 des Gemeindegesetzes; Art. 2 lit. a, Art. 4 Abs. 1, Art. 18 Abs. 1 und Art. 19 des Stadtwerkreglements. Die Stadt St. Gallen hat keine gesetzliche Grundlage für die Ausgestaltung der Gasgebühren als Gemengsteuer. Als Kausalabgaben haben Gasgebühren das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip, das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot und die Verfassungsnormen zur Wirtschaftsfreiheit und -ordnung zu beachten (Art. 8 Abs. 1, Art. 9, Art. 27 und Art. 94 BV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine kalkulatorische Trennung des privatwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichs vom öffentlichen Monopolbereich vorzunehmen, um eine allfällige den Wettbewerb verfälschende Quersubventionierung überprüfen zu können. Die Stadt St. Gallen führt für den Monopolbereich (Tarifkunden) und den Vertragsbereich (Markt-/Vertragskunden) keine gesonderten Kostenträgerrechnungen. Sie legte auf Anfrage des Verwaltungsgerichts weder dar noch ergibt sich aus den Akten, ob und bejahendenfalls mit welchem Anteil die Vertragskunden Entgelte für die Allgemekosten entrichten. Damit bestehen zumindest Anhaltspunkte für eine den Wettbewerb verzerrende systematische Quersubventionierung in Form der hauptsächlich von den Tarifkunden zu tragenden Allgemekosten, die weiterer Abklärung bedarf (E. 4.4.5 ff.). Die Überprüfung des Kostendeckungsprinzips darf nicht aufgrund allgemeiner Angaben erfolgen; vielmehr erfordert sie eine konkrete Prüfung der Buchhaltung des betreffenden Gemeinwesens. Dieses trägt die Beweislast für die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips. Die Stadt St. Gallen vermag für die umstrittene Abrechnungsperiode insbesondere nicht nachvollziehbar zu entkräften, dass die Ablieferung im Sinn von Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 des Stadtwerkreglements auch fiskalische Zwecke verfolgt; ferner vermag sie aufgrund der fehlenden kalkulatorischen Trennung von Monopolbereich und Vertragsbereich nicht darzulegen, dass die erhobene Gebühr mit dem Kostendeckungsprinzip zu vereinbaren ist. Deshalb ist die von ihr erhobene



**Gebühr um die gesamte Höhe der Ablieferung zu korrigieren (E. 4.3.4).
(Verwaltungsgericht, B 2025/23 und B 2025/25)**

Entscheid siehe pdf



Gasgebühren. Art. 3 Abs. 2 und Art. 130 Abs. 1 des Gemeindegesetzes; Art. 2 lit. a, Art. 4 Abs. 1, Art. 18 Abs. 1 und Art. 19 des Stadtwerkreglements.

Die Stadt St. Gallen hat keine gesetzliche Grundlage für die Ausgestaltung der Gasgebühren als Gemengsteuer. Als Kausalabgaben haben Gasgebühren das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip, das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot und die Verfassungsnormen zur Wirtschaftsfreiheit und -ordnung zu beachten (Art. 8 Abs. 1, Art. 9, Art. 27 und Art. 94 BV).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine kalkulatorische Trennung des privatwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichs vom öffentlichen Monopolbereich vorzunehmen, um eine allfällige den Wettbewerb verfälschende Quersubventionierung überprüfen zu können. Die Stadt St. Gallen führt für den Monopolbereich (Tarifkunden) und den Vertragsbereich (Markt-/Vertragskunden) keine gesonderten Kostenträgerrechnungen. Sie legte auf Anfrage des Verwaltungsgerichts weder dar noch ergibt sich aus den Akten, ob und bejahendenfalls mit welchem Anteil die Vertragskunden Entgelte für die Allgemeinkosten entrichten. Damit bestehen zumindest Anhaltspunkte für eine den Wettbewerb verzerrende systematische Quersubventionierung in Form der hauptsächlich von den Tarifkunden zu tragenden Allgemeinkosten, die weiterer Abklärung bedarf (E. 4.4.5 ff.).

Die Überprüfung des Kostendeckungsprinzips darf nicht aufgrund allgemeiner Angaben erfolgen; vielmehr erfordert sie eine konkrete Prüfung der Buchhaltung des betreffenden Gemeinwesens. Dieses trägt die Beweislast für die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips. Die Stadt St. Gallen vermag für die umstrittene Abrechnungsperiode insbesondere nicht nachvollziehbar zu entkräften, dass die Ablieferung im Sinn von Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 des Stadtwerkreglements auch fiskalische Zwecke verfolgt; ferner vermag sie aufgrund der fehlenden kalkulatorischen Trennung von Monopolbereich und Vertragsbereich nicht darzulegen, dass die erhobene Gebühr mit dem Kostendeckungsprinzip zu vereinbaren ist. Deshalb ist die von ihr erhobene Gebühr um die gesamte Höhe der Ablieferung zu korrigieren (E. 4.3.4).

(Verwaltungsgericht, B 2025/23 und B 2025/25)

Verwaltungsgericht

Abteilung III

Entscheid vom 26. Mai 2026

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Geertsen, a.o. Gerichtsschreiberin Bühler

Geschäftsnr.

B 2025/23 und B 2025/25



Verfahrens-
beteiligte

A.____,
Beschwerdeführer 1 im Verfahren B 2025/23 bzw.
Beschwerdegegner 2 im Verfahren B 2025/25,
vertreten durch Rechtsanwalt C.____,

gegen

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen,
Unterstrasse 28, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Politische Gemeinde St. Gallen, Direktion Technische Betriebe,
St. Leonhard-Strasse 15, 9001 St. Gallen,
Beschwerdegegnerin 1 im Verfahren B 2025/23 bzw.
Beschwerdeführerin 2 im Verfahren B 2025/25,

Gegenstand

**Gasgebühren (betreffend die Abrechnungsperioden vom 1. Mai
2022 bis 30. April 2023 und vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024)**



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Abrechnungsperiode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023

a.

Der Stadtrat St. Gallen erhöhte mit Beschluss (SRB) Nr. 1695 vom 3. Mai 2022 die Abgabepreise im Bereich der Gasversorgung per 1. Juni 2022. Für die Kategorie «MFH (IV)» wurde der bisherige Preis von 14,05 Rp./kWh auf 18,35 Rp./kWh erhöht (Preise einschliesslich Mehrwertsteuer und CO₂-Abgabe, act. 7.24.12a; zur vorangegangenen, mit SRB Nr. 1415 vom 8. Februar 2022 per 1. März 2022 angeordneten Preiserhöhung von 11,05 Rp./kWh auf 14,05 Rp./kWh siehe act. 7.24.11a; soweit nicht anders angegeben, handelt es sich bei den zitierten Akten um diejenigen des Beschwerdeverfahrens B 2025/23).

b.

A.___, Eigentümer der Mehrfamilienhäuser an der B.___strasse 1 und 3, ersuchte die St. Galler Stadtwerke mit Schreiben vom 31. Oktober 2022 um Informationen zur Entwicklung der konkreten Gaseinkaufspreise, zur Laufzeit der städtischen Verträge und zu den Energielieferanten (act. 7.8.1). In der Folge entspann sich ein Briefwechsel zwischen ihm und den Behörden der Stadt St. Gallen (act. 7.8.2 ff.). Am 31. Januar 2023 ersuchte A.___ die zuständige städtische Behörde darum, ihm die «nächsten definitiven Gasgebühren-Verfügungen für die MFH __0 und __1 mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung» zukommen zu lassen (act. 7.8.6).

c.

Mit Schreiben vom 17. Mai 2023 (Rechnungsdatum 24. Mai 2023) übermittelte die Stadt St. Gallen A.___ die Abrechnungen für die im Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 bezogenen Leistungen der St. Galler Stadtwerke (Strom, Gas und Wasser) betreffend die Mehrfamilienhäuser an der B.___strasse 1 und 3 (Objekt-Nrn. __0 und __1) in Verfügungsform. Für die Leistungskategorie Gas wurde A.___ zu Zahlungen von CHF 11'568.08 (Objekt-Nr. __1; bei einem Verbrauch von 62'214 kWh, inklusive Mehrwertsteuer) und von CHF 11'028.67 (Objekt-Nr. __0; bei einem Verbrauch von 58'182 kWh, inklusive CO₂-Abgabe und Mehrwertsteuer) verpflichtet (act. 7.8.9).

d.

Am 26. Mai 2023 erhob A.___ gegen die Verfügungen vom 17. Mai 2023 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission (Rekursverfahren I/2-2023/46). Er stellte den Antrag, die darin erhobenen Gasgebühren seien aufzuheben und die Stadt St. Gallen sei zu verpflichten, die Gasgebühr an den am Gasmarkt massiv gesunkenen Gaspreis anzupassen. Im



Wesentlichen brachte A. __ vor, die Gebührenhöhe verletze das Kostendeckungsprinzip (act. 7.1).

e.

Die Stadt St. Gallen beantragte mit Rekursantwort vom 24. Juli 2023 die Abweisung des Rechtsmittels und stellte sich auf den Standpunkt, dass die erhobenen Gasgebühren rechtmässig seien. Ursächlich für die Erhöhung der Gasgebühren sei, dass die Beschaffung von Gas strukturiert über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren erfolge; in der streitbetroffenen Phase seien die Gaspreise massiv angestiegen. Aufgrund des strukturierten Beschaffungsverfahrens könnten sich die zwischenzeitlich wieder gesunkenen Gasbeschaffungspreise nicht unmittelbar, sondern erst zeitlich verzögert in tieferen Gebühren niederschlagen (act. 7.7).

f.

Nach einem weiteren Schriftenwechsel (Eingaben von A. __ vom 1. September und vom 4. September 2023, 23. Februar 2024, act. 7.12, act. 7.14 und act. 7.18, sowie der Stadt St. Gallen vom 21. September 2023, act. 7.16), in dessen Rahmen A. __ die Edition der Gebührenkalkulationen ab Mai 2020 und der Belege für die Kosten ab Mai 2020 beantragte (act. 7.18, S. 2), forderte das verfahrenleitende Mitglied der Verwaltungsrekurskommission die Stadt St. Gallen am 29. April 2024 auf, zusätzliche für die Überprüfung der Gasgebühr erforderliche Unterlagen einzureichen (Verträge betreffend Gaseinkauf der Jahre 2019 bis 2023, Gastarife der Jahre 2020 bis 2024 und Kalkulationsberechnung, act. 7.20). Dieser Aufforderung kam die Stadt St. Gallen am 4. Juni 2023 nach (act. 7.23 f.).

g.

Im weiteren Verlauf des Rekursverfahrens erfolgte wiederum ein Schriftenwechsel, in dessen Rahmen die Stadt St. Gallen am 5. Dezember 2024 die monatlichen Rechnungen der OpenEP (Open Energy Platform AG) samt den jeweiligen Monatsprotokollen für den Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 einreichte (act. 7.49 f.).

A. __ führte hierzu am 27. Dezember 2024 aus, den eingereichten Rechnungen lasse sich ein Durchschnittspreis des eingekauften Gases von 0.09 CHF/kWh entnehmen. Dem würden Gebühren von 0.186 CHF/kWh (Objekt-Nr. __1) und 0.189 CHF/kWh (Objekt-Nr. __0) gegenüberstehen. Die Stadt St. Gallen habe in der Abrechnungsperiode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 ihr Gas am europäischen Spotmarkt bezogen und die Spotmarktrisiken auf die gebundenen Tarifkunden abgewälzt, obwohl sie in den Vorjahren mit überhöhten Preisen hohe Gewinne habe erzielen können, die bei weitem zum Risikoausgleich in den Monaten November und Dezember 2022 ausgereicht hätten. Ausserdem versorge die Stadt St. Gallen ihr Fernwärmenetz zu 30 % mit Gasfeuerung, wobei sie es ablehne, die mit der



Fernwärme vereinbarten Gaspreise offen zu legen. Da die Fernwärme laut eigener Darstellung der Stadt St. Gallen nicht kostendeckend betrieben werden könne, sei davon auszugehen, dass in der Abrechnungsperiode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 den Gastariffkunden die Verluste aus dem Gasbezug der Fernwärme angelastet worden seien. Er beantragte die Edition der in der Abrechnungsperiode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 von der Fernwärme bezogenen Gasmengen in kWh und der von der Stadt angewandten Verrechnungspreise in CHF/kWh (act. 7.52).

Hierauf entgegnete die Stadt St. Gallen am 8. Januar 2025, der Grossteil der Gasmengen sei am Terminmarkt und nicht am Spotmarkt bezogen worden; nur der Ausgleich zwischen Terminmarkt und effektivem Verbrauch werde branchenüblich über den Spotmarkt ausgeglichen. Eine Quersubventionierung zwischen Gas und Fernwärme finde im Übrigen nicht statt. Das Gas werde auch für die Fernwärme nicht unter den Einstandskosten abgegeben (act. 7.54).

A. __ bestritt diese Ausführungen der Stadt St. Gallen am 13. Januar 2025. Sie seien ohne Nachweise erfolgt, weshalb er unverändert an seinen Beweisanträgen betreffend die Kostenkalkulation (act. 7.18, S. 2) und die mit Blick auf die Fernwärme angewandten Verrechnungspreise (siehe hierzu act. 7.52, S. 3) festhielt (act. 7.56).

B. Abrechnungsperiode vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024

a.

Zwischenzeitlich hatten die St. Galler Stadtwerke auch die Abrechnungen (Rechnungsdatum 5. Juni 2024) für die Leistungen versandt, die sie im Zeitraum vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 an A. __s Mehrfamilienhäuser B. __strasse 1 und 3 (Objekt-Nrn. __0 und __1) geliefert hatten. In Rechnung gestellt wurden Kosten für Gas, Gas Netznutzung und Gas Energie von CHF 11'104.88 (inklusive Mehrwertsteuer) für das Objekt Nr. __1 bzw. CHF 9'923.11 (inklusive Mehrwertsteuer) für das Objekt Nr. __0. Die Abrechnungen enthielten den Hinweis, dass sie unter Vorbehalt des Ausgangs des Rekursverfahrens I/2-2023/46 erfolgten (act. 8.2.1).

b.

Gegen die Abrechnungen vom 5. Juni 2024 erhob A. __ am 17. Juni 2024 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission (Rekursverfahren I/2-2024/44). Er stellte den Antrag, die Gebührenverfügungen vom 5. Juni 2024 seien aufzuheben und die Rekursverfahren I/2-2023/46 und I/2-2024/44 seien zu vereinigen. Er brachte vor, die am 5. Juni 2024 in Rechnung gestellten Gasgebühren verletzen das Kostendeckungsprinzip ebenfalls (act. 8.1).



c.

Die Stadt St. Gallen beantragte in der Rekursantwort vom 18. Juli 2024, auf den Rekurs im Verfahren I/2-2024/44 sei nicht einzutreten; eventualiter sei der Rekurs abzuweisen. Im Wesentlichen führte sie aus, bei den Abrechnungen vom 5. Juni 2024 handle es sich nicht um Verfügungen, womit es im Rekursverfahren I/2-2024/44 an einem Anfechtungsobjekt fehle (act. 8.5; siehe auch die Eingabe vom 8. August 2024, act. 8.8).

d.

Hierzu äusserte sich A. __ am 20. August 2024 (act. 8.11; siehe auch die ergänzende Eingabe vom 26. August 2024, act. 8.12).

C. Rekursverfahren

Die Verwaltungsrekurskommission vereinigte die beiden Rekursverfahren I/2-2023/46 und I/2-2024/44 und erledigte die Rechtsmittel A. __s im gleichen Entscheid vom 16. Januar 2025 (aber mit getrennten Dispositivziffern) wie folgt:

In (teilweiser) Gutheissung des Rekurses vom 26. Mai 2023 hob sie die beiden Rechnungen vom «24. Mai 2023» (versandt am 17. Mai 2023) betreffend den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 auf und wies die Angelegenheit zu neuer Berechnung der Gasgebühren im Sinn der Erwägungen an die Stadt St. Gallen zurück (Dispositivziffer 1). Zur Begründung führte die Verwaltungsrekurskommission in diesem Punkt an, aus dem Ertragsüberschuss der Gasgebühren im Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 sei ein Betrag von CHF 1'200'000 dem allgemeinen Haushalt zugeführt worden. Dem auf diesen Betrag anfallenden Teil der Gasgebühr stehe keine individuell zurechenbare staatliche Leistung gegenüber. Demnach sei dem Rekurrenten beizupflichten, dass im Umfang der Ablieferung an den allgemeinen Haushalt eine Steuer vorliege und es sich bei den in Rechnung gestellten Gasgebühren um eine Gemengsteuer handle. Im kantonalen Recht fehle es an einer genügenden Grundlage für die Erhebung einer kommunalen Steuer auf den Bezug von Gas, weshalb die Stadt St. Gallen keine Kompetenz zur Erhebung einer Gemengsteuer besessen habe und sich die Erhebung der Gasgebühr im Umfang der Ablieferung an den allgemeinen Haushalt als rechtswidrig erweise. Demgegenüber sei derjenige Teil der Gasgebühr, der eine Kausalabgabe darstelle, mit dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip vereinbar. Ein mässiger Gebührenüberschuss von bis zu 5 % sprengt den Charakter einer Kausalabgabe in der Regel nicht. Vorliegend entspreche der über einen Zeitraum von 2018 bis 2023 ermittelte Einnahmenüberschuss von insgesamt CHF 6'394'325 deutlich weniger als 5 % des in diesem Zeitraum angefallenen Gesamtaufwands von CHF 433'606'313. Die Rüge der Verletzung des Kostendeckungsprinzips erweise sich damit als unbegründet. Eine Verletzung des Äquivalenzprinzips verneinte die Verwaltungsrekurskommission ebenfalls. Ausserdem würden – etwa in Anbetracht der grösseren Bezugsmengen – sachliche



Gründe für eine preisliche Ungleichbehandlung zwischen Tarif- und Marktkunden bestehen, sodass die Rechtsgleichheit nicht verletzt sei. Die Verträge der Marktkunden lagen der Verwaltungsrekurskommission indes nicht vor.

Auf den Rekurs vom 17. Juni 2024 im Verfahren I/2-2024/44 gegen die beiden Rechnungen vom 5. Juni 2024 betreffend den Zeitraum vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 trat die Verwaltungsrekurskommission nicht ein (Dispositivziffer 2), weil es sich bei diesen Rechnungen – anders als im Rekursverfahren I/2-2023/46 – nicht um anfechtbare Verfügungen handle. Die Rechnungen seien nicht als Verfügung bezeichnet, würden keine Rechtsmittelbelehrung enthalten und seien ausdrücklich unter Vorbehalt des Ausgangs des Rekursverfahrens I/2-2023/46 gestellt worden (act. 2).

D. Beschwerdeverfahren

a.

Gegen den Rekursentscheid vom 16. Januar 2025 erhob A. __ am 31. Januar 2025 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Datum Posteingang: 3. Februar 2025). Er beantragte unter Kostenfolge:

1. Dispositivziffer 1 des angefochtenen Entscheids betreffend das Rekursverfahren I/2-2023/46 sei aufzuheben, soweit der Rekurs abgewiesen worden sei. Die Gasgebührenverfügungen vom 24. Mai 2023 betreffend die Abrechnungsperiode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 seien aufzuheben.
2. Dispositivziffer 2 des angefochtenen Entscheids betreffend das Rekursverfahren I/2-2024/44 sei aufzuheben. Die Gasgebührenverfügungen vom 5. Juni 2024 betreffend die Abrechnungsperiode vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 seien aufzuheben.
3. Dispositivziffern 3 und 4 des angefochtenen Entscheids betreffend die amtlichen Kosten der beiden Rekursverfahren seien aufzuheben.



Zusammengefasst machte A. __ geltend, die Ausgangsverfügungen vom 24. Mai 2023 und vom 5. Juni 2024 betreffend die Objekt-Nrn. __0 und __1 würden hinsichtlich der Gasgebühren die bundesrechtlichen Gebührenregeln verletzen (Kostendeckungsprinzip, Äquivalenzprinzip, Gleichheitsprinzip und Prinzip der Notwendigkeit der Kosten). Indem die Stadt St. Gallen den grössten Teil der bezogenen Gasmengen am europäischen Spotmarkt zu Höchstpreisen eingekauft und damit die Tarifikunden voll belastet habe, ohne die für solche Volatilitätsrisiken zulasten der Tarifikunden gebildeten hohen Reserven einzusetzen, sei das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip verletzt worden. Das Kostendeckungsprinzip sei auch in formeller Hinsicht missachtet worden, da die den Tarifikunden zuzurechnenden Kosten, Erträge und Reserven anhand der von der Stadt St. Gallen eingereichten Unterlagen nicht feststellbar seien. Deshalb erneuere er den schon im Rekursverfahren gestellten Antrag, dass die Stadt St. Gallen Dokumente mit entsprechenden Angaben ediere. Des Weiteren würden in Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nur die Tarifikunden mit einer Netzgebühr belastet, nicht jedoch die Vertragskunden, die Fernwärmekunden und der Eigenverbrauch. Hinsichtlich des Rekursverfahrens I/2-2024/44 brachte A. __ zusätzlich vor, die Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) sei zu Unrecht auf den Rekurs vom 17. Juni 2024 nicht eingetreten. Es handle sich nämlich bei den Rechnungen vom 5. Juni 2024 ebenfalls um Zahlungsanordnungen mit Verfügungscharakter (act. 1).

b.

Die Stadt St. Gallen erhob am 30. Januar 2025 (Datum Posteingang: 4. Februar 2025) ebenfalls Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 16. Januar 2025 (act. 1 im Verfahren B 2025/25). Sie beantragte in der Beschwerdeergänzung vom 5. März 2025:

1. Dispositivziffer 1 (Aufhebung der Verfügungen vom 24. Mai 2023 und Rückweisung zu neuer Berechnung der Gasgebühren), Dispositivziffer 3 (amtliche Kosten zu Lasten der Stadt St. Gallen) und Dispositivziffer 5 (Verpflichtung zur Zahlung einer Umtriebsentschädigung von CHF 500 an A. __) des angefochtenen Rekursentscheids seien aufzuheben.
2. Die Rechnungsverfügungen vom 24. Mai 2023 seien zu bestätigen.
3. Die amtlichen Kosten der Rekurs- und Beschwerdeverfahren seien vollumfänglich A. __ aufzuerlegen.
4. Es seien keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen.



Die Stadt St. Gallen führte zusammengefasst aus, dass es sich bei der umstrittenen Gebühr um eine reine Kausalabgabe handle, die das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip einhalte, und nicht um eine Gemengsteuer. Die Vorinstanz sei zu Recht zum Schluss gekommen, dass die angefochtenen Gasgebühren betreffend den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 mit dem Kostendeckungsprinzip in Einklang stünden, weil der Gebührenüberschuss deutlich unter 5 % des Gesamtaufwands liege. Des Weiteren habe die Vorinstanz zu Recht eine Verletzung des Äquivalenzprinzips verneint, weil sich die erhobene Gasgebühr einerseits und der objektive Wert der Leistung gemessen am wirtschaftlichen Nutzen andererseits in etwa die Waage halten würden. Folglich sei den Gasgebühren kein fiskalischer Charakter eigen und seien die mit den Rechnungsverfügungen vom 24. Mai 2023 angeordneten Gebühren rechtmässig. Bei diesem Ergebnis habe A. __ die Kosten der Rekurs- und Beschwerdeverfahren vollumfänglich zu tragen. Damit entfalle auch ein Anspruch auf eine Entschädigung ausseramtlicher Kosten (act. 5 im Verfahren B 2025/25).

c.

Die Vorinstanz teilte am 21. März 2025 mit, auf eine Vernehmlassung zu den beiden Beschwerden zu verzichten (act. 6).

d.

Sowohl A. __ als auch die Stadt St. Gallen hielten in weiteren Eingaben unverändert an ihren Anträgen und deren Begründung fest (siehe act. 12, act. 14, act. 19, act. 20 und act. 23).

e.

Für die Prüfung einer wettbewerbsverzerrenden Quersubventionierung der Vertragskunden zulasten der Tarifkunden ersuchte das Verwaltungsgericht die Stadt St. Gallen am 23. Dezember 2025 um Einreichung sämtlicher Gasversorgungsverträge, welche die Abrechnungsperiode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 betreffen. Des Weiteren bat es die Stadt St. Gallen um Beantwortung der Fragen, welche Gemeinkosten mit der Gasversorgung der Tarif- und Vertragskunden verbunden sind und nach welchem Schlüssel diese Kosten auf die Bezugspreise aufgeteilt werden, welche die beiden Kundenkategorien bezahlen (act. 25).

f.

Am 29. Januar 2026 reichte die Stadt St. Gallen die eingeforderten Gasversorgungsverträge und weitere Unterlagen ein (act. 29 f.). Sie führte aus, die St. Galler Stadtwerke hätten vier unterschiedliche Kundensegmente: Die Tarifkundschaft, die Belieferung eigener Anlagen, die Marktkundschaft sowie die A-Partner, bei denen es sich um nachgelagerte



Gasversorgungsunternehmen handle. Bei den eigenen Anlagen, der Marktkundschaft und bei den A-Partnern werde zu den jeweiligen Beschaffungskosten ein Strukturierungszuschlag hinzugefügt, sodass in der Regel kein negativer Deckungsbeitrag entstehen könne. In den Jahren 2022 und 2023 habe bei diesen drei Kundenkategorien – anders als bei der Tarifikundschaft – kein negativer Deckungsbeitrag resultiert. Eine Quersubventionierung habe also nicht stattgefunden. In der Kostenträgerrechnung werde nicht zwischen den Kundensegmenten unterschieden. Daher sei es nicht möglich, kalkulatorisch getrennte Buchhaltungsunterlagen betreffend die Kundenkategorien Vertragskunden und Tarifikunden einzureichen (act. 28).

g.

A. ___ entgegnete am 17. Februar 2026, die Ausführungen der Stadt St. Gallen würden nicht mit den Jahresrechnungen übereinstimmen. Insbesondere ihre Behauptungen zum Deckungsbeitrag seien nicht belegt und würden daher bestritten. Der in den angefochtenen Verfügungen tarifizierte Netto-Preis von 0.148 CHF/kWh (Objekt 74282) bzw. 0.1516 CHF/kWh liege über 47 % über dem verrechneten Netto-Durchschnittspreis von 0.1013 CHF/kWh; diese Differenz verletze das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip. Die Stadt St. Gallen habe die Tarifikunden einerseits und die Vertragskunden sowie den Eigenverbrauch andererseits bei der Tarifierung massiv ungleich behandelt. Die Eingabe der Stadt St. Gallen vom 29. Januar 2026 gebe keine Auskunft über die den angefochtenen Gebührenverfügungen zugrunde liegenden Kosten in CHF pro kWh Gaslieferung. Diese Intransparenz verletze das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip, weil sie eine Verwendung der Gebührenerträge ausserhalb der Äquivalenz und der Kostendeckung ermögliche. Ausserdem bestritt A. ___ die Aussagekraft der im vorinstanzlichen Verfahren von der Stadt St. Gallen eingereichten Jahresrechnungen zum Erdgasverkauf 2018 bis 2024. Er machte des Weiteren geltend, den Tarifikunden seien teilweise Kosten belastet worden, welche die anderen Kundengruppen betreffen würden (Kürzung Vorsteuerabzug bei Gaslieferung an städtische Einrichtungen, die für den Eigenverbrauch bezahlte Mehrwertsteuer sowie Marketing- und Verwaltungskosten, die nur das Vertragskundengeschäft betreffen würden). Eine ordnungsgemässe Rechnungsführung über die Kosten der Gaslieferungen an die Tarifikunden fehle (act. 34).



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1.

Das Verwaltungsgericht kann mehrere Verfahren vereinigen und die Beschwerden in einem einzigen Entscheid erledigen, wenn sie auf demselben Sachverhalt beruhen und sich dieselben Rechtsfragen stellen. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Zudem stehen sich in den Verfahren B 2025/23 und B 2025/25 dieselben Parteien gegenüber, weshalb die beiden Verfahren zu vereinigen und gemeinsam zu erledigen sind (VerwGE B 2024/132, B 2024/160 vom 27. August 2024 E. 1 mit Hinweisen).

1.2.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sowohl A. __ als auch die Stadt St. Gallen sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 VRP). Entgegen der Auffassung von A. __ (act. 12, Ziffer 1) steht der – im vorliegenden Kontext verfügungsbefugten – Stadt St. Gallen zur Wahrung öffentlicher Interessen das Beschwerderecht gegen den angefochtenen Rekursentscheid I/2-2023/46 zu (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP; vgl. VerwGE B 2018/198 vom 18. Dezember 2018 E. 1 mit Hinweisen). Gegen ein Eintreten auf die Beschwerde der Stadt St. Gallen spricht auch nicht, dass die Sache in Dispositivziffer 1 des angefochtenen Entscheids unter Verweis auf die Erwägungen zu neuer Verfügung an die Stadt St. Gallen zurückgewiesen worden ist (act. 2), mithin eine als Zwischenentscheid zu qualifizierende Rückweisungsanordnung vorliegt. Denn die Rückweisungsanordnung enthält materiellrechtliche Vorgaben, die Bindungswirkung entfalten (Art. 56 Abs. 2 VRP), womit die Stadt St. Gallen gezwungen wird, einen aus ihrer Sicht rechtswidrigen Entscheid zu erlassen, den sie selbst in der Folge nicht mehr anfechten könnte (BGer 9C_292/2023 vom 10. Oktober 2023 E. 1.2.2.1, nicht publ. in: BGE 150 II 153, und 2C_749/2017, 2C_753/2017 vom 20. März 2019 E. 4.1.1 mit Hinweis auf u.a. BGE 142 V 26 E. 1.2). Aus der Sicht von A. __ wiederum liegt ein Quasi-Endentscheid vor (vgl. BGer 9C_279/2024 vom 14. Februar 2025 hierzu E. 1.2; amtliche Publikation vorgesehen).

Die Beschwerde A. __s vom 31. Januar 2025 (act. 1) und die Beschwerde der Stadt St. Gallen vom 30. Januar 2025 samt Beschwerdeergänzung vom 5. März 2025 (act. 1 und act. 5 im Verfahren B 2025/25) entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 sowie Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 VRP).



Auf die Beschwerden in den Verfahren B 2025/23 und B 2025/25 ist grundsätzlich einzutreten (siehe allerdings E. 1.3 hiernach).

1.3.

Betreffend den von A. __ angefochtenen Nichteintretensentscheid der Vorinstanz im Rekursverfahren I/2-2024/44 (act. 2, Dispositivziffer 2) gilt es zu beachten, dass es sich hierbei um einen rein formellen Endentscheid handelt. Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren kann insoweit einzig die Frage sein, ob die Vorinstanz zu Recht auf den Rekurs von A. __ vom 17. Juni 2024 nicht eingetreten ist. Soweit A. __ bei der Anfechtung von Dispositivziffer 2 ein Rechtsbegehren in der Sache stellt (die Gasgebührenverfügungen für die Objekt-Nrn. __0 und __1 im Zeitraum vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 seien aufzuheben), geht er über den Anfechtungsgegenstand hinaus und es kann in diesem Umfang nicht auf die Beschwerde vom 31. Januar 2025 eingetreten werden.

2.

Umstritten und zu prüfen ist zunächst die Rechtmässigkeit der bei A. __ erhobenen Gasgebühren für den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023, die sich für die beiden Objekte Nrn. __0 und __1 auf insgesamt CHF 22'596.75 belaufen (CHF 11'028.67 + CHF 11'568.08; act. 7.8.9). Bevor auf die konkreten Standpunkte der Beteiligten eingegangen wird (E. 4 hiernach), werden nachfolgend zunächst die für die Beurteilung der Gasgebühren zu beachtenden rechtlichen, insbesondere abgaberechtlichen Grundlagen dargestellt (E. 3 hiernach).

3.

3.1.

Die politischen Gemeinden können Benützungsgebühren festsetzen (Art. 3 Abs. 2 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG). Benützungsgebühren – wie die vorliegend umstrittenen Gasgebühren – stellen das Entgelt für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung oder einer öffentlichen Sache dar; es handelt sich mithin um Kausalabgaben. Das Entgelt erfolgt dabei für tatsächlich erfolgtes (vgl. VerwGE 2025/119 vom 4. November 2025 E. 2 und 3) staatliches Handeln, das dem öffentlichen Recht untersteht und individuell zurechenbar ist. Staatliches Handeln liegt dabei auch dann (noch) vor, wenn es um eine (Dienst-)Leistung geht, die Private in Konkurrenz zum Staat ebenfalls anbieten, solange das Leistungsverhältnis dem öffentlichen Recht untersteht (MICHAEL BEUSCH, Benützungsgebühren – unter besonderer Berücksichtigung von Lenkungsgebühren, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, 2015, S. 47 mit Hinweisen [nachfolgend BEUSCH, Benützungsgebühren]).



3.2.

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [SR 101, BV]). Für das Abgaberecht bildet der Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip) ein eigenständiges verfassungsmässiges Recht (Art. 127 Abs. 1 BV), und zwar unabhängig davon, ob Abgaben auf Bundesebene, kantonaler Ebene oder Gemeindeebene in Frage stehen. Aus dem Grundsatz folgt, dass Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssen, so dass den rechtsanwendenden Behörden bei deren Festsetzung kein übermässiger Spielraum verbleibt, die möglichen Abgabepflichten voraussehbar sind und die Abgaben rechtsgleich festgesetzt werden können. Erforderlich ist grundsätzlich eine formell-gesetzliche Grundlage. Diese hat die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Bemessung der Abgabe (Bemessungsgrundlage und -tarif) festzulegen. Diese Vorgaben gelten nicht nur für Steuern, sondern im Grundsatz auch für Kausalabgaben (BGer 9C_102/2025 vom 22. Dezember 2025 E. 4.1.1; 9C_53/2024 vom 17. Juli 2024 E. 2.1.2 mit Hinweisen auf u.a. BGE 144 II 454 E. 3.4 und BGE 125 I 173 E. 9a).

3.3.

Das Kausalabgaberecht ist geprägt durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip. Die beiden Prinzipien, die sich direkt aus der Rechtsnatur von Kausalabgaben ergeben, begrenzen diese in ihrer Höhe (ISABELLE HÄNER, Kausalabgaben – Eine Einführung, in: dieselbe/Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, 2015, S. 13). Sie können zusammen als Surrogat für eine formell-gesetzliche Grundlage der Bemessung einer Kausalabgabe dienen (BGE 149 I 305 E. 3.2). Die Lockerungen des Gesetzmässigkeitsgrundsatzes, welche die Praxis im Bereich der Kausalabgaben zugunsten der Flexibilität des Verordnungsgebers annimmt, weil sich eine quantitative Begrenzung aus dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip ergibt (vgl. E. 3.1 hiervor), gelten nur für die Bemessung, nicht hingegen für die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstands der Abgabe (BGer 9C_53/2024 vom 17. Juli 2024 E. 2.1.2 mit Hinweisen auf u.a. BGE 144 II 454 E. 3.4 und BGE 125 I 173 E. 9a sowie BEUSCH, Benützungsgebühren, a.a.O., S. 45 f. und S. 51; zum Erfordernis der formell-gesetzlichen Grundlage bei der Regelung von kommunalen Benützungsgebühren im Speziellen siehe Art. 129 Abs. 1 GG). Kausalabgaben müssen im Übrigen auch weiteren Vorgaben des übergeordneten Rechts Rechnung tragen, nebst etwa dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot (Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 BV; vgl. BGE 149 I 305 E. 3.8) insbesondere auch den Verfassungsnormen zur Wirtschaftsfreiheit und -ordnung (Art. 27 und Art. 94 BV).



3.4.

3.4.1.

Die Stadtwerke sind ein unselbstständiges öffentlich-rechtliches Unternehmen der Stadt St. Gallen (Art. 3 des Stadtwerkreglements, SRS 511.1, SWR); sie sind zwar Teil der Verwaltung, werden organisatorisch jedoch selbständig als Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit geführt (Art. 125 Abs. 1 lit. b GG). Sie verpflichten durch ihr Handeln nicht sich selbst, sondern die Stadt St. Gallen. Gemäss Art. 4 Abs. 1 SWR übernehmen die Stadtwerke im Gebiet der Stadt St. Gallen die Aufgabe der Versorgung mit Energie, Wasser und Telekommunikationsdienstleistungen (lit. a); zudem planen, bauen und betreiben sie die entsprechenden Netze (lit. b). Unter die Energieversorgung fällt u.a. die Gasversorgung (Art. 2 lit. a SWR).

3.4.2.

Der Haushalt von unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen wird infolge der organisatorischen Verselbstständigung separat (HANS-RUDOLF ARTA, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, 1990, S. 259), und zwar gemäss Art. 128 in Verbindung mit Art. 106 ff. GG nach den Vorschriften des GG über den Gemeindehaushalt geführt. Bei unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen mit wirtschaftlichen Aufgaben schreibt ein Reglement die angemessene Finanzierung durch Benützungsgebühren vor (Art. 129 Abs. 1 GG); einschlägig ist im Fall der Stadtwerke der Stadt St. Gallen das SWR. Da das GG die Regelungsspielräume der Gemeinden betreffend Benützungsgebühren im Bereich der Gasversorgung nicht einschränkt, verfügt die Stadt St. Gallen diesbezüglich – im Rahmen des übergeordneten Rechts – über eine gewisse Autonomie (Art. 89 Abs. 1 der Kantonsverfassung, sGS 111.1, KV), zumal Art. 84 Abs. 2 KV ausdrücklich vorschreibt, dass die Gemeinde andere Einnahmen als Gemeindesteuern (siehe hierzu Art. 84 Abs. 1 KV) bestimmt, soweit das Gesetz diese nicht festlegt (vgl. auch Art. 89 Abs. 2 KV; siehe zur Gemeindeautonomie, die sich aus Art. 3 Abs. 2 GG unter anderem für die Festsetzung von Benützungsgebühren herleiten lässt, Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission zum Gemeindegesetz, 22.08.05, vom 21. Mai 2008, S. 11 f.). Anzuführen ist, dass dem Stadtrat, der bezüglich der finanziellen Zusammenhänge in der Stadt über umfassende Informationen verfügt, bei der Festsetzung der Gebührentarife auch anderweitig eine gewisse Entscheidungsprärogative zugebilligt wird; dies zeigt sich u.a. daran, dass Gebührentarife nicht dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 23 lit. a GG; siehe auch ABI 2008 1321, 1336).



Nicht in der Dispositionsmacht der Gemeinden stehen die Verwendung von Einnahmenüberschüssen sowie die Deckung von Ausgabenüberschüssen unselbstständiger öffentlich-rechtlicher Unternehmen. Diese sind in Art. 130 GG abschliessend geregelt. Ein Ermessensspielraum kommt der Gemeinde in diesem Bereich aber immerhin bei der Beantwortung der Frage zu, in welchem Umfang Ertragsüberschüsse zur Reservenbildung verwendet werden (ARTA, a.a.O., S. 260); angesprochen ist damit die Frage, in welchem Umfang überhaupt ein Reingewinn verbleibt, der nach Art. 130 Abs. 1 GG dem allgemeinen Gemeindehaushalt zuzuweisen ist. Indem Art. 130 Abs. 1 GG es den unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen erlaubt, Reserven zum Ausgleich von Schwankungen oder zur Eigenfinanzierung grösserer zukünftiger Investitionen zu bilden (ABI 2015 3098, 3137), zielt die Bestimmung auf die Eigenwirtschaftlichkeit der betreffenden Unternehmungen ab (siehe zur früheren Rechtslage, die inhaltlich mit der heutigen identisch ist [ABI 2008 1321, 1355], ABI 1976 1227, 1290). Eigenwirtschaftlichkeit bedeutet, dass Kausalabgaben so zu berechnen sind, dass keine Steuergelder zur Deckung des Aufwands herangezogen werden müssen, wie umgekehrt auch keine (gegenleistungslosen) Gewinnablieferungen an den Gemeindehaushalt strukturell vorgesehen werden dürfen (ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 2017, Rz 137). Für den Fall, dass dennoch ein Aufwandüberschuss entsteht, wird in der Regel auf Rückstellungen zurückgegriffen (ARTA, a.a.O., S. 260). Subsidiär sieht das Gesetz die Haftung des allgemeinen Gemeindehaushalts vor (Art. 130 Abs. 2 GG). Spiegelbildlich wird ein nach der Reservenbildung verbleibender Reingewinn dem allgemeinen Gemeindehaushalt zugewiesen (Art. 130 Abs. 1 GG zweiter Satz).

3.5.

Die durch die Stadtwerke erhobenen Gebühren sind gemäss Art. 18 Abs. 1 SWR so zu bemessen, dass sie sämtliche Kosten der jeweiligen Versorgung, einschliesslich einer angemessenen Reservebildung und der Ablieferung an den allgemeinen Haushalt, decken, soweit die Deckung nicht durch vertragliche Entgelte erfolgt (zur Zulässigkeit der Verwendung von Ertragsüberschüssen zur Bildung betriebsnotwendiger Reserven siehe Art. 130 Abs. 1 Satz 1 GG). Art. 19 Satz 1 SWR bestimmt, dass die Stadtwerke eine Ablieferung an den allgemeinen Haushalt leisten, die ihrem Ertragsüberschuss entnommen wird. Gemäss Art. 19 Satz 2 SWR wird der Zielwert der Ablieferung mit dem Budget, die tatsächliche Ablieferung mit der Jahresrechnung festgelegt. Aus Art. 35 f. SWR ergeben sich sodann die Komponenten, aus denen sich die Bezugsgebühr der Gasversorgung und die Netznutzungsgebühr für die Durchleitung von Gas zusammensetzt.

3.6.

Das SWR wurde vom Stadtparlament gestützt auf Art. 3 und Art. 61 Bst. f GG sowie Art. 32 Ziffer 2 der Gemeindeordnung (SRS 111.1, GO) als allgemeinverbindliches Reglement erlassen und unterstand dem fakultativen Referendum (Art. 66 Abs. 1 Bst. a GG und Art. 8



Abs. 1 Ziffer 1 GO; cRS 2015, 85; vgl. auch ABI 2008 1321, 1336). Es ist somit ein Gesetz im formellen Sinn (VerwGE B 2019/192 vom 24. Februar 2020, E. 2.1; BGE 133 I 77 E. 3.1 betreffend das Polizeireglement der Stadt St. Gallen). Die Bemessungskriterien der von der Stadt St. Gallen im Rahmen der Gasversorgung erhobenen Gebühren sind damit jedenfalls in den Grundzügen auf einer formell-gesetzlichen Ebene geregelt und stehen im Einklang mit dem im Abgaberecht besonders streng geltenden Legalitätsprinzip (siehe hierzu E. 3.1 hiavor). Gleiches gilt hinsichtlich der formell-gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit vertraglicher Entgelte (vgl. MICHAEL BEUSCH, Abgaberecht, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz 22.75 [nachfolgend: BEUSCH, Abgaberecht]).

4.

Die Stadt St. Gallen (act. 5 im Verfahren B 2025/25, Ziffer 6) hält der Vorinstanz vor, zu Unrecht davon ausgegangen zu sein, dass es sich bei den verfügbaren Gasgebühren für den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 um Gemengsteuern handle (act. 2, E. 6). Die Vorinstanz mass der streitbetroffenen Gasgebühr deshalb den Charakter einer Gemengsteuer zu, weil von dem dadurch erzielten Ertragsüberschuss ein Betrag von CHF 1,2 Mio. an den allgemeinen Haushalt der Stadt St. Gallen abgeliefert worden sei (die Ablieferung bezogen auf den Kostenträger 5910 EVM-G-Erdgasverkauf betrug im Jahr 2022 CHF 750'000 und im Jahr 2023 CHF 450'000; act. 7.24.16), ohne dass diesem Teil eine individuell zurechenbare Leistung des Gemeinwesens gegenübergestanden sei (act. 2, E. 6a/bb).

4.1.

Eine Gemengsteuer zeichnet sich dadurch aus, dass sie eine Kausalabgabe mit einer Fiskalsteuer in einer einheitlichen Abgabe verbindet (BGE 140 I 176 E. 5.3). Wie eine Kausalabgabe knüpft sie an einen individuell zurechenbaren Abgabetatbestand an, namentlich an eine öffentlich-rechtliche Leistung oder einen Vorteil (vgl. E. 3.1 hiavor). Der vom Gemeinwesen vereinnahmte Betrag bildet aber nur teilweise ein Entgelt für die individuell zurechenbare Leistung des Gemeinwesens oder den Vorteil, während für den übrigen Teil keine Gegenleistung erfolgt; für diesen übrigen Teil wird die Abgabe in ihrer Höhe nicht durch das Kostendeckungs- (E. 4.3 ff. hiernach) und Äquivalenzprinzip (E. 4.6 hiernach) beherrscht und hat insoweit auch fiskalische Zwecke (BGer 2C_434/2019 vom 17. März 2021 E. 4.1.3 mit Hinweisen).

4.2.

Die Vorinstanz führte zunächst zu Recht aus, dass die Ablieferung eines Ertragsüberschusses aus der Gasversorgung an den allgemeinen Haushalt (Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 SWR) keinen Fiskalzwecken verhaftet sein darf (act. 2, E. 6a/bb) und Art. 18 f. SWR keine gesetzliche Grundlage für eine Gemengsteuer bilden. Zu präzisieren ist, dass die in



Art. 19 SWR vorgeschriebene Ablieferung an den allgemeinen Haushalt nicht zwingend als Gewinnausschüttung im Sinn einer gegenleistungslosen Zahlung zu interpretieren ist. Für eine solche Vorschrift fehlte es der Stadt St. Gallen – wie die Vorinstanz zutreffend erwägt (act. 2, E. 6b) – denn auch an einer Steuererhebungscompetenz, die vom kantonalen Gesetzgeber vorzusehen wäre (Art. 84 Abs. 1 KV). Eine Ablieferung im Sinn von Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 SWR kann aber darin begründet liegen, dass die Stadtwerke ein Entgelt leisten für Aufwände, Leistungen und Vorteile, welche zwar nicht in die Kostenrechnung der Gasversorgung fliessen, den allgemeinen Haushalt jedoch gleichwohl belasten. Zu denken ist etwa an die Ablieferung eines Entgelts für den aus der Kreditwürdigkeit der Stadt St. Gallen und der Steuerfreiheit des von ihr über die St. Galler Stadtwerke angebotenen Gasversorgung fließenden Nutzens (vgl. zum ökonomischen Wert von Finanzierungsvorteilen in Form tieferer Fremdkapital- oder Eigenkapitalkosten ABEGG/BAUMANN, Privatwirtschaftliche Tätigkeiten von Energieversorgungsunternehmen – wie Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, 2020, Rz 20 ff.; zu den Steuervorteilen vgl. ABEGG/BAUMANN, a.a.O., Rz 26 f.). Weiter schiene es grundsätzlich zulässig, dass mit der Ablieferung Verbundvorteile abgegolten würden, die sich aus der gesamten Infrastruktur der Stadt St. Gallen und der St. Galler Stadtwerke im Besonderen ergeben (vgl. zum ökonomischen Wert von Verbundvorteilen ABEGG/BAUMANN, a.a.O., Rz 32 und Rz 35 f.), soweit deren Kosten bei der Gasversorgung nicht einkalkuliert werden. Ohne Ablieferungsvorschrift (Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 SWR) müssten die entsprechenden Posten vom allgemeinen Haushalt und damit grundsätzlich – entgegen dem Verursachergedanken, der Kausalabgaben innewohnt – von sämtlichen Steuerpflichtigen der Stadt St. Gallen getragen werden. Es wäre nicht zu beanstanden, wenn der Wert solcher Vorteile bei der Bemessung des Gebührentarifs im Rahmen der Ablieferungskomponente Niederschlag finden und gegenüber der Stadt St. Gallen auf diesem Weg abgegolten würde, zumal diese (subsidiär) das Risiko von Aufwandüberschüssen zu tragen hat (vgl. E. 3.4.2 hiavor).

4.3.

Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Ablieferung an den allgemeinen Haushalt für den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 – wie die Vorinstanz annimmt – einen gegenleistungslosen Anteil beinhaltet, der die Gebühr zu einer Gemengsteuer macht.

4.3.1.

Nach dem Kostendeckungsprinzip darf eine Kausalabgabe maximal so bemessen werden, dass sie eine Deckung des massgebenden Gesamtaufwandes erlaubt. Zu diesem zählen nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen, Reserven, Kapitalzinsen und (All-)Gemeinkosten (wie etwa ein Anteil am Aufwand der leitenden Behörde; RENÉ WIEDERKEHR, Kausalabgaben, 2. Auflage 2024, S. 72 f.; so



auch HÄNER, a.a.O., S. 18; zum massgebenden betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff und zur Zulässigkeit der Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen siehe DANIELA WYSS, Kausalabgaben, 2009, S. 57 und S. 94 f.; BGE 149 I 305 E. 3.2). Dem Gemeinwesen ist es ausserdem nicht verwehrt, bei der Festsetzung der Gebührenhöhe auch längerfristigen (konjunkturell bedingten) Veränderungen mit Blick auf einen ausgeglichenen Finanzhaushalt Rechnung zu tragen (WIEDERKEHR, a.a.O., S. 74 mit Hinweis auf u.a. BGE 126 I 180 E. 3b/bb).

4.3.2.

Der massgebende Gesamtaufwand ist wesentlich vom Entscheid des Gemeinwesens abhängig, welche Kosten es mitberücksichtigen will. Es kann damit selbst in einem gewissen Umfang den Gesamtaufwand und damit die Höhe der einzelnen Abgabe beeinflussen. Insoweit ist der Ermessensspielraum gross (WYSS, a.a.O., S. 102). Dagegen lässt es das Kostendeckungsprinzip nicht zu, dass die Eingänge von vornherein höher als der Gesamtaufwand ausfallen sollen, dass also – über einen geringfügigen Mehrertrag hinaus (BGE 140 I 176 E. 5.2 und BGE 140 I 305 E. 3.2; zur Zulässigkeit leichter Überschüsse siehe auch HÄNER, a.a.O., S. 18, und WYSS, a.a.O., S. 96) – ein Gewinn angestrebt wird (BGer 2C_519/2022 vom 27. September 2022 E. 3.2.2). Diese Interpretation des Kostendeckungsprinzips hat zur Folge, dass mit Kausalabgaben (geringfügige) Ertragsüberschüsse erwirtschaftet werden dürfen, ohne dass sie als Gemengsteuern zu qualifizieren wären. Ein Gewinn von 5 % kann noch im Rahmen des kausalabgaberechtlich Erlaubten liegen (FELIX UHLMANN, Kriterien der Bemessung von Kausalabgaben in der Praxis, in: Häner/Waldmann, Kausalabgaben, 2015, S. 94; HÄNER, a.a.O., S. 18 und Fn 121, und CLÉMENTCE GRISEL RAPIN, Les taxes causales, 2024, Rz 685). Mit dem Kostendeckungsprinzip soll denn auch in erster Linie verhindert werden, dass die ihm unterworfenen Abgaben deutlich überhöht sind und geradezu zu fiskalischen Zwecken missbraucht werden (siehe zum Ganzen WIEDERKEHR, a.a.O., S. 73).

4.3.3.

Das Kostendeckungsprinzip ist – wie beschrieben (vgl. E. 4.3.2 hiavor) – gewahrt, wenn der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigt. Die Schutzfunktion des Kostendeckungsprinzips hängt damit von der Definition des Begriffs des «Verwaltungszweigs» ab. Dieser ist weit zu verstehen: Er wird nach «sachlich zusammengehörenden Verwaltungsaufgaben», mithin nach funktionalen Kriterien definiert (BGE 126 I 180 E. 3b/cc), wobei dem gebührenerhebenden Gemeinwesen ein grosser Ermessensspielraum zukommt (GRISEL RAPIN, a.a.O., Rz 678: «[...] la marge de manoeuvre des collectivités publiques est grande à la manière de définir la branche de l'administration concernée»; siehe auch Rz 687; HÄNER, a.a.O., S. 17 unten, und WYSS, a.a.O., S. 102). Gewisse Schematisierungen oder Pauschalierungen sind



zulässig (BEUSCH, Abgaberecht, a.a.O., Rz 22.78). Allgemeine Unkosten des Verwaltungszweigs können berücksichtigt werden und von der Wirtschaftslage abhängige «Querfinanzierungen» können – entgegen der Sichtweise A.__s (act. 1, S. 7, und act. 12, S. 4, Ziffer 7) – zulässig sein (BGE 126 I 180 E. 3b/cc; zur Vereinbarkeit von Querfinanzierungen bzw. «subventions croisées» mit dem Kostendeckungsprinzip siehe auch GRISEL RAPIN, a.a.O., Rz 679, und HÄNER, a.a.O., S. 18), sofern sie die begrenzende Funktion des Kostendeckungsprinzips nicht beeinträchtigen (BGer 2C_644/2009 vom 16. August 2010 E. 4.2 am Schluss) und sie zu keiner unzulässigen Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen (siehe hierzu E. 4.3.5 hiernach). Den Gemeinden ist auch bei der Schätzung der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben ein gewisser Spielraum zuzugestehen. Es kann von ihnen nicht verlangt werden, die Gebühren angesichts eintretender Schwankungen immer wieder zu korrigieren. Insbesondere mit Blick auf künftige Investitionen oder eine möglichst kontinuierliche bzw. rechtsgleiche Abgaberegulierung kann die Bildung von Reserven zulässig sein. Ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip liegt deshalb nur vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfs als übersetzt erscheinen (BGer 2C_1061/2015 vom 9. Januar 2017 E. 2.2.3) und einen rein fiskalischen Anteil enthalten.

4.3.4.

Die Stadt St. Gallen bringt zwar vor, die Vorinstanz irre, wenn sie der Ablieferung an den allgemeinen Haushalt einen fiskalischen Charakter beimesse (act. 5, Ziffer 6, im Verfahren B 2025/25). Allerdings substantiiert und beweist sie nicht, inwiefern dieser – strukturell vorgesehenen – Ablieferung eine Abgeltungskomponente zukäme. Die Überprüfung des Kostendeckungsprinzips darf nicht aufgrund allgemeiner Angaben erfolgen; vielmehr erfordert sie eine konkrete Prüfung der Buchhaltung des betreffenden Gemeinwesens (BGer 2C_80/2020 vom 15. Oktober 2020 E. 6.4 f., 2C_809/2015 vom 16. Februar 2016 E. 5.5.4.1 und 2C_226/2015 vom 13. Dezember 2015 E. 5.3). Dieses trägt die Beweislast für die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips. Es obliegt demnach der Stadt St. Gallen darzulegen, dass das Kostendeckungsprinzip aufgrund der tatsächlichen Kostenverhältnisse gewahrt wird (BGer 2C_80/2020 vom 15. Oktober 2020 E. 6.5 mit Hinweis). Die Stadt St. Gallen legte indessen – trotz der ihr obliegenden Untersuchungs- und Mitwirkungspflicht (vgl. hierzu BGE 151 II 687 E. 5.6.1.1 und BGer 2C_222/2011 vom 3. Juli 2012 E. 4.6.4) – für die umstrittene Abrechnungsperiode nicht plausibel dar, welche Aufwände und Leistungen des allgemeinen Haushalts bei der Bemessung des Gebührentarifs mit Blick auf die Ablieferung im Sinn von Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 SWR berücksichtigt worden wären. Unklar ist ferner, welchen Deckungsbeitrag aus den vertraglichen Entgelten (Art. 18 Abs. 1 letzter Satzteil) sie einkalkulierte. Auch der Eingabe vom 29. Januar 2026 (act. 28) können keine überprüfbaren konkreten Angaben zur Beurteilung des Entgeltcharakters der Ablieferung entnommen werden. Insgesamt gelingt es der Stadt St. Gallen nicht



darzulegen, dass die Ablieferung an den allgemeinen Haushalt keinen rein fiskalischen Zweck verfolgt und mit dem Kostendeckungsprinzip zu vereinbaren ist. Deshalb ist die von ihr erhobene Gebühr um die gesamte Höhe der Ablieferung zu korrigieren, wie bereits die Vorinstanz anordnete (vgl. BGer 2C_226/2015 vom 13. Dezember 2015 E. 5.3: "En conséquence, il appartient à l'autorité intimée, qui en supporte le fardeau, d'établir comptablement que le principe de la couverture des frais est en l'espèce respecté. Si tel n'est pas le cas, la taxe d'équipement de la recourante devra être corrigée de façon à ce que le principe de la couverture des frais soit respecté.").

4.3.5.

An der durch die Ablieferung begründeten Verletzung des Kostendeckungsprinzips ändert nichts, dass der aus einer Gegenüberstellung vom Gesamtertrag aus den erhobenen Gasgebühren und dem Gesamtaufwand resultierende Einnahmenüberschuss von CHF 6'394'325 mit 1,5 % deutlich unter 5 % des Gesamtaufwands von CHF 433'606'313 liegt (act. 2, E. 7a). Die Stadt St. Gallen beschränkt den für die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips im Bereich der Gasgebühren massgebenden Verwaltungszweig nämlich nicht auf den Monopolbereich (vgl. E. 4.4.4.3 hiernach), d.h. auf die Tarifikundschaft. Entsprechend führt sie für den Monopolbereich und den Vertragsbereich (worunter auch die Fernwärme als Vertragskunde fällt; act. 14, Ziffer 11a, und act. 19, Ziffer 8) keine gesonderten Kostenträgerrechnungen; offenbar gilt Gleiches auch für den Eigenverbrauch. Eine solche Herangehensweise ist, wie A. __ zu Recht beanstandet (siehe etwa act. 12, S. 2 f., Ziffer 4 f.), rechtswidrig: Sie steht zunächst in Widerspruch zu Art. 18 Abs. 1 SWR, der zwischen den Gebühren des Monopolbereichs und den vertraglichen Entgelten ausdrücklich differenziert. Eine Anwendung des Kostendeckungsprinzips auf das gesamte Gasgeschäft ermöglicht erhebliche Querfinanzierungen zulasten der Tarifikunden (E. 4.4.5 hiernach); diesfalls könnte das Kostendeckungsprinzip seine begrenzende Funktion in diesem Monopolbereich nicht mehr vollumfänglich erfüllen (vgl. BGer 2C_644/2009 vom 16. August 2010 E. 4.2 am Schluss). Gemäss Art. 18 Abs. 1 SWR ist sodann bei der Bemessung der Gebühren zu beachten, dass sie sämtliche Kosten der jeweiligen Versorgung, einschliesslich einer angemessenen Reservebildung und der Ablieferung an den allgemeinen Haushalt, decken, soweit die Deckung nicht durch vertragliche Entgelte erfolgt. Die Berücksichtigung der vertraglichen Entgelte bei der Bemessung der Gebühren bedingt deshalb eine eigenständige Kalkulation der den Vertragskunden anzulastenden Kosten und der von ihnen zu entrichtenden Entgelte (siehe hierzu auch E. 4.4.6 hiernach). Schliesslich ist die einheitliche Erfassung des ganzen Gasversorgungsgeschäfts unter dem Aspekt des Kostendeckungsprinzips auch nicht mit den Anforderungen vereinbar, die sich aus der Wettbewerbsneutralität und insbesondere Art. 27 BV an die Rechnungslegung (kalkulatorische Trennung) und Art. 94 BV ergeben (E. 4.4.5 hiernach). Während Art. 27 BV den individualrechtlichen Gehalt der Wirtschaftsfreiheit schützt, gewährleistet Art. 94 BV als grundlegendes



Ordnungsprinzip einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung die systembezogene oder institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit. Diese beiden Aspekte sind eng aufeinander bezogen und können nicht isoliert betrachtet werden (siehe BGE 151 I 3 E. 6.1 und BGE 147 V 423 E. 5.1.3); auch begrifflich erscheint es schwerlich begründbar, einem Verwaltungszweig Bereiche zuzuordnen, in denen das Gemeinwesen nicht im engeren Sinne eine öffentliche Aufgabe erfüllt (*verwaltet*), sondern als Wettbewerbsakteur auftritt.

4.4.

A. __ wirft der Stadt St. Gallen vor, dass die Tarifkunden zu Unrecht Kosten zu tragen hätten, die anderen Kundensegmenten (Vertragskunden, die Fernwärmekunden und der Bereich Eigenverbrauch) anzurechnen seien (act. 1, S. 5 f. und S. 8, act. 20, S. 5, Ziffer 6, und act. 34, Ziffer 2). Diese gerügte Ungleichbehandlung beschlägt das Kostendeckungsprinzip und ist ebenfalls im Licht des Wettbewerbsrechts (vgl. E. 4.3.5 hiervor) zu beurteilen.

4.4.1.

Gemäss unbestrittener Feststellung der Vorinstanz schloss der Stadtrat mit elf juristischen Personen (sogenannte Vertragskunden) Verträge mit individuellen Konditionen (act. 2, E. 7c, zweiter Absatz). Diese Anzahl deckt sich mit den am 29. Januar 2026 eingereichten Gaslieferungsverträgen nach Art. 8 f. SWR (act. 29). Wie bereits in E. 4.3.5 hiervor erwähnt, wird auch die Fernwärme als Vertragskunde behandelt (act. 14, Ziffer 11a f., und act. 19, Ziffer 8). Art. 8 und 9 SWR schaffen die Grundlagen für den Abschluss von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verträgen im Bereich der Gasversorgung, deren Bestimmungen vom SWR abweichen dürfen, insbesondere wenn dies aufgrund grösserer Bezugsmengen gerechtfertigt erscheint (Art. 8 Abs. 1 lit. a SWR). Gestützt auf Art. 4 des Organisationsreglements der Stadtwerke (SRS 511.11, SWO) erliess der Stadtrat St. Gallen das Handbuch über die Beschaffung und den Verkauf von Energie (act. 7.24.15). Dieses enthält Kalkulationsregeln für Sonderverträge. In Ziffer 4.4.2 wird vorgeschrieben, dass die Energiekosten einschliesslich Mindestmargen und Risikoaufschlägen in den Verkaufspreis fliesen müssen. Grundgedanke ist, dass ein Vertragskunde mindestens alle variablen sowie die anteiligen Gemeinkosten tragen soll. Um Kunden trotz Marktöffnung halten zu können, darf der Margenaufschlag auch geringer sein, wobei die variablen Kosten in jedem Fall gedeckt sein sollten. Die Gasbeschaffung erfolgt hauptsächlich über Back-to-Back-Beschaffungen, bei denen aktuelle Marktpreise berücksichtigt werden (act. 7.24.15, Ziffer 4.4.3.1). Zu den jeweiligen Beschaffungskosten wird ein Strukturierungszuschlag hinzugefügt, sodass in der Regel kein negativer Deckungsbeitrag aus der Beschaffung des Gases entstehen könne (act. 28, Ziffer 1; siehe auch zu den jeweils veranschlagten Strukturierungszuschlägen in den einzelnen Gaslieferungsverträgen act. 29). Gemäss Ziffer 8.2.2 des Handbuchs (act. 7.24.15) dient der Strukturierungszuschlag



(«Strukturierungsaufschlag») der Abgeltung des Marktpreisänderungsrisikos aufgrund von Angebotsbindefristen. Die Zuschläge werden durch die Abteilung Energiebeschaffung kalkuliert und sind im Übergabepreis an den Verkauf enthalten. Die Standardverträge sehen zudem ein «Durchreichen» geänderter Kosten vor, die aus der Änderung von Abgaben und Steuern resultieren (act. 7.24.15, Ziffer 8.2.3). Die Stadt St. Gallen gewährt ihren Kunden bei der Gasversorgung keine Preishaltedauer. Die Vertragswerke werden mit einem indikativen Preis ausgestellt und die Kundschaft kann eine Gasbeschaffung mit Maximalpreis bzw. Limit-Order in Auftrag geben. Können die St. Galler Stadtwerke den Auftrag über die OpenEP erfüllen, werden die Vertragswerke unterzeichnet und sind erst dann verbindlich (Risikobericht November 2022, act. 7.35.2.19, S. 21 und S. 23; siehe zu den damit zu vereinbarenden Vertragsbestimmungen act. 29).

4.4.2.

Wie sich bereits aus Art. 8 Abs. 1 lit. a SWR ergibt, stellt das von der Vorinstanz berücksichtigte Kriterium der grossen Bezugsmengen von Vertragskunden an sich ein sachlich gerechtfertigtes Merkmal für eine im Vergleich zu den Tarifkunden unterschiedliche Verkaufspreisgestaltung dar, zumal letztere bedeutend geringere Gasmengen beziehen (act. 2, E. 7c). Ausserdem führte die Stadt St. Gallen im vorliegenden Verfahren überzeugend und im Einklang mit den Regeln des Handbuchs aus (siehe E. 4.4.1 hiervor), dass im Fall des Gasgeschäfts mit den Vertragskunden nach dem Back-to-Back-Beschaffungsprinzip ohne Preishaltedauer kein Marktpreisänderungsrisiko und damit auch kein Verlustrisiko für die Stadt St. Gallen besteht (act. 14, Ziffer 11c; siehe auch act. 7.35.2.19, S. 21 und S. 23; siehe auch act. 28). Aufgrund der Back-to-Back-Beschaffung bzw. der entsprechenden Termingeschäfte wirken sich nachträgliche Gaspreiserhöhungen weniger stark aus als bei der strukturierten, mit Spotmarktinterventionen ergänzten Beschaffung von Gas für die Tarifkunden (siehe auch die entsprechenden Bestimmungen in den Gaslieferungsverträgen zu Mehrbezugsmengen am Spotmarkt, act. 29). Bei Letzteren erfolgt die strukturierte Beschaffung nämlich auf geschätzte Planmengen, die teilweise zu über den Spotmarkt auszugleichenden Mengendifferenzen von bis zu 20 % mit entsprechendem Marktpreisrisiko führen (siehe act. 7.8.2, act. 7.7, Ziffer 2.1, und act. 14, Ziffer 11c). Sodann führte die Stadt St. Gallen plausibel aus, dass alle Kunden – und damit auch die Vertragskunden (zu denen auch die Fernwärme zählt, act. 14, Ziffer 11a, und act. 19, Ziffer 8) sowie der Bezug im Rahmen des Eigenverbrauchs – mit einer Netzgebühr belastet werden (act. 14, Ziffer 7c, und act. 7.54; siehe zu diesem – zusätzlich zum Energiepreis – geschuldeten Grundpreis bzw. Netznutzungsentgelt, der sich an den publizierten Netznutzungsentgelten der Koordinationsstelle Durchleitung [KSDL] orientiert, die Verträge in act. 29). Diese Ausführung deckt sich mit den Kalkulationsregeln des Handbuchs insoweit, als dass ein Vertragskunde grundsätzlich mindestens alle variablen sowie die anteiligen Gemeinkosten tragen soll (act. 7.24.15, Ziffer 4.4.2). Im Übrigen führte die Stadt St. Gallen hinsichtlich der



Netzgebühr nachvollziehbar aus, dass das Netz einen Anlagewert habe, den sie mit dem branchenüblichen Netznutzungsmodell NEMO kalkuliere (act. 14, Ziffer 7d; vgl. hierzu sowie zu den kalkulatorischen Zinskosten den SRB 3475 vom 12. Dezember 2023 act. 7.24.13a, Ziffer 5). Eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung liegt jedenfalls hinsichtlich der unterschiedlichen Beschaffungspreise und Netznutzung nicht vor.

4.4.3.

Zu beurteilen bleibt, ob die Tarifikunden im Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 zu Unrecht Anteile der Allgemekosten zu tragen hatten, die in anderen Kundensegmenten, insbesondere bei den Marktkunden, entstanden. Im Vordergrund steht hierbei die Frage, ob die Stadt St. Gallen Quersubventionierungen vornimmt, die den wirksamen Wettbewerb beeinträchtigen. Nachfolgend ist deshalb zu klären, ob und in welchem Umfang wirksamer Wettbewerb besteht (E. 4.4.4 hiernach) und – bejahendenfalls – ob die Stadt St. Gallen die Marktkunden zulasten der Tarifikunden wettbewerbsverzerrend quersubventioniert (E. 4.4.5 hiernach), wie A. __ vermutet (act. 1, S. 6 oben, und act. 20, S. 5, Ziffer 6, und act. 34, Ziffer 4).

4.4.4.

Hinsichtlich der Frage wirksamen Wettbewerbs im Gasgeschäft der Stadt St. Gallen gilt es das Folgende zu beachten:

4.4.4.1.

In Bezug auf den Gasmarkt hat die Wettbewerbskommission (WEKO) mit Verfügung vom 25. Mai 2020 festgehalten (publiziert in Recht und Politik des Wettbewerbs RPW, 2020/4b, S. 1863 ff.), dass der freie Zugang zu den Rohrleitungen gewährleistet sein muss. Jeder Gasversorger muss damit sein Monopolnetz (für Drittlieferanten) öffnen. Auch die kleineren Endverbraucher dürfen (theoretisch) ihren Lieferanten frei wählen. Ziel des Entscheids der WEKO war es, einen funktionierenden Wettbewerb im Erdgaslieferbereich zu ermöglichen (siehe zum Ganzen HÄNER/JOSURAN-BINDER, Erhöhung der Gastarife – wie können Gasversorger das Verfahren effizient gestalten?, in: Bratschi ÖffRecht Newsletter Oktober 2022, S. 2, Download unter: <https://www.bratschi.ch/assets/content/files/publikationen/2022-10_-_Newsletter_Gastarife.pdf>, abgerufen am 21. April 2026; siehe zur Öffnung des Gasmarktes auch SRB Nr. 3475 vom 12. Dezember 2023, act. 7.24.13a, S. 1 unten). Ab dem Risikobericht 2021 hielten denn auch die St. Galler Stadtwerke unter Verweis auf die Praxis der WEKO fest, sämtliche Gaskunden könnten den Lieferanten frei wählen (act. 7.35.2.15, S. 7 oben). Seit dieser Marktöffnung beziehen einzelne bisherige Kunden der St. Galler Stadtwerke das Gas von einem Drittlieferanten (in einem Umfang von 3'000 MWh/a; siehe hierzu sowie zum Verlust von CHF 33'000 bei Gaskleinkunden act. 7.35.2.15, S. 9). In den Risikoberichten 2022 und 2023 führten die St. Galler



Stadtwerke zusätzlich aus, neue Mitbewerber könnten bei fallenden Marktpreisen im Gas bei der Tarifikundschaft günstigere Angebote platzieren (act. 7.35.2.19 und act. 7.35.2.22, je S. 9). Des Weiteren wies die Stadt St. Gallen im Rekursverfahren darauf hin, dass auch kleinere Endverbraucher ihren Gaslieferanten grundsätzlich frei wählen könnten. Auch für die Objekte von A.___ an der B.___strasse 1 und 3 sei eine Drittbelieferung jederzeit möglich. Es bestehe daher ein wirksamer Wettbewerb (Eingabe vom 24. Juli 2023, act. 7.7, Ziffer 2.4 und Ziffer 2.5, 4. Abschnitt).

4.4.4.2.

Demgegenüber bestritt A.___, dass im Versorgungsgebiet der Stadt St. Gallen für die Tarifikunden ein wirksamer Wettbewerb beim Gasbezug bestehe. Kleinkunden hätten keine Möglichkeit, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen. Auf dem Stadtgebiet gebe es keine konkurrierenden Gas-Angebote für Kleinkunden (act. 7.12, Ziffer 6).

4.4.4.3.

Der Auffassung von A.___ ist aufgrund der überzeugenden Ausführungen des Preisüberwachers zur Anpassung des Gebührentarifs der Gasversorgung zu folgen, wonach die St. Galler Stadtwerke in ihrem Versorgungsgebiet über ein lokales öffentliches Monopol in der Gasversorgung verfügen (Schreiben vom 30. Oktober 2023, act. 7.24.13c, S. 1). Diese Einschätzung deckt sich zudem mit den Ausführungen im SRB 3475 vom 12. Dezember 2023. Dort wird auf das laufende eidgenössische Gesetzgebungsverfahren verwiesen, das die Regeln für einen «effizienten Gasmarkt» (erst noch) schaffen soll (für eine zusammengefasste Übersicht zum eidgenössischen Gasversorgungsgesetz und zu der gegenwärtig angestrebten vollständigen Marktöffnung siehe den Newsletter des Preisüberwachers vom 13. November 2025, S. 2; Download unter: <https://www.preisueberwacher.admin.ch/dam/pue/de/dokumente/newsletter/Newsletter_06_2025_d.pdf.download.pdf/Newsletter_06_2025_d.pdf>, abgerufen am 21. April 2026). Insbesondere soll mit dem Gasversorgungsgesetz das Monopol der lokalen Gasversorger aufgebrochen werden. Der Preisüberwacher geht sodann davon aus, dass die Konsumenten selbst mit dem neuen Gasversorgungsgesetz nicht von einem wirksamen Preiswettbewerb profitieren werden, weil die geplante Marktöffnung auf zentrale Teile der Gasversorgung keinen Einfluss habe. Die Versorgungsinfrastruktur und die wichtigsten Massnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit würden im Monopol verbleiben. Der Preisüberwacher zog ausserdem den nachvollziehbaren Schluss, dass die Ertragsaussichten für neue Anbieter selbst in einer längerfristigen Optik begrenzt seien. Die vielerorts bereits kommunizierte Stilllegung von Gasnetzen in den nächsten 10 bis 20 Jahren verringere den Anreiz zusätzlich erheblich, in



den Markt einzutreten und bestehende Gasversorger herauszufordern (zum Ganzen Newsletter, a.a.O., S. 2 und S. 3 f.). Auf dem städtischen Gebiet wird denn auch weiterhin lediglich eine geringe Anzahl von kleinen Endverbrauchern durch Drittlieferanten bedient (act. 7.24.13a, S. 2).

4.4.4.4.

Kunden, die mehr als 150 Nm³/h Gas beziehen (von den St. Galler Stadtwerken als Marktkunden bezeichnet), konnten demgegenüber schon vor der WEKO-Verfügung vom 25. Mai 2020 den Lieferanten nicht nur theoretisch, sondern tatsächlich frei wählen. Denn die Marktmechanismen waren nur für Gaskunden mit einem niedrigeren Bezug (von den St. Galler Stadtwerken als Tarifikunden bezeichnet) nicht «drittlieferantenfreundlich» (Risikoberichte 2018, 2019 und 2020 act. 7.35.1.4., S. 7 f., act. 7.35.1.7, S. 7 und S. 9, und act. 7.35.1.11, S. 7 und S. 9).

4.4.4.5.

Tarifikunden wie A.____ können aufgrund der Monopolstellung der St. Galler Stadtwerke bei geringem Gasbezug nicht von einem wirksamen Wettbewerb profitieren (vgl. E. 4.4.4.3 hiervor). Die Preisbildung für den Gasbezug erfolgt mithin nicht durch den Markt, sondern durch die Marktmacht der St. Galler Stadtwerke. Für die Tarifikunden wird ausschliesslich der von der Stadt St. Gallen festgesetzte öffentlich-rechtliche Gebührentarif der Gasversorgung angewandt; eine Vertragslösung (Art. 8 f. SWR) bleibt ihnen verwehrt. Demgegenüber kamen und kommen Marktkunden in den Genuss wirksamen Wettbewerbs (E. 4.4.4.4 hiervor). Bei ihnen besteht daher aus der Sicht der St. Galler Stadtwerke ein erhöhtes Risiko, dass sie im Fall einer Preiserhöhung zu einem anderen Gaslieferanten wechseln. Hinzu kommt, dass der Gasverkauf an Marktkunden – anstelle des öffentlich-rechtlichen Gebührentarifs – einer Parteivereinbarung zugänglich ist (Art. 8 und 9 SWR). Das Gasgeschäft mit Marktkunden ist somit eine staatliche unternehmerische Tätigkeit der Stadt St. Gallen, die im Wettbewerb mit Privaten stattfindet (vgl. HANSJÖRG SEILER, Mehr oder weniger Staat?, in: Belser/Waldmann [Hrsg.], Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, 2015, S. 405); sie hat privatwirtschaftlichen Charakter (vgl. SEILER, a.a.O., S. 401), ungeachtet davon, ob die Vertragsbeziehung öffentlich-rechtlich (Art. 8 SWR) oder privatrechtlich (Art. 9 SWR) ausgestaltet ist. Aus diesem Grund hat die Stadt St. Gallen beim Vertragsgeschäft mit Kunden die Grundsätze der Wirtschaftsordnung (Art. 94 BV) zu beachten und gegen den Wettbewerb gerichtete Massnahmen zu unterlassen (Art. 94 Abs. 4 BV; vgl. SEILER, a.a.O., S. 406 f. sowie E. 4.3.4 hiervor). Insbesondere Quersubventionen aus der staatlichen Monopoltätigkeit zugunsten des (privatwirtschaftlichen) Wettbewerbsbereichs sind verboten (SEILER, a.a.O., S. 407, BGE 138 I 378 E. 9.1 und BGE 143 II 425 E. 4.3; siehe auch PHIL BAUMANN, Quersubventionierungen bei privatwirtschaftlicher Staatstätigkeit, in Jusletter 9. März 2020, Rz 11 und Rz 18).



4.4.5.

Vor diesem Hintergrund ist nachfolgend zu prüfen, ob bei der Verteilung der Allgemeinkosten eine wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung zu bejahen ist. Eine solche läge vor, wenn die Tarifikunden Allgemeinkosten zu tragen haben, die eigentlich bei den Marktkunden angefallen sind. Bei Allgemeinkosten handelt es sich um Kosten, die nicht direkt einem Produkt zugeordnet werden können und damit nur schwer überprüfbar sind. Damit kann ein gewisser Anreiz bestehen, den Marktkunden zulasten der Tarifikunden einen zu tiefen Allgemeinkostenanteil zu verrechnen (vgl. zum Ganzen ABEGG/BAUMANN, a.a.O., Rz 31, und BAUMANN, a.a.O., Rz 6 und Rz 11). Keine Quersubventionierung bilden Verbundvorteile, die in Form von Kostenvorteilen entstehen, wenn zwei oder mehrere Produkte in einem einzigen Unternehmen hergestellt oder vertrieben werden (effizientere Ressourcennutzung), ohne dass mittels Erlös- oder Kostenverlagerungen zwischen den Produkten quersubventioniert wird (vgl. BAUMANN, a.a.O., Rz 7; eingehend zu den Verbundvorteilen ABEGG/BAUMANN, a.a.O., Rz 32 ff.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine kalkulatorische Trennung des privatwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichs vom öffentlichen Monopolbereich vorzunehmen, um eine allfällige den Wettbewerb verfälschende Quersubventionierung (besser) überprüfen zu können (vgl. BGE 138 I 378 E. 9.1, ABEGG/BAUMANN, a.a.O., Rz 76, Rz 81 am Schluss und Rz 85, und BAUMANN, a.a.O., Rz 19).

4.4.6.

Die Stadt St. Gallen unterscheidet in der Kostenträgerrechnung nicht zwischen verschiedenen Kundenkategorien (Tarifikunden und Vertragskunden einschliesslich Fernwärme), wobei der Eigenverbrauch gar keine Kundenkategorie bildet (act. 14, Ziffer 11a). Sie führt ausdrücklich keine kalkulatorisch nach den verschiedenen genannten Bezugskreisen getrennte Buchhaltung (act. 28, S. 3) und scheint sich bislang nicht Rechenschaft über die jeweiligen Allgemeinkostenanteile der Gasversorgung gegeben zu haben (siehe auch die diesbezüglich nicht unterscheidende Übersicht «Jahresbudgets und -ergebnisse für den Kostenträger 5910», act. 7.24.16 f.). Im Übrigen bleibt unklar, wie die Stadt St. Gallen bei fehlender getrennter Kostenträgerrechnung den bei der Bemessung der Tarifgebühren zu berücksichtigenden Deckungsanteil aus vertraglichen Entgelten (Art. 18 Abs. 1 letzter Satzteil SWR) kalkuliert haben will. Die Stadt St. Gallen legte auf Anfrage des Verwaltungsgerichts weder dar noch ergibt sich aus den Akten, ob und bejahendenfalls mit welchem Anteil die Vertragskunden Entgelte für die Allgemeinkosten entrichten. Aus den eingereichten Verträgen (act. 29) ergibt sich denn auch nicht, dass im Energie- oder Grundpreis ein Anteil an den Allgemeinkosten enthalten wäre. Damit bestehen zumindest Anhaltspunkte für eine den Wettbewerb verzerrende systematische Quersubventionierung in Form der hauptsächlich von den Tarifikunden zu tragenden Allgemeinkosten, die weiterer Abklärung bedarf. Dies umso mehr, als die Stadt St. Gallen bereits vor der hier umstrittenen Gebührenperiode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 den Kunden im Monopolbereich (Tarifikunden) teilweise



Gemeinkosten aufbürdete, die in einer Querfinanzierung von Geschäften auf dem freien Gasmarkt begründet waren. So wurde im Protokoll Nr. 21 der Werkkommission der Stadt St. Gallen vom 17. März 2015 unter dem Traktandum «4. Erlass eines neuen Stadtwerkreglements» zu Art. 8 des Entwurfs zum neuen SWR betreffend öffentlich-rechtliche Verträge festgehalten, konkret sei bei drei energieintensiven Firmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, auf einen Teil der Abgaben ans Gemeinwesen verzichtet worden. «Hier gewichtete der Stadtrat den Erhalt der Arbeitsplätze höher, als die exakte Gleichbehandlung. Dabei ist klar, dass die verfassungsmässigen Rechte, wie Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot uneingeschränkt gelten». Solche nicht aus marktwirtschaftlichen, sondern aus rein sozialpolitischen Überlegungen gewährten Preiszugeständnisse an Vertragskunden wirken sich aufgrund der Zusammenfassung von Vertrags- und Tarifkunden als einheitlicher Verwaltungszweig zwangsläufig zulasten Letzterer aus; je geringer der Kostendeckungsbeitrag der Vertragskunden, desto höher wird gemäss Art. 18 Abs. 1 SWR derjenige der Tarifkunden. Eine solche Preisgestaltung war wettbewerbsverzerrend und damit unzulässig (E. 4.4.5 hiervor).

4.4.7.

Die Sache ist daher an die Stadt St. Gallen zurückzuweisen, damit sie für den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 sämtliche im Gasgeschäft anfallenden Allgemeinkosten bestimmt, die nicht direkt einer konkreten Gaslieferung zugerechnet werden können (etwa Aufwand für Personal, Verwaltung, Führung, Betrieb, Mieten Liegenschaften, Unterhalt EDV oder Software; siehe auch die von der Stadt St. Gallen genannten Allgemeinkosten in act. 28, S. 3 oder die von A. ___ in act. 34, Ziffer 4 angesprochenen Marketing- und Verwaltungskosten). In diese Allgemeinkosten dürfen auch keine Kosten einfließen, die einem einzelnen Kundensegment zugeordnet werden können (wie etwa der von A. ___ erwähnte Aufwand für die Korrektur des Vorsteuerabzugs, der nicht die Tarifkunden, sondern einzig die Leistungen innerhalb des Gemeinwesens bzw. die «eigenen Anlagen» [act. 28] betrifft; act. 34, Ziffer 4, und act. 7.24.16 f., Position 61900). Solche Kosten, die nicht das Tarifkundengeschäft betreffen (wie etwa auch die von A. ___ angesprochenen auf den Eigenverbrauch fallenden Mehrwertsteuern und CO₂-Abgaben, act. 34, Ziffer 4), sind ausschliesslich dem entsprechenden anderen Kundensegment anzulasten.

4.4.8.

Nach der Ermittlung der Allgemeinkosten (vgl. E. 4.4.7 hiervor) wird die Stadt St. Gallen einen nach Kundensegmenten – nämlich den Bezugsgruppen (Tarifkunden, Vertragskunden, Fernwärme und Eigenverbrauch) – sachlich differenzierenden verursachergerechten Kostenverteilungsschlüssel zu bestimmen haben (vgl. BGE 138 I 378 E. 9.3.3). Gestützt auf diesen Kostenverteilungsschlüssel wird sie sodann für die einzelnen Kundensegmente den Betrag der Allgemeinkosten pro kW/h zu ermitteln haben. Ausgehend davon (siehe E. 4.4.6



hiervor), dass die Allgemeinkosten hauptsächlich auf die Tarifikunden abgewälzt worden sein dürften, ist der die anderen Kundensegmente betreffende Anteil pro kW/h von der A. ___ pro kW/h belasteten Gebühr – zusätzlich zur Korrektur wegen der unrechtmässigen Ablieferung (E. 4.3.4 hiervor) – abzuziehen.

4.4.9.

Des Weiteren wird die Stadt St. Gallen den von A. ___ erhobenen Vorwurf abzuklären haben, dass die einzig den Eigenverbrauch betreffenden Aufwände für die Korrektur des Vorsteuerabzugs, der Entrichtung der Mehrwertsteuern und CO₂-Abgaben auf die Tarifikundschaft abgewälzt worden seien (E. 4.4 hiervor). Bejahendenfalls hätte die Stadt St. Gallen den Anteil der entsprechenden Kosten pro kW/h zu bestimmen und einen entsprechenden zusätzlichen Abzug von der bisher A. ___ in Rechnung gestellten Gebühr vorzunehmen.

4.5.

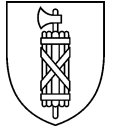
Soweit A. ___ die Praxis der Stadt St. Gallen zur Reservebildung rügt (act. 1, S. 6 f., Ziffer 9, und act. 12, S. 3, Ziffer 6), ist ihm indessen nicht zu folgen. Er legt nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, dass die Stadt St. Gallen betreffend den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 bei der Reservebildung einen Ermessensfehler begangen hätte. Ein solcher wäre allerdings erforderlich, da der Stadt St. Gallen hierbei ein Ermessen zusteht (Art. 130 Abs. 1 Satz 1 GG und E. 3.2 hiervor) und dem Verwaltungsgericht eine Angemessenheitskontrolle verwehrt ist (Art. 61 VRP). Insbesondere in Anbetracht der ausserordentlich starken Verwerfungen am Gasmarkt ab dem Jahr 2020 (siehe hierzu den Newsletter der Preisüberwachung vom 27. Januar 2023, Beilage zu act. 7.8.7, S. 2, sowie die grafische Darstellung von A. ___ in act. 1, S. 2) stellt das vorsichtige Verhalten der Stadt St. Gallen im Umgang mit Reserven und der davon betroffenen Tariffestsetzung jedenfalls keinen Ermessensmissbrauch dar.

4.6.

Wie sich aus nachfolgenden Überlegungen ergibt, ist die Vorinstanz ausserdem zutreffend zum Schluss gelangt (act. 2, E. 7b, S. 15 unten), dass die um die Ablieferung korrigierten Gasgebühren für den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 das Äquivalenzprinzip nicht verletzen (zur Rüge A. ___s siehe act. 1, S. 8 unten, act. 12, S. 2, Ziffer 2, und act. 34):

4.6.1.

Das Äquivalenzprinzip ist eine Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 2 BV) und – seltener zusätzlich – des Willkürverbots (Art. 9 BV; BGE 149 I 305 E. 3.4). Ihm liegt ein Tauschgedanke zugrunde: Die Leistung des Gemeinwesens und die finanzielle Gegenleistung der abgabepflichtigen Person sollen einander entsprechen (Wyss, a.a.O., S. 72 f.). Das Äquivalenzprinzip verlangt insbesondere, dass eine Gebühr



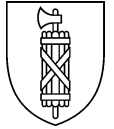
nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Zentral ist mithin die objektive Wertbestimmung. Diese stellt entweder auf den wirtschaftlichen Nutzen ab, der den Abgabepflichtigen erwächst, oder auf den Kostenaufwand, welchen die konkrete Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs darstellt (BEUSCH, Abgaberecht, a.a.O., Rz 22.79). Dabei dürfen schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Gewisse Pauschalierungen oder Schematisierungen sind zulässig und mit der Rechtsgleichheit vereinbar (BGer 2C_399/2017 vom 28. Mai 2018 E. 8.4.1 mit Hinweis auf u.a. BGE 143 I 220 E. 5.2.2 und BGE 139 I 138 E. 3.5).

4.6.2.

Um das Äquivalenzprinzip bei der Begrenzung der Höhe der Kausalabgabe zur Anwendung zu bringen, ist ein Vergleich mit dem Marktwert als Ausdruck des «wirtschaftlichen Nutzens» (nutzenorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungsempfängers) sachgerecht. Zur Prüfung der Angemessenheit ist also auf einen sogenannten Drittvergleich mit Geschäften unter Privaten abzustellen (BGer 2C_900/2011 vom 2. Juni 2011, E. 4.3; siehe zu diesem Drittvergleich auch RICHARD LÖTSCHER, Das Äquivalenzprinzip im Bereich der öffentlichen Abgaben, in: AJP 3/2015, S. 471 und S. 478). Bestehen keine Marktpreise, ist es erlaubt, auf schematische und ebenso auf Wahrscheinlichkeitsüberlegungen beruhende Durchschnittserfahrungen abzustellen, um den Marktwert zu bestimmen. Dem Verordnungsgeber kann hierfür ein erheblicher Ermessensspielraum belassen werden (zum Ganzen BGer 2C_992/2020 vom 23. September 2021 E. 6.2, und 2C_729/2013 vom 3. April 2014 E. 4.4 und E. 5.1; eingehend hierzu WYSS, a.a.O., S. 57 ff. und S. 73 ff., sowie HÄNER, a.a.O., S. 15 f., und UHLMANN, a.a.O., S. 89 f.).

4.6.3.

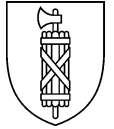
Die Vorinstanz hielt zutreffend und im Einklang mit der Berechnung von A.____ (vgl. act. 1, Ziffer 1: CHF 0.187 bzw. CHF 0.189) fest, dass für die Bezugsperiode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 eine durchschnittliche Gasgebühr für die beiden Objekte von CHF 0.1896 pro kWh bzw. CHF 0.1859 pro kWh in Rechnung gestellt wurde (act. 2 E. 7b, S. 14 unten; siehe auch act. 7.8.9). In diesem Preis sind die Mehrwertsteuer (7,7 %) und die CO₂-Abgabe enthalten (altArt. 12 des Gebührentarifs der Gasversorgung, SRS 512.7, SWGG, in der vorliegend anwendbaren, bis 31. Dezember 2023 gültigen Fassung). Ab 1. Januar 2023 betrug die CO₂-Abgabe CHF 0.02346 (inkl. MWSt; act. 7.8.9, S. 3 der Rechnung). Diesem Preis steht ein durchschnittlicher Einkaufspreis von CHF 0.132 pro kWh gegenüber



(einschliesslich MWSt und CO₂-Abgaben; act. 7.50), wie er von der Vorinstanz schlüssig berechnet (siehe act. 2, E. 7b, S. 15) und von A. ___ in seiner Berechnung ebenfalls für zutreffend befunden wurde (act. 1, Ziffer 2).

4.6.4.

Bei der Beurteilung der betraglichen Differenz zwischen den umstrittenen Gasgebühren und dem durchschnittlichen Einkaufspreis (CHF 0.132) fällt ins Gewicht, dass mit der Gasgebühr auch die Kosten für die Netznutzung und der Verwaltungskostenbeitrag an die Stadt St. Gallen abgegolten werden soll (siehe zu den entsprechenden Aufwandpositionen bzw. Umlagekosten die Erfolgsrechnung EVM-G-Erdgasverkauf, act. 7.24.16; vgl. auch die Erfolgsrechnung der Stadtwerke in der Rechnung 2023 der Stadt St. Gallen, S. 129 f.; Download unter: <<https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/finanzen.html>>, Stand: 21. April 2026). Hinzu kommen ein Zuschlag für die Nutzung des öffentlichen Grundes (für die Gasversorgung höchstens CHF 0.01 pro kWh, Art. 20 Abs. 3 lit. b SWR), der zusätzliche Preis für Biogas (bei 20 %: + CHF 0.01; Art. 11 lit. b SWGG und act. 7.8.9), die Berücksichtigung des Adressausfallrisikos (Risiko, dass Kunden zahlungsunfähig werden; Handbuch der St. Galler Stadtwerke über die Beschaffung und den Verkauf von Energie, act. 7.24.15, S. 23 Mitte). Soweit A. ___ in seiner Berechnung gestützt auf Art. 5 SWGG in der Fassung vom 12. Dezember 2023 (am 1. Januar 2024 in Kraft getreten) eine Netznutzungsgebühr von CHF 0.017 pro kWh geltend macht, ist zu präzisieren, dass diese Fassung nicht den früheren Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 betrifft. Vielmehr ist die vorangegangene Fassung vom 3. Mai 2022 einschlägig, worin der Arbeitspreis noch den Bezugspreis und den Preis für die Netznutzung vereinte bzw. diese beiden Komponenten noch nicht getrennt festgelegt wurden (zum «Unbundling» von Netz- und Energiekomponenten bzw. von Bezugs- und Netznutzungsgebühr, das erst mit dem SRB Nr. 3475 vom 12. Dezember 2023 in der Gasversorgung erfolgte, siehe act. 7.24.13a Ziffer 1.3 und Ziffer 2). Immerhin lässt die Netznutzungsgebühr von CHF 0.017 pro kWh Rückschlüsse auf die umstrittene Periode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 zu, weshalb dieser Betrag auch für die vorangegangene Zeit aussagekräftig erscheint (zum Buchwert der Netzanlage von CHF 74'887'531.46 siehe act. 14, Ziffer 7.d). Insgesamt lassen die soeben ausgeführten Leistungsbeschaffungs-, Betriebs- und Unterhaltskostenpunkte jedenfalls eine Differenz zwischen dem Einkaufspreis und einer darüber liegenden – um die Ablieferung korrigierte (E. 4.3.4 hiervor) – Gasgebühr als plausibel erscheinen, zumal für die Massenverwaltung vereinfachende Pauschalierungen und Schematisierungen zulässig sind und die Stadt St. Gallen über einen entsprechenden Ermessensspielraum verfügt (E. 4.3.2 hiervor). Ferner bewegt sich die um die Ablieferung korrigierte (E. 4.3.4 hiervor) Gasgebühr der Stadt St. Gallen im gesamtschweizerischen Durchschnitt (siehe act. 7.7, S. 5 mit Verweis auf Erhebungen des Preisüberwachers), was ebenfalls gegen ein offensichtliches Missverhältnis zwischen dem Wert der Leistung und der Gebühr spricht. Eine Verletzung des



Äquivalenzprinzips ist vor diesem Hintergrund zu verneinen; der Entscheid der Vorinstanz, die ebenfalls auf den objektiven Wert der Leistung abstellte, ist in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden. Diese Beurteilung des Äquivalenzprinzips steht allerdings unter dem Vorbehalt der von der Stadt St. Gallen noch vorzunehmenden Abklärungen der Allgemeynkosten und deren Verteilung (E. 4.4.6 f.). Sollten daraus erhebliche Quersubventionen zulasten der Tarifkunden hervorgehen, würde dies wohl nicht ohne Auswirkung auf die Frage nach einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem objektiven Wert der bezogenen Leistung bleiben.

5.

Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz auf den Rekurs von A. __ vom 17. Juni 2024 betreffend die Gasgebühren für den Zeitraum vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 zu Recht nicht eingetreten ist (Rekursverfahren I/2-2024/44).

5.1.

Die Vorinstanz begründete das Nichteintreten damit, dass die Rechnungen vom 5. Juni 2024 keinen Verfügungscharakter hätten, mithin kein mittels Rekurs anfechtbares Anfechtungsobjekt darstellen würden (act. 2, E. 2), was A. __ bestreitet (act. 1, III.1 ff.).

5.2.

Bei der Vorinstanz können selbstständige Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über u.a. Gebühren mit Rekurs angefochten werden (Art. 41 lit. h Ziffer 5 VRP). Verfügungen sind hoheitliche Anordnungen im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise regeln (VerwGE B 2020/45 vom 13. Mai 2020 E. 1.1 mit Hinweis auf CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz 536). Rechnungsstellungen oder Zahlungsaufforderungen des Gemeinwesens können Verfügungscharakter haben; dies ist aber nicht zwingend (BGE 143 II 273 E. 4.2.2). Ausschlaggebend für die Qualifikation eines Verwaltungsaktes als Verfügung sind deren Strukturmerkmale (BGer 2C_444/2016 vom 4. November 2015 E. 3.2.4), wie sie in Art. 24 Abs. 1 lit. a bis lit. e VRP aufgezählt sind.

5.3.

Entscheidend bei der Würdigung der Rechnungen vom 5. Juni 2024 ist, dass die Stadt St. Gallen darin einen Vorbehalt mit Blick auf den Ausgang des Rekursverfahrens I/2-2023/46 anbrachte und damit klarstellte, mit der blossen Rechnungsstellung noch keine verbindliche Anordnung über die Zahlungspflicht getroffen zu haben (vgl. BGE 143 II 268 E. 4.2.2). Anders als den Rechnungsverfügungen vom 24. Mai 2023 (act. 7.8.9) mangelt es den Rechnungen vom 5. Juni 2024 somit an dem für eine Verfügung zentralen Element



eines verbindlichen Rechtsspruchs im Sinn von Art. 24 Abs. 1 lit. b VRP. Die Rechnungen vom 5. Juni 2024 zielten weder objektiv noch subjektiv (aus der Optik der Stadt St. Gallen betrachtet) auf eine rechtskraftfähige Anordnung über die Zahlungspflicht ab. Mit anderen Worten stellen sie keinen Hoheitsakt dar, der eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung verbindlich regelt. In damit zu vereinbarenden Weise verzichtete die Stadt St. Gallen auf eine Rechtsmittelbelehrung (Art. 24 Abs. 1 lit. d VRP) und bezeichnete die Rechnungen vom 5. Juni 2024 nicht als Verfügungen (act. 8.2.1). Deshalb verneinte die Vorinstanz im Rekursverfahren I/2-2024/44 zu Recht das Vorhandensein eines Anfechtungsobjekts im Sinn von Art. 41 lit. h Ziffer 5 VRP. Das Nichteintreten der Vorinstanz auf den gegen die Rechnungen vom 5. Juni 2024 erhobenen Rekurs von A.____ vom 17. Juni 2024 (act. 2, Dispositivziffer 2) ist folglich nicht zu beanstanden und sein gegenüber der Vorinstanz erhobener Vorwurf der Rechtsverweigerung (act. 1, III.1; siehe auch act. 34, Ziffer 7) erweist sich als nicht stichhaltig.

6.

6.1. *Amtliche und ausseramtliche Kosten für das Verfahren betreffend die Gasgebühren des Zeitraums vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023*

6.1.1.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Dispositivziffer 1 des angefochtenen Rekursentscheids aufzuheben und die Sache zur weiteren Abklärung sowie Neuverfügung über die Gasgebühren betreffend den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 an die Stadt St. Gallen zurückzuweisen.

6.1.2.

Die Rückweisung der Sache mit noch offenem Ausgang gilt für die Frage der Auferlegung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten als vollständiges Obsiegen (VerwGE B 2023/33, B 2023/34 vom 8. Juni 2023 E. 4.1) und zwar unabhängig davon, ob sie beantragt und ob das entsprechende Begehren im Haupt- oder Eventualantrag gestellt wird (vgl. BGE 141 V 312 E. 11.1). Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerde- und Rekursverfahrens betreffend die Gasgebühren für den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 jedenfalls nicht dem als obsiegend zu betrachtenden A.____ aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP), sondern der Stadt St. Gallen. Dies umso mehr, als ihr die zur Rückweisung führende fehlende Spruchreife anzulasten (Art. 95 Abs. 2 VRP) ist. Deshalb und weil die Stadt St. Gallen mit der vorliegenden Gebührenstreitigkeit überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, hat sie die amtlichen Kosten für das Verfahren betreffend die Abrechnungsperiode vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 zu bezahlen (Art. 95 Abs. 3 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 erscheint für beide Beschwerdeverfahren (B 2025/23 und B 2025/25) und sämtliche Verfahrensgegenstände angemessen (Art. 7 Ziffer 222 der



Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Für die Gasgebühren vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 ist der Anteil daran mit CHF 1'500 festzusetzen, fiel doch hierfür der Grossteil des Aufwands an. In diesem Umfang ist A. __ der geleistete Kostenvorschuss (von insgesamt CHF 2'000) zurückzuerstatten (siehe auch E. 6.2.2 hiernach).

6.1.3.

Der im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen eingetragene A. __ stellte seine Anträge in der Sache mit Eingabe vom 14. April 2025 nicht nur unter Kosten-, sondern ausdrücklich auch unter Entschädigungsfolge (act. 12); ohnehin ist der Sichtweise der Vorinstanz zu folgen, dass auch in der beantragten «Kostenfolge» jedenfalls implizit die Geltendmachung einer ausseramtlichen Entschädigung zu erblicken ist (act. 2, E. 9c). A. __ verfasste sämtliche Eingaben in den beiden Beschwerdeverfahren B 2025/23 und B 2025/25 in eigenem Namen. Durch seinen Kanzleipartner liess er sich jeweils bloss kurzfristig vertreten, um nicht beim Verwaltungsgericht Einsicht in die Verfahrensakten nehmen zu müssen, sondern stattdessen die Verfahrensakten zugestellt zu erhalten (siehe act. 10, act. 17 und act. 32). Der damit verbundene bescheidene Aufwand des Kanzleipartners erscheint nicht notwendig, weshalb er von der Stadt St. Gallen nicht zu ersetzen ist (siehe zur Voraussetzung der Notwendigkeit der Bemühungen auch Art. 19 der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO). Demgegenüber ist aufgrund der Schwierigkeit der Sache, des ausserordentlich grossen Aktenumfangs und des multiplen Schriftenwechsels ausnahmsweise ein Anspruch A. __s auf eine Umtriebsentschädigung für die Beschwerdeführung zu bejahen (Art. 98 Abs. 1, Art. 98^{bis} und Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO; siehe zu den Voraussetzungen einer Umtriebsentschädigung VerwGE B 2024/117 vom 4. Juli 2024 E. 5.2 mit Hinweisen). Angemessen erscheint eine Umtriebsentschädigung von CHF 1'000.

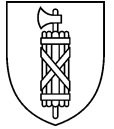
6.2. Amtliche und ausseramtliche Kosten für das Verfahren betreffend Nichteintreten auf den Rekurs gegen die Gasgebühren des Zeitraums vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024

6.2.1.

Soweit darauf einzutreten ist (E. 1.3 hiervor), ist der von A. __ im Beschwerdeverfahren erhobene Beschwerdeantrag Ziffer 2 abzuweisen, die Dispositivziffer 2 des angefochtenen Rekursentscheids betreffend das Nichteintreten auf seinen Rekurs gegen die Gasgebühren des Zeitraums vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 (Rekursverfahren I/2-2024/44) sei aufzuheben (act. 1).

6.2.2.

A. __ ist im Beschwerdeverfahren betreffend das Nichteintreten auf seinen Rekurs gegen



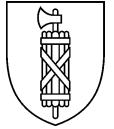
die Gasgebühren des Zeitraums vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 als unterliegend zu betrachten. Deshalb hat er die amtlichen Kosten für diesen Verfahrensgegenstand zu tragen. Mit Blick auf die eingeschränkte Streitfrage erscheinen amtliche Kosten von CHF 500 angemessen. Sie sind mit dem von A.____ geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'000 zu begleichen; der Restbetrag von CHF 1'500 ist ihm zurückzuerstatten (vgl. E. 6.1.2 hiervor).

6.2.3.

Ausgangsgemäss hat A.____ im Verfahren betreffend das Nichteintreten auf seinen Rekurs gegen die Gasgebühren des Zeitraums vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten. Die ohnehin nicht anwaltlich vertretene, im amtlichen Wirkungskreis tätig gewordene Stadt St. Gallen hat keinen Anspruch auf eine Entschädigung ausseramtlicher Kosten (VerwGE B 2022/151 vom 13. März 2023 E. 5.3) und auch keinen entsprechenden Antrag gestellt (das entsprechende Rechtsbegehren Ziffer 4 bezog sich ausdrücklich nur auf die «amtlichen Kosten», act. 5 im Verfahren B 2025/25).

6.3. Amtliche und ausseramtliche Kosten der Rekursverfahren

Die von der Vorinstanz angeordneten Kosten- und Entschädigungsfolgen (act. 2, Dispositivziffern 3 bis 5) in den Rekursverfahren I/2-2023/46 und I/2-2024/44 sind nicht zu beanstanden. Deren Verlegung beruht nämlich auf einem vergleichbaren Verfahrensausgang wie im Beschwerdeverfahren (Rückweisung – wenn auch teilweise aus anderen Erwägungen – der Sache zu neuer Berechnung der Gasgebühren des Zeitraums vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 einerseits, Nichteintreten auf den Rekursantrag betreffend die Gasgebühren des Zeitraums vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 andererseits). Vom Verwaltungsgericht zu korrigierende Rechts- oder Sachverhaltsfehler (Art. 61 VRP) bei der ermessensweisen Festsetzung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten durch die Vorinstanz sind weder geltend gemacht noch ersichtlich.



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Verfahren B 2025/23 und B 2025/25 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerde der Stadt St. Gallen im Verfahren B 2025/25 gegen die Rückweisungsanordnung der Vorinstanz wird abgewiesen.

3.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde von A. __ im Verfahren B 2025/23 wird Dispositivziffer 1 des angefochtenen Rekursentscheids aufgehoben und die Sache betreffend den Zeitraum vom 1. Mai 2022 bis 30. April 2023 zu weiterer Abklärung sowie Neuverfügung über die Gasgebühren im Sinn der Erwägungen an die Stadt St. Gallen zurückgewiesen. Der Beschwerdeantrag Ziffer 2 von A. __ im Verfahren B 2025/23, die Dispositivziffer 2 des angefochtenen Rekursentscheids betreffend das Nichteintreten auf seinen Rekurs gegen die Gasgebühren des Zeitraums vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 (Rekursverfahren I/2-2024/44) sei aufzuheben, wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

4.

Die Stadt St. Gallen bezahlt amtliche Kosten von CHF 1'500.

5.

A. __ bezahlt amtliche Kosten von CHF 500. Sie werden mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'000 beglichen; der Restbetrag von CHF 1'500 wird ihm zurückerstattet.

6.

Die Stadt St. Gallen bezahlt A. __ eine Umtriebsentschädigung von CHF 1'000. Im Übrigen werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

7.

Die Anträge der Stadt St. Gallen und von A. __ um Neuverlegung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten in den Rekursverfahren I/2-2023/46 und I/2-2024/44 werden abgewiesen.