

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer II



II 2018 49

Entscheid vom 16. Januar 2019

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident
Dr.oec. Andreas Risi, Richter
Dr.iur. Frank Lampert, Richter
MLaw Manuel Gamma, Gerichtsschreiber

Parteien

Bezirk Einsiedeln, Hauptstrasse 78, Postfach 161, 8840 Einsiedeln,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Prof.Dr. A. _____,

gegen

1. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,
Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Vorinstanz,
2. **Etzelwerk AG**, Letzistrasse 27, Postfach 148, 8852 Altendorf,
Beschwerdegegnerin,
3. **SBB AG**, Steuerabteilung, Hilfikerstrasse 1, 3000 Bern 65 SBB,
Beigeladene,
Beschwerdegegnerin Ziff. 2 und Beigeladene Ziff. 3
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. B. _____
und/oder Rechtsanwältin C. _____,

Gegenstand

Gewinn- und Kapitalsteuer (Neuregelung der Besteuerung)

Sachverhalt:

A. Mit Beschluss (RRB) Nr. 217/2018 vom 27. März 2018 nahm der Regierungsrat eine Neuregelung der Besteuerung der Etzelwerk AG vor.

Zur Ausgangslage dieser Neuregelung wird im RRB im Wesentlichen ausgeführt, die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) seien für den Kraftwerkbetrieb von den kantonalen und kommunalen Steuern befreit. Als Ausgleich habe der Bund den Kantonen eine Entschädigung von Fr. 11.-- pro Kilowatt ausgebaute Bruttoleistung zu bezahlen (Ziff. 1.1).

Die Etzelwerk AG sei eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der SBB. Als rechtlich verselbständigt Kraftwerk habe sie grundsätzlich die ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuern zu entrichten und könne somit auch keine Steuerausfallentschädigung schulden. Die von der Etzelwerk AG zu entrichtende direkte Bundessteuer berechne sich anhand einer Dividende von sechs Prozent auf dem Eigenkapital. Gemäss der bis 12. Mai 2017 laufenden Etzelwerkkonzession (mit kantonsrätlicher Übergangskonzession bis 31.12.2022 verlängert) sei eine Steuerbefreiung auch für den Fall vorgesehen, dass das Kraftwerk in einer verselbständigten Gesellschaft betrieben werde. Der geschuldete Steuerausgleich sei vertraglich festgelegt worden. Entsprechend entrichteten die SBB bis anhin eine Steuerausfallentschädigung an den Kanton Schwyz. Der ordentlichen Besteuerung unterlägen Erträge aus Liegenschaften, welche keine notwendige Beziehung zum Betrieb hätten. Die Einnahmen aus der Steuerausfallentschädigung und den ordentlichen Steuern beliefen sich im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 auf Fr. D. _____ bzw. Fr. E. _____ insgesamt also Fr. F. _____ (Ziff. 1.2 bis 1.4).

Seit bzw. aufgrund der Umwandlung der SBB als eine Anstalt des Bundes im Jahr 1999 in eine Aktiengesellschaft und der damit verbundenen (Um-)Qualifikation zu einem eigenständigen Steuersubjekt unterlägen die SBB wie auch die Etzelwerk AG grundsätzlich den ordentlichen Besteuerungsbestimmungen; es bleibe kein Raum mehr für eine Steuerausfallentschädigung (Ziff. 1.6 und 2.2.3). Nach Auffassung des Regierungsrates rechtfertige es sich in steuerdogmatischer Hinsicht, kantonal dasselbe Besteuerungsmodell wie beim Bund anzuwenden (d.h. Dividende von sechs Prozent auf dem Eigenkapital als Bemessungsgrundlage) (Ziff. 2.2.2). Letztmals werde für die kantonalen und kommunalen Steuern im Steuerjahr 2018 eine Steuerausfallentschädigung bezahlt (Ziff. 2.2.4). Bei einem Aktienkapital der Etzelwerk AG von Fr. G. _____ und gesetzlichen Reserven von Fr. H. _____ entsprächen 6% einem jährlichen steuerbaren Reingewinn von Fr. I. _____. Hierin seien die Erträge aus den betriebsnotwendigen Liegenschaften, welche bereits bis anhin der ordentlichen

Besteuerung unterlegen seien, mitenthalten (Ziff. 2.2.5). Bei einem Steuersatz von 2.25% (entsprechend einer einfachen Steuer von Fr. J. _____) und einem Steuerfuss von 373.75% resultiere für die Jahre 2019 ff. - unter Vorbehalt von Steuerfuss- und Gesetzesanpassungen - eine Gewinnsteuer von insgesamt Fr. K. _____ (Ziff. 2.3). Der Kanton Schwyz könne somit mit Steuereinnahmen von rund Fr. L. _____ pro Jahr rechnen, was Mindereinnahmen (im Vergleich zu bisher durchschnittlich rund M. _____ pro Jahr) von rund Fr. N. _____ bedeute (Ziff. 2.4). Hiervon entfielen auf den Bezirk Einsiedeln bei einem Anteil von 30.77% Fr. O. _____ gegenüber bisher Fr. P. _____ (Ziff. 2.5). Im Hinblick auf die geplanten hohen Investitionen der Etzelwerk AG sei davon auszugehen, dass deren Aktienkapital erhöht werde. Die steuerlichen Auswirkungen seien nach Inkrafttreten der neuen Konzession zu klären (Ziff. 2.6).

Das Beschlussdispositiv lautet wie folgt:

1. Bei Weiteranwendung der Besteuerungsregelung bis zur Steuerperiode 2018 (Erwägung Ziff. 2.2.4) wird der in der Erwägung Ziff. 2.2.5 dargestellten Neuregelung der Besteuerung der Etzelwerk AG für die Jahre 2019 bis 2021 (bzw. bis zum Inkrafttreten der neuen Etzelwerkkonzession) zugestimmt.

(2./3. Zustellung).

B. Mit Eingabe vom 9. April 2018 ersuchte der Bezirk Einsiedeln den Regierungsrat, den RRB Nr. 217/2018 "unverzüglich in Wiedererwägung zu ziehen und ihn aufzuheben. Eventuell sei er für den Zeitraum nach Ablauf der Etzelwerk-Übergangskonzession (1.1.2018 - 31.12.2022) neu zu erlassen".

C. Mit Eingabe vom 24. April 2018 (Postaufgabe am gleichen Tag) erhebt der Bezirk Einsiedeln gegen den RRB Nr. 217/2018 vom 27. März 2018 (Eingang bei der Bezirkskanzlei am 4.4.2018) fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen:

1. Der angefochtene Beschluss des Regierungsrats Nr. 217/2018 vom 27. März 2018 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerinnen und/oder des Regierungsrates.

D. Der Regierungsrat beantragt mit Vernehmlassung vom 28. August 2018, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; soweit auf die Beschwerde eingetreten werde, sei sie abzuweisen; alles unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers. Die Etzelwerk AG und die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) beantragten am 3. September 2018 mit einer gemeinsamen Eingabe, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdeführers.

E. Replizierend hält der Beschwerdeführer am 26. November 2018 vollumfänglich an den mit der Beschwerde gestellten Anträgen fest. Die Etzelwerk AG und die SBB bestätigen mit gemeinsamer Duplik vom 7. Dezember 2018 die vernehmlassend gestellten Anträge. Das Finanzdepartement verzichtet mit Schreiben vom 13. Dezember 2018 auf eine Duplik und hält ebenfalls an den vernehmlassend gestellten Anträgen fest.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1.1 Mit dem Vertrag zwischen den Kantonen Zürich, Schwyz und Zug einerseits und den Schweizerischen Bundesbahnen andererseits über die Ausnützung der Wasserkräfte der Sihl beim Etzel (Etzelwerkkonzession; SRSZ 452.110.1; genehmigt durch die Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen [SBB] am 8.8.1919 und die Regierungsräte der Kantone Zürich, Schwyz und Zug am 2.8.1919 bzw. 24.5.1929 bzw. 3.7.1929) wurde den SBB unter Bezugnahme auf das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721.80) vom 22. Dezember 1916 das Recht verliehen, die Wasserkräfte der Sihl unter den in der Konzession festgeschriebenen Bedingungen auszunützen. Die Verleihung wurde erteilt zum Zwecke der Einführung des elektrischen Betriebes der SBB. Für die Übertragung der Verleihung an einen dritten Konzessionär wurde Art. 42 WRG als massgebend erklärt (Art. 2 Etzelwerkkonzession). Die SBB haben die Konzession in der Folge auf die Etzelwerk AG übertragen.

Die Verleihung der Konzession auf die SBB wurde auf die Dauer von 50 Jahren erteilt, beginnend mit dem Datum der Betriebseröffnung, welches von der Konzessionärin den drei Kantonen mitzuteilen ist (Art. 13 Abs. 1 Etzelwerkkonzession). Sollte die Konzessionärin zum Zwecke des gemeinsamen Baues und Betriebes des Etzelwerkes mit den Nordostschweizerischen Kraftwerken (NOK) eine Aktiengesellschaft gründen, anerkennen die Kantone Zürich, Schwyz und Zug die Steuerfreiheit der Steuerobjekte dieser Gesellschaft im Verhältnis des Aktienbesitzes der Konzessionärin zum Gesamtkapital (Art. 15 Etzelwerkkonzession). Ergänzend ist das WRG massgebend (Art. 22 Abs. 1 Etzelwerkkonzession).

1.1.2 In Art. 38 der Vereinbarung zwischen dem Kanton Schwyz und den SBB zum Vertrag über die Ausnützung der Wasserkräfte der Sihl beim Etzel (kantonaler Zusatzvertrag; SRSZ 452.110.2; vom Regierungsrat genehmigt am 6.8.1929, von der Generaldirektion der SBB genehmigt am 13.8.1929) wird unter Bezugnahme auf die Steuerfreiheit gemäss Art. 15 Etzelwerkkonzession geregelt, dass

für den Fall, dass die Bundesbahnen mit den NOK zum Bau und Betrieb des Etzelwerkes eine Aktiengesellschaft gründen, das Aktienkapital im Verhältnis des beidseitigen Energiebezuges verteilt werden soll. Ist dies nicht der Fall, so haben die Bundesbahnen dafür zu sorgen, dass dem Kanton, den Bezirken und den Gemeinden kein Steuerausfall erwächst.

Hierzu erklärt der Regierungsrat in den Protokoll-Erklärungen (SRSZ 452.110.3) vom 10. Mai 1929, welche zwischen den Vertretern des Kantons Schwyz und den SBB bei der Unterzeichnung des Schlussprotokolls über die Etzelwerkverhandlungen ausgetauscht worden sind, sein Einverständnis, dass einerseits das Aktienkapital bei bloss vorübergehenden Schwankungen des Energiebezuges der beiden Aktionäre nicht angepasst zu werden braucht. Andererseits ist der Regierungsrat einverstanden, dass, wenn sich Aktienbeteiligung und Energiebezug nicht entsprechen sollten, die Grundlagen für die Berechnung des dem Kanton durch die SBB zu ersetzenden Steuerausfalles jeweils für eine gewisse Zeitspanne vertraglich festgelegt werden und dass Schwankungen des Energiebezuges während dieser Zeit unberücksichtigt bleiben.

In Art. 9 der Protokoll-Erklärungen geben die SBB die Zusicherung ab, dass sie den in Art. 14 WRG für den Fall einer Inanspruchnahme von Wasserkraften durch den Bund vorgesehenen Steuerausgleich auch für die Etzelwerkkonzession leisten werden, wenn sie unter gleichen Verhältnissen dazu kommen sollten, für andere nicht durch Inanspruchnahme erlangte, sondern auf dem Konzessionsweg erworbene Wasserrechte einen Steuerausgleich gemäss Art. 14 des Gesetzes zu gewähren. Der Steuerausgleich kann in diesem Falle aber nur für die von den SBB im Etzelwerk ausgebauten Bruttopferdekräfte, soweit die damit erzeugte Energie von den SBB selber verbraucht wird, gefordert werden.

1.1.3 Mit Beschluss vom 14. Mai 1929 genehmigte der Kantonsrat die Etzelwerkkonzession, den kantonalen Zusatzvertrag sowie die Einsiedler und Höfner Zusatzverträge zur Etzelwerkkonzession (SRSZ 452.110).

1.2 Mit Kantonsratsbeschluss über die Erteilung einer Konzession zur Ausnutzung von Zürichseewasser im Etzelwerk (SRSZ 452.210) vom 14. Oktober 1954 verlieh der Kantonsrat den SBB im Hinblick auf die Etzelwerkkonzession das Recht, Wasser aus dem schwyzerischen Teil des Zürichsees zu nutzen. Diese Konzession gibt der Konzessionärin insbesondere das Recht, dem Zürichsee Wasser zu entnehmen, dieses durch zwei Druckleitungen des Etzelwerkes in den Sihlsee zu fördern, dort zu speichern und durch dessen Rückleitung in den Zürichsee Energie zu erzeugen (Art. 2). Gemäss Art. 14 leistet die Konzessionärin dem Kanton Schwyz für sich und die beteiligten Bezirke und Gemeinden

einen jährlichen Steuerausgleich (von Fr. 2.-- für jede Bruttoferdekraft, die mit dem geförderten Wasser erzeugt werden kann; erhöht auf Fr. 3.-- mit Kantonsratsbeschluss über eine Ergänzung der Konzession vom 14.10.1954 zur Ausnützung von Zürichseewasser im Etzelwerk; SRSZ 452.220).

1.3 Am 17. November 1954 genehmigte der Regierungsrat und am 17. Dezember 1954 die Generaldirektion der SBB die rückwirkend auf den 1. Oktober 1954 in Kraft gesetzte Vereinbarung zwischen den SBB und dem Kanton Schwyz über die Entrichtung eines Steuerausgleichs in analoger Anwendung von Art. 14 WRG im Etzelwerk (nachstehend: Steuerausgleichsvereinbarung; SRSZ 452.141.1). Demgemäss bezahlen die SBB dem Kanton Schwyz für sich und seine an der Besteuerung des Etzelwerks beteiligten Bezirke und Gemeinden für die Zeit vom 1. Oktober 1954 bis zum Ablauf der Etzelwerkkonzession (30.9.1987) in analoger Anwendung von Art. 14 WRG einen Steuerausgleich für die von ihnen im Etzelwerk selbst ausgenützte Wasserkraft der Sihl und des Zürichsees (Art. 1). In Art. 2 wird der Steuerausgleich festgelegt (Fr. 3.-- für jede Bruttoferdekraft der von den SBB selbst ausgenützten Wasserkraft der Sihl und Fr. 1.20 für jede Bruttoferdekraft der von den SBB selbst ausgenützten Wasserkraft des Zürichsees). Gemäss Art. 3 ist die Verteilung der Beträge unter die steuerberechtigten schwyzerischen Gemeinwesen Sache des Kantons. In Art. 4 wird vereinbart, dass sich die SBB und der Kanton Schwyz der Geltendmachung eines allfälligen Steuerausgleichsanspruches der Kantone Zug und Zürich widersetzen werden (Abs. 1 und 2). Sollte jedoch die SBB durch Urteil verpflichtet werden, diesen beiden Kantonen einen Steuerausgleich zu entrichten, soll der entsprechende Betrag von der Steuerausgleichsleistung an den Kanton Schwyz und seine beteiligten Gemeinden abgezogen werden (Abs. 3).

1.4 Mit Beschluss vom 13. April 2016 (SRSZ 452.240) genehmigte der Kantonsrat die Übergangskonzession der Bezirke Einsiedeln und Höfe auf der Basis der bestehenden Etzelwerkkonzession und der dazugehörigen Zusatzverträge für die Zeit vom 13. Mai 2017 bis 31. Dezember 2022. Den SBB wurde die Pumpkonzession für die Ausnützung von Zürichseewasser im Etzelwerk für den Zeitraum vom 13. Mai 2017 bis 31. Dezember 2022 auf der Basis der bestehenden Pumpkonzession verliehen.

1.5.1 Art. 56 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) vom 14. Dezember 1990 befreit den Bund und seine Anstalten von der Steuerpflicht (lit. a); ebenso vom Bund konzessionierte Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen, die für diese Tätigkeit Abgeltungen erhalten oder aufgrund ihrer Konzession einen ganzjährigen Betrieb von nationaler Bedeutung aufrecht

erhalten müssen; die Steuerbefreiung erstreckt sich auch auf Gewinne aus der konzessionierten Tätigkeit, die frei verfügbar sind; von der Steuerbefreiung ausgenommen sind jedoch Nebenbetriebe und Liegenschaften, die keine notwendige Beziehung zur konzessionierten Tätigkeit haben (lit. d). Die gleichen Bestimmungen kennen das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) vom 14. Dezember 1990 in Art. 23 Abs. 1 lit. a und lit. j sowie das kantonale Steuergesetz (StG; SRSZ 172.200) vom 9. Februar 2000 in § 61 lit. a und lit. j.

1.5.2 Die Überführung der SBB als vormals unselbständige Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft erfolgte per 1. Januar 1999 gestützt auf Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG; SR 742.31) vom 20. März 1998. Die SBB sind ein Eisenbahnunternehmen im Sinne von Art. 1 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) vom 20. Dezember 1957. Der bis Ende 2009 geltende Art. 21 Abs. 1 SBBG befreite die SBB im Rahmen ihrer Aufgabe als Anbieterin der Eisenbahninfrastruktur und als Transportunternehmung von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden. Die Steuerbefreiung erstreckte sich auch auf Hilfs- und Nebenbetriebe wie Kraftwerke, Werkstätten und Lagerhäuser, jedoch nicht auf Liegenschaften, die keine notwendige Beziehung zum Betrieb des Unternehmens haben.

Art. 65 EBG (in Kraft seit 1.1.2010) befreit die Infrastruktur nach Art. 62 Abs. 1 und 2 EBG von kantonalen und kommunalen Liegenschaftssteuern. Nach Art. 62 Abs. 1 EBG zählen zur Infrastruktur alle Bauten, Anlagen und Einrichtungen, die im Rahmen des Netzzuganges gemeinsam benützt werden müssen, unter anderem die Stromversorgungsanlagen, insbesondere Unterwerke und Gleichrichter (lit. b); gemäss Art. 62 Abs. 2 EBG können zur Infrastruktur auch Bauten, Anlagen und Einrichtungen gehören, die mit dem Betrieb der Infrastruktur verbunden sind, jedoch nicht Gegenstand des Netzzuganges sind, unter anderem insbesondere Kraftwerke und Übertragungsleitungen (lit. b).

1.5.3 Art. 14 WRG regelt den Steuerausgleich. Der Bund hat den Kantonen, auf deren Gebiet er Wasserkräfte in Anspruch nimmt, als Ausgleich des Ausfalles an kantonalen, kommunalen und weiteren Steuern eine Entschädigung von Fr. 11.-- im Jahr pro Kilowatt ausgebaute Bruttoleistung zu bezahlen (Abs. 1). Die Bestimmung findet auch Anwendung, wenn der Bund die Wasserkräfte auf Grund einer Konzession oder eines anderen Rechtstitels nutzt (Abs. 1^{bis}, in Kraft seit 1.7.1968). Die Entschädigung für den Steuerausfall soll den Steuerbetrag nicht übersteigen, der im Falle der Benutzung der Wasserkräfte durch eine Partnerwerk-Aktiengesellschaft zu bezahlen wäre (Abs. 1^{ter}, in Kraft seit 1.7.1968). Sache des Kantons ist es, die ihm zukommende Entschädigung ganz oder teilweise

den durch den Steuerausfall betroffenen Gemeinden, Bezirken oder andern Körperschaften zuzuwenden (Abs. 3).

1.6 Vor dem Hintergrund der dargelegten Rechtslage und -entwicklung und unter Bezugnahme auf dieselbe hat der Regierungsrat den vorliegend angefochtenen Beschluss gefasst (vgl. Ingress lit. A).

2.1 Vor Erlass einer Verfügung oder eines Entscheides prüft die Behörde von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für eine Sachverfügung oder einen Sachentscheid erfüllt sind. Sie prüft unter anderem insbesondere die Rechtsmittelbefugnis und die Zulässigkeit des Rechtsmittels (§ 27 Abs. 1 lit. d und e des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [SRSZ 234.110; VRP] vom 6.6.1974). Ist eine Entscheidungsvoraussetzung nicht gegeben, trifft die Behörde eine Nichteintretensverfügung oder einen Nichteintretensentscheid.

2.2.1 Gegenstand des angefochtenen RRB bilden gemäss der Auffassung des Beschwerdeführers einerseits die Aufhebung der Steuerausgleichsvereinbarung aus dem Jahr 1954 und andererseits bei einer steuerrechtlichen Betrachtung ein Vorbescheid über die subjektive Steuerpflicht der Etzelwerk AG im Sinne von § 165 Abs. 1 StG (Beschwerde S. 4 Rz. 10, S. 5 Rz. 15). Die Steuerausgleichsvereinbarung sei als öffentlich-rechtlicher Vertrag zu qualifizieren. Der Beschwerdeführer sei jedoch nicht Vertragspartei, womit ihm das für Streitigkeiten der Vertragsparteien zu beschreitende Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht gemäss § 67 Abs. 1 lit. a VRP nicht offen stehe. Dem Drittbetroffenen werde jedoch das Anfechtungsverfahren eröffnet. Aus der Regelung eines Rechtsverhältnisses durch öffentlich-rechtlichen Vertrag könne nicht auf eine mangelnde Verfügungsbefugnis des vertragsschliessenden Gemeinwesens geschlossen werden. Die Willensäusserung zum Abschluss des Vertrags wie auch zur Beendigung eines bestehenden Vertrages könnten in Anwendung der Zweistufentheorie als Verfügung qualifiziert werden. Damit werde Drittbetroffenen der Rechtsschutz im Anfechtungsverfahren gewährleistet. Die Anfechtbarkeit seitens Dritter sei alsdann eine Frage der Legitimation (S. 5 f. Rz. 16 ff.). Die Rechtsmittelbefugnis des Beschwerdeführers sei gegeben. Gefordert werde nur ein praktischer Nutzen und eine Betroffenheit, die sich vom allgemeinen Interesse der Bevölkerung abhebe. Die Aufhebung der Steuerausfallentschädigung führe zu einer Reduktion der (Steuer-)Einnahmen des Beschwerdeführers um rund Fr. Q._____. Das Bundesgericht bejahe die Beschwerdeberechtigung des Gemeinwesens, wenn Entscheide von wesentlicher finanzieller Tragweite im Streite lägen (S. 6 f. Rz. 20 ff.).

2.2.2 Das Sicherheitsdepartement geht vernehmlassend davon aus, der angefochtene Beschluss stelle weder eine Verfügung noch einen Zwischenbescheid im Sinne von § 51 lit. a und § 36 Abs. 1 lit. b VRP dar, weshalb er auch keine Rechtsmittelbelehrung habe enthalten müssen (S. 1 f. Ziff. 1.1 f.). Es liege auch kein Entscheid gemäss § 7 VRP vor. Er lasse sich auch nicht als eine Verfügung im Sinne von § 6 VRP interpretieren (S. 2 Rz. 1.3 f.). Ein (steuerrechtlicher) Entscheid über die Steuerbefreiung falle nicht in die Kompetenz des Regierungsrates, sondern der Veranlagungsbehörde (§ 150 Abs. 1 StG). Selbst wenn der angefochtene Beschluss als steuerrechtlicher Vorbescheid zu verstehen wäre, würde es dem Beschwerdeführer an seiner Einsprache- bzw. Beschwerdebefugnis fehlen, da nicht seine Steuerhoheit oder die Steuerauscheidung strittig sei. Zweck des angefochtenen Beschlusses sei es allein gewesen, die jeweiligen Gemeinwesen über den beabsichtigten Übergang zur ordentlichen Besteuerung der Etzelwerk AG und dessen finanzielle Konsequenzen im Hinblick auf den Budgetierungsprozess 2019 ff. zu informieren. Der angefochtene Beschluss habe deshalb lediglich deklaratorische Wirkung (S. 2 f. Ziff. 1.5). Zu Recht mache der Beschwerdeführer nicht geltend, der angefochtene RRB sei als Steuererleichterung im Sinne von § 62 StG zu taxieren, wofür der Regierungsrat zuständig wäre (S. 2 Ziff. 1.6).

Weiter bestreitet das Sicherheitsdepartement die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers. Dem Beschwerdeführer gehe es allein um die Mindereinnahmen bei den Bezirksfinanzen. Mithin sei er nicht wie ein Privater betroffen, sondern in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger (S. 3 f. Ziff. 2).

2.2.3 Die Beschwerdegegnerin und die Beigeladene (nachstehend: Beschwerdegegner) machen geltend, die Regelung der Besteuerung und des Steuerausgleichs mit dem angefochtenen RRB enthalte keine materiell-rechtlich neue Normierung, sondern bilde einzig die Grundlage für die Besteuerung der Beschwerdegegnerin während der Übergangsphase bis zum Ausbau des Etzelwerks am Sihlsee. Der angefochtene RRB weise den Charakter einer Zusage gegenüber der Beschwerdegegnerin und der Beigeladenen als deren Muttergesellschaft auf und bilde kein Anfechtungsobjekt, das mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden könne (Vernehmlassung S. 4 Rz. 12). Anfechtungsobjekt könne nur die Verfügung der Kantonalen Steuerverwaltung betreffend Gewinn- und Kapitalsteuer auf allen Ebenen sein. Die Rechtsverbindlichkeit des RRB wäre allenfalls als Vorfrage zu den Steuerveranlagungen (inklusive Steuerausgleich) zu prüfen und beim Verwaltungsgericht anzufechten unter dem Vorbehalt der diesbezüglichen Legitimation (S. 4 f. Rz. 13). Die Beschwerdebefugnis gemäss § 151 Abs. 1 Satz 2 StG erstrecke sich nicht auf die Bemes-

sungsgrundlage; abgesehen davon handle es sich nicht um einen Entscheid der kantonalen Steuerbehörde (S. 5 f. Rz. 14 f.).

2.3 Rechtsmittel sind zulässig gegen Verfügungen und Entscheide, womit ein Verfahren durch eine Sache oder Nichteintretensverfügung oder einen entsprechenden Entscheid abgeschlossen wird (§ 36 Abs. 1 lit. a VRP) sowie gegen die in § 36 Abs. 1 lit. b VRP genannten Zwischenbescheide.

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können beim Verwaltungsgericht unter anderem Verfügungen, Entscheide und die in § 36 Abs. 1 lit. b VRP erwähnten Zwischenbescheide des Regierungsrates, soweit nicht durch das VRP oder einen anderen Erlass der Weiterzug an das Verwaltungsgericht ausgeschlossen wird, angefochten werden (§ 51 lit. a VRP).

Verfügungen sind hoheitliche, individuelle und einseitige Anordnungen einer Behörde (§ 6 Abs. 1 VRP), mit welchen unter anderem entweder Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründet, abgeändert oder aufgehoben werden (lit. a), oder aber das Bestehen, Nichtbestehen oder der Inhalt von Rechten und Pflichten festgestellt wird (lit. b). Entscheide sind (§ 7 VRP) Erkenntnisse, durch welche ein Rechtsstreit erstinstanzlich endgültig beurteilt wird (lit. a), Einspracheentscheide (lit. b), Rechtsmittelentscheide (lit. c). Anzuführen ist, dass die Differenzierung zwischen Verfügung und Entscheid rein semantischer Natur ist und die Umschreibung eines Entscheides nach der Rechtsprechung jener der Verfügung entspricht (vgl. Kiener/Rütsche/Kuhn, Allgemeines Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich 2015 Rz. 1253).

2.4.1 Gemäss Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Beschlusses stimmt der Regierungsrat einer Neuregelung der Besteuerung der Beschwerdegegnerin für die Jahre 2019 bis 2021 zu. Diese Zustimmung gilt einer Besprechung von Vertretern des Steueramtes und des Amtes für Wasserbau betreffend die Neuregelung der Steuerfrage und einer nachfolgenden diesbezüglichen Besprechung mit Lösungsfindung der Steuerverwaltung und des Steuerdienstes der SBB. Mit dem angefochtenen RRB wird das Ergebnis dieser Besprechung(en) - über deren Verlauf sich den Akten keine näheren Angaben entnehmen lassen - unter Quantifizierung der Konsequenzen für die Gemeinwesen, die bis anhin von der Steuerausfallentschädigung, nunmehr von den (ordentlichen) Steuerzahlungen profitieren, transparent gemacht. Der angefochtene Beschluss hat insofern nur informativen Charakter. Dem Beschwerdeführer kann daher nicht gefolgt werden, wenn er replizierend von einem Selbsteintritt (Evokation) des Regierungsrates ausgeht (Replik S. 2 Ziff. 2 mit Hinweis auf Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 6 N. 7), nachdem der Regie-

rungsrat mit dem angefochtenen RRB, wie gesagt, nur die Neuregelung der Steuerfrage durch die Steuerverwaltung und die SBB zustimmend zur Kenntnis nimmt. Ob die (ordentliche) Besteuerung der Etzelwerk AG anstelle der Leistung einer Steuerausfallentschädigung und mithin das diesbezügliche Abweichen von der Steuerausgleichsvereinbarung rechtmässig ist, ist/wäre im Rahmen der steuerlichen Veranlagung der Etzelwerk AG mit den dannzumal zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln zu prüfen, sofern die entsprechenden Entscheidungsvoraussetzungen gegeben sind.

2.4.2 Der angefochtene Beschluss stellt keine Verfügung im Sinne von § 6 VRP dar. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass gegenüber dem Beschwerdeführer - oder Dritten - durch den angefochtenen Beschluss im Sinne von § 6 Abs. 1 lit. a VRP Rechte oder Pflichten begründet, abgeändert oder aufgehoben werden. Der angefochtene RRB lässt sich entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (Replik S. 2 Ziff. 2) nicht als Anordnung charakterisieren. Abgesehen davon würde/müsste sich eine solche an die Steuerverwaltung richten, welche inskünftig die Etzelwerk AG anstelle der wegfallenden Steuerausfallentschädigung zu besteuern hätte. Ein (Rechts-)Anspruch des Beschwerdeführers - wie auch der anderen Gemeinwesen, die in den Genuss von Steuerausfallentschädigungen kommen/kamen - besteht allenfalls auf eine (anteilmässige) Steuerausfallentschädigung, die ihm bis anhin - wesensgemäss - an Stelle einer Steuer entrichtet wurde und die nun (ab 2019) durch eine solche ersetzt werden soll. Dieser Anspruch wird mit dem angefochtenen RRB weder in Frage gestellt noch erfährt er eine Änderung. Der Regierungsrat ermittelt die Auswirkungen der Neuregelung für die Gemeinwesen denn auch unter Annahme von nicht wesentlich veränderten Steuerauscheidungsverhältnissen bzw. basierend auf dem bisherigen Steuerauscheidungsschlüssel (angefochtener RRB Erw. 2.5). Hingegen besteht kein Anspruch auf eine Steuerausfallentschädigung (oder eine Steuerzahlung) in bestimmter Höhe. Etwas anderes lässt sich weder den vorstehend zitierten gesetzlichen Grundlagen/Konzessionen/Vereinbarungen entnehmen noch wird ein solcher Anspruch, der zudem eine Änderung erfahren müsste, vom Beschwerdeführer substantiiert dargelegt. Die Steuerausgleichsvereinbarung bezeichnet die Verteilung der Steuerausgleichsbeiträge unter die steuerberechtigten Gemeinwesen in Art. 3 im Übrigen als Sache des Kantons.

2.4.3 Selbst wenn mit dem angefochtenen RRB die Steuerausgleichsvereinbarung aufgehoben würde, was laut der Darstellung des Beschwerdeführers in die originäre Zuständigkeit des Regierungsrates fällt, könnte hieraus kein Verfügungscharakter abgeleitet werden. Vielmehr müsste diesfalls angesichts der im angefochtenen RRB erwähnten Besprechungen zwischen der Steuerverwaltung

und den SBB (bzw. deren Steuerdienstes) und unter Vorbehalt der diesbezüglichen Zuständigkeit von einer einvernehmlichen Aufhebung der Steuerausgleichsvereinbarung durch die Vertragsparteien ausgegangen werden. Einer solchen Aufhebung käme kein Verfügungscharakter zu.

2.4.4 Am fehlenden Verfügungscharakter des angefochtenen RRB ändert sich auch nichts, wenn darin steuerrechtlich ein Vorbescheid über die subjektive Steuerpflicht der Etzelwerk AG zu erkennen wäre. Ein Einspracherecht gegen die Veranlagungsverfügung einer steuerpflichtigen Person steht den beteiligten Bezirken, Gemeinden und Kirchgemeinden zu, soweit ihre Steuerhoheit oder die Steuerausscheidung strittig ist (§ 151 Abs. 1 Satz 2 StG). Mit dem angefochtenen RRB wird offensichtlich weder die Etzelwerk AG veranlagt noch die Steuerhoheit des Beschwerdeführers oder - wie vorstehend erwähnt - die Steuerausscheidung bzw. das Steuerausscheidungsverhältnis der beteiligten Gemeinwesen in Frage gestellt.

Im Weiteren ist zu beachten, dass der Entscheid über Steuerbefreiungen der kantonalen Steuerverwaltung obliegt und nicht dem Regierungsrat (§ 5 Ziff. 5 der kantonalen Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [VVzDBG; SRSZ 171.111] vom 20.12.1994). Die Veranlagungsbehörde kann gemäss § 165 Abs. 4 StG in jeder Steuerperiode überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung noch gegeben sind. Dies entspricht dem Grundsatz, dass eine rechtskräftige Steuerveranlagung einer neuen bzw. anderslautenden Beurteilung eines Sachverhaltes anlässlich einer Veranlagung für eine spätere Steuerperiode nicht entgegensteht. Die späteren Veranlagungen sind jederzeit einer erneuten umfassenden Überprüfung zugänglich (vgl. Bundesgerichtsurteil 2C_509+510+527+528/2013 vom 8.6.2014 [i.S. O. AG] Erw. 2.5.4; VGE II 2011 78 vom 27.10.2011 Erw. 3.3; VGE 607/04 vom 18.11.2004, Erw. 3). Dies verhält sich bezüglich der Steuerbefreiung - auch einer Steuerbefreiung ex lege - nicht anders (vgl. Greter/Greter, in: Zweifel/Beusch [Hrsg.], Art. 56 DBG N 2 f.). Mit der Steuerausscheidungsvereinbarung lässt sich unbesehen deren rechtlicher Qualifikation (die strittig ist, vgl. Beschwerde S. 5 Rz. 16 und Vernehmlassung der Beschwerdegegner S. 9 Rz. 35) grundsätzlich weder eine allfällige Steuerpflicht noch die dargelegte Zuständigkeitsordnung aushebeln. Mit anderen Worten: wenn für die Etzelwerk AG keine Steuerbefreiung mehr gegeben ist und sie der Steuerpflicht unterliegt, was zu beurteilen den Steuerbehörden und nicht dem Regierungsrat obliegt, besteht kein Raum mehr für die ersatzweise vereinbarte Steuerausfallentschädigung. Ausnahmen vom Grundsatz der Allgemeinheit der Steuer sind im Gesetz zu regeln (vgl. Siegrist, in: Klöti-Weber/Siegrist/Weber, Kommentar zum Aargauer Steuergesetz, 4. Aufl., Muri-

Bern 2015, § 1 N 5; zum grundsätzlichen Verbot von Steuerabkommen vgl. Konkordat zwischen den Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Ausschluss von Steuerabkommen vom 10.12.1948 [SRSZ 172.410.1], für den Kanton Schwyz verbindlich seit 28.5.1963). Das Verbot von Steuerabkommen wird mit Art. 14 WRG nicht durchbrochen, wie geltend gemacht wird (Replik S. 3 Ziff. 3). Vielmehr sollte mit Art. 14 WRG der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Inanspruchnahme einer Wasserkraft durch den Bund und seine Anstalten, die seit jeher von jeder kantonalen und kommunalen Steuer befreit waren, für die betreffenden Kantone und Gemeinden einen Steuerausfall bedeutete. Mit Art. 14 WRG (und Art. 20 WRG) wurde der Grundsatz der Steuerfreiheit des Bundes unangetastet gelassen, in seinen Auswirkungen jedoch dadurch etwas gemildert, dass den Kantonen "für sich und zuhanden ihrer Gemeinden als teilweiser Ausgleich für den Ausfall an kantonalen, kommunalen und anderen Steuern eine bestimmte Entschädigung zugesprochen wurde" (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 5.6.1967, BBl 1967 I S. 1025 ff., S. 1032).

2.4.5 Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass sich die Parteien einig sind, dass im Zusammenhang mit dem angefochtenen RRB ein Klageverfahren für den Beschwerdeführer ausgeschlossen ist (vgl. vorstehend Erw. 2.2.1; Vernehmlassung des Regierungsrates S. 4 Ziff. 3; Vernehmlassung der Beschwerdegegner S. 9 Rz. 35).

2.4.6 Auf die Beschwerde kann folglich mangels eines beschwerdefähigen Anfechtungsobjekts und somit mangels Zulässigkeit des Rechtsmittels nicht eingetreten werden.

2.5 Selbst wenn der angefochtene Beschluss als beschwerdefähiges Anfechtungsobjekt zu qualifizieren und somit die Beschwerde als Rechtsmittel zulässig wäre, könnte auf die Beschwerde mangels Rechtsschutzinteresses des Beschwerdeführers nicht eingetreten werden.

2.5.1 Zur Einreichung eines Rechtsmittels ist gemäss § 37 Abs. 1 VRP berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a); durch den angefochtenen Entscheid oder die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (lit. b); und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheides oder der Verfügung hat (lit. c). Zudem sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Einreichung eines Rechtsmittels berechtigt, wenn sie die

Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (§ 37 Abs. 2 lit. a VRP).

§ 37 Abs. 1 VRP ist inhaltlich mit Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) vom 17. Juni 2005 und Art. 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) vom 20. Dezember 1968 identisch (vgl. EGV-SZ 2009 B 1.1 Erw. 2.2). Diese Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater in seinen rechtlichen oder vermögenswerten Interessen betroffen ist (was insbesondere dann zutrifft, wenn das Finanz- oder Verwaltungsvermögen tangiert wird), und wenn eine zu erwartende Mehrbelastung geltend gemacht wird (sofern diese zudem aus Mitteln des Finanzvermögens gedeckt werden soll). Kein schutzwürdiges Interesse ist hingegen dann gegeben, wenn die Gemeinde nicht ihr eigenes, sondern kantonales oder Bundesrecht anzuwenden hat, und es ihr einzig um die Durchsetzung ihrer eigenen Rechtsauffassung geht (vgl. VGE III 2014 98 vom 28.1.2015 Erw. 1.4.1, VGE III 2017 122 vom 24.10.2017 Erw. 1.2, VGE II 2012 10 vom 24.5.2012 Erw. 1.2, je mit zahlreichen Hinweisen). Ausserdem akzeptiert die Praxis die Beschwerdebefugnis eines Gemeinwesens, wenn dieses durch den fraglichen Akt in qualifizierter Weise in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen berührt wird. Unabhängig davon sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten befugt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (vgl. BGE 138 I 143 Erw. 1.3.1). § 37 Abs. 2 lit. a VRP stimmt wortgenau mit Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG überein.

2.5.2 Der Beschwerdeführer bezieht sich zur Begründung seiner Beschwerdebefugnis (Beschwerde S. 8 Rz. 26), das Sicherheitsdepartement zur Verneinung der Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers (Vernehmlassung S. 3 Ziff. 2.2), insbesondere auf BGE 141 II 161. In diesem Urteil hat das Bundesgericht die Rechtsprechung zur Legitimation von Kanton oder Gemeinden zusammengefasst (Erw. 2.3 f. mit zahlreichen Hinweisen). Demgemäss hat die Rechtsprechung zwar in verschiedenen Konstellationen die Legitimation von Kanton oder Gemeinde bejaht, wenn es um Entscheide mit finanziellen Auswirkungen geht. Doch ist die Legitimation nicht schon dann zu bejahen, wenn ein Entscheid Auswirkungen auf das Vermögen des Gemeinwesens hat: Zur Begründung des allgemeinen Beschwerderechts genügt nicht jedes beliebige, mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe direkt oder indirekt verbundene finanzielle Interesse des Gemeinwesens. So wurde die Legitimation des Gemeinwesens etwa verneint im

Falle der Festlegung des Steuerwohnsitzes (BGE 136 II 274 Erw. 4.3) oder wenn ihm in Beschwerdeentscheiden gegen seine Verfügungen Verfahrens- oder Parteikosten auferlegt werden (BGE 134 II 45 Erw. 2.2.2). Verneint wurde die Legitimation auch, als ein Kanton die Erbschaftssteuer für Nachkommen aufhob und die Auslegung der übergangsrechtlichen Regelung streitig war; der Kanton hatte mit der Abschaffung der Steuer dargetan, dass es für ihn nicht mehr um einen wichtigen Regelungsbereich ging, dies obwohl ein Steueraufkommen von insgesamt rund 30 Mio. Franken auf dem Spiel stand (BGE 136 II 383 Erw. 2.5). Bejaht wird die Legitimation in Konstellationen, in denen es um finanzielle Leistungen aus Rechtsverhältnissen geht, die zwar öffentlich-rechtlich geregelt sind, aber Analogien haben zu entsprechenden privatrechtlichen Instituten wie etwa das öffentliche Dienstrecht, das Staatshaftungsrecht oder das Enteignungsrecht. Im Übrigen ist das Gemeinwesen in seinen fiskalischen Interessen aber grundsätzlich nicht wie ein Privater betroffen, sondern in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger (BGE 138 II 506 Erw. 2.3; BGE 136 II 274 Erw. 4.2; BGE 135 II 156 Erw. 3.3). Die Fälle, in denen diesbezüglich die Legitimation bejaht wurde, betreffen in der Regel Konstellationen, in welchen es um einen Konflikt zwischen verschiedenen Gemeinwesen geht, die einander nicht hoheitlich gegenüberstehen oder in denen ein Gemeinwesen Adressat einer von einem anderen Gemeinwesen getroffenen Verfügung ist, namentlich bei Streitigkeiten zwischen Kanton und Gemeinde oder zwischen Gemeinden unter sich (Hinweise in BGE 138 II 506 Erw. 2.1.2). Auch dann ist eine Gemeinde gegen einen kantonalen Entscheid, der ihr finanzielle Lasten auferlegt, (nach Art. 89 Abs. 1 BGG) nur zur Beschwerde legitimiert, wenn sie in qualifizierter Weise in zentralen hoheitlichen Interessen berührt ist (BGE 140 I 90 Erw. 1.2.2). Eine solche Betroffenheit wird in der Regel bejaht in Bezug auf den interkommunalen Finanzausgleich und ähnliche Regelungen (BGE 140 I 90 Erw. 1.2.2; BGE 135 I 43 Erw. 1.3) und im Übrigen dann, wenn die streitigen finanziellen Leistungen eine beträchtliche Höhe erreichen und die Beantwortung der Streitfrage eine über den Einzelfall hinausgehende präjudizielle Wirkung für die öffentliche Aufgabenerfüllung mit insgesamt wesentlicher finanzieller Belastung hat (Urteil 2C_949/2013 vom 24.3.2014 Erw. 2.2.2 [bejaht bez. kommunale Beiträge an kantonale Schulen]), nicht aber dann, wenn es bloss um eine einzelfallbezogene Beurteilung ohne Grundsatzfragen geht (BGE 140 I 90 Erw. 1.2.6 [kommunaler Kostenanteil an einer Busverbindung]). Verneint wird die Legitimation, wenn es einzig um die finanziellen Folgen der Verwaltungstätigkeit geht, welche das Gemeinwesen in seiner Stellung als hoheitlich verfügende Behörde treffen (BGE 138 II 506 Erw. 2.3). In solchen Fällen deckt sich das finanzielle Interesse des Gemeinwesens mit der Frage der richtigen Rechtsanwendung, was zur Legitimation nicht genügt, auch dann nicht,

wenn der angefochtene Entscheid Präzedenzwirkung für weitere Fälle mit Auswirkungen auf die (Kantons-/Gemeinde)Finanzen hat (BGE 138 II 506 Erw. 2.4; BGE 134 II 45 Erw. 2.2.1).

2.5.3 Im Lichte der dargelegten Rechtsprechung ist die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers zu verneinen. Der praktische Nutzen einer erfolgreichen Beschwerde läge, wie der Beschwerdeführer selber festhält (Beschwerde S. 6 f. Rz. 21 ff., besonders Rz. 25), einzig in höheren (Steuer-)Einnahmen bzw. in der Weiterführung der bis anhin seitens der Etzelwerk AG zu entrichtenden Steuerausfallentschädigung anstelle der Entrichtung ordentlicher Steuern und ist somit fiskalischer Natur. Solche fiskalische Interessen berechtigen jedoch nicht zur Beschwerde. Inhaltlich deckt sich das Anliegen des Beschwerdeführers gleichzeitig mit seiner Kritik an der inhaltlichen Aufhebung der Steuerausgleichsvereinbarung, was er als unzulässig erachtet, und - damit verbunden - seiner sinngemässen Meinung, die Etzelwerk AG unterliege nicht der ordentlichen Besteuerung. Dies läuft letztlich auf die Frage der richtigen Rechtsanwendung hinaus, was zur Legitimation nicht genügt. Von einem Berührtsein des Beschwerdeführers in zentralen hoheitlichen Interessen und dies überdies in qualifizierter Weise kann nicht die Rede sein. Ebenso wenig kann von einer Grundsatzfrage gesprochen werden. Soweit der Beschwerdeführer seine Rechtsmittelbefugnis aus einem steuerrechtlichen Vorentscheid ableiten will, ist auf das vorstehend Gesagte (Erw. 2.4.4) zu verweisen.

2.6 Auf die Beschwerde ist somit gestützt auf die vorstehenden Erwägungen nicht einzutreten.

3.1 Dem Verfahrensausgang entsprechend hat der Bezirk die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 2'500.-- zu bezahlen (§ 72 Abs. 2 VRP).

3.2 Ebenfalls dem Verfahrensausgang entsprechend hat der Bezirk den bewalteten Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung auszurichten. Diese wird in Beachtung des kantonalen Gebührentarifs für Rechtsanwälte (GebTRA; SRSZ 280.411) vom 27. Januar 1975, der ordentlicherweise für das Honorar in Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in § 14 einen Rahmen von Fr. 300.-- bis Fr. 8'400.-- vorsieht und in § 2 die Bemessungskriterien erwähnt, unter Ausübung des pflichtgemässen Ermessens auf insgesamt Fr. 2'500.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) festgelegt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Auf die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen nicht eingetreten.
2. Die Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von Fr. 2'500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Er hat diesen Betrag innert 30 Tagen seit Zustellung des Entscheids auf das Postkonto 60-22238-6 des Verwaltungsgerichts zu überweisen.
3. Der Beschwerdeführer hat der beanwalteten Beschwerdegegnerin und Beigeladenen eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'500.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) zu bezahlen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).

Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).

5. Zustellung an:
 - den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers (2/R)
 - den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin und der Beigeladenen (3/R)
 - den Regierungsrat
 - das Sicherheitsdepartement (Rechts- und Beschwerdedienst)
 - und das Finanzdepartement.

Schwyz, 16. Januar 2019

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 24. Januar 2019