Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 809/2015

Urteil vom 16. Februar 2016

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Gerichtsschreiber Kocher.

Verfahrensbeteiligte
1. A._____,
2. B._____,
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roger Brändli,

gegen

Genossame Tuggen,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Pfister.

Gegenstand
Kausalabgaben (Wasseranschlussgebühren),

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungs-gerichts des Kantons Schwyz, Kammer II,
vom 22. Juli 2015.

Sachverhalt:

A.
A._____ und B._____ sind Eigentümer des in der Gemeinde Tuggen/SZ gelegenen Grundstücks KTN xx im Halte von 725 m2. Darauf befand sich das im Jahre 1909 erbaute Wohnhaus X._____strasse yy, welches am 8. August 2009 vollständig niederbrannte. Am 23. November 2009 reichten A._____ und B._____ bei der Wasserversorgung Tuggen/SZ ein Anschlussgesuch für den Wiederaufbau des Hauses ein. Mit Verfügung vom 2. Juni 2010 und Einspracheentscheid vom 30. Juni 2010 stellte die Genossame Tuggen eine Anschlussgebühr von Fr. 8'509.45 sowie Bauwasserkosten von Fr. 272.60 in Rechnung, je basierend auf einem Bauvolumen von 831 SIA-m3. Eine Beschwerde an den Regierungsrat wurde von diesem am 13. März 2012 abgewiesen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz hob mit Urteil vom 25. September 2012 (II 2012 51) den Entscheid des Regierungsrates auf und wies die Sache im Sinne der Erwägungen an den Genossenrat Tuggen zurück (Ziff. 1). Die Verfahrenskosten von Fr. 1'800.– auferlegte es je zu einem Drittel den Beschwerdeführern, der Genossame Tuggen und dem Kanton (Ziff. 2). Parteientschädigungen wurden nicht zugesprochen (Ziff. 3).

B.
Im zweiten Umgang bestätigte der Genossenrat am 11. Dezember 2013 die Verfügung vom 2. Juni 2010. Eine dagegen erhobene Beschwerde an den Regierungsrat wurde als Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht überwiesen. Dieses wies mit Urteil vom 22. Juli 2015 (II 2014 52) die Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab.

C.
A._____ und B._____ erheben mit Eingabe vom 14. September 2015 an das Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. Juli 2015 und die Verfügung vom 2. Juni 2010 seien aufzuheben und von der Erhebung einer Anschlussgebühr sei abzusehen. Ferner seien Ziff. 2 und 3 des Entscheids des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2012 aufzuheben und sie seien für das diesem Entscheid zugrunde liegende Verfahren sowie das vorangegangene Verfahren vor dem Regierungsrat von sämtlichen Kosten freizustellen und es sei ihnen eine ungekürzte Parteientschädigung zuzusprechen. Eventualiter sei die Sache zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen jener Verfahren an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Erwägungen:

I. Prozessuales

1.

1.1. Die Beschwerdegegnerin versieht mit der ihr konzessionierten Wasserversorgung eine öffentlich-rechtliche Aufgabe (vgl. Urteil 2C 404/2010 vom 20. Februar 2012 E. 1 betreffend eine analoge Konstellation in der Gemeinde Wangen/SZ); gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid vom 22. Juli 2015 (II 2014 52) ist daher die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Damit kann auch der Rückweisungsentscheid vom 25. September 2012 (II 2012 51) angefochten werden, soweit er sich auf den jetzt angefochtenen Endentscheid auswirkt (Art. 93 Abs. 3 BGG; BGE 140 V 282 E. 2 S. 283 f.; 140 V 321 E. 3.6 S. 326 f.; 138 I 143 E. 1.2 S. 148). Dies gilt namentlich auch für den Kostenspruch des Rückweisungsentscheids (BGE 138 III 94 E. 2.3 S. 95 f.; 135 III 329 E. 1 S. 331 ff.; 133 V 645 E. 2 S. 647 ff.; hinten E. 6). Die Beschwerdeführer sind als zur streitigen Abgabe Verpflichtete zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2. Die ursprüngliche Verfügung vom 2. Juni 2010 betraf einerseits Anschlussgebühren (Fr. 8'509.45), anderseits Bauwasserkosten (Fr. 272.60). Das ganze weitere Verfahren bezog sich nur auf die Anschlussgebühr. Auch vor Bundesgericht stellen die Beschwerdeführer zwar den Antrag auf integrale Aufhebung der Verfügung, setzen sich aber nur mit der Anschlussgebühr auseinander. Nur diese bildet somit Streitgegenstand.

2.
Die angefochtenen Entscheide stützen sich auf kantonales bzw. kommunales Recht. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht mit Einschluss der Bundesverfassung gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Soweit die Vorinstanz kantonales Recht auszulegen und anzuwenden hatte, kann, abgesehen von den hier nicht massgebenden Art. 95 lit. c-e BGG, nur gerügt werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Normen des Bundesrechts oder des Völkerrechts (Art. 95 lit. a und b BGG). Im Übrigen kann die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts lediglich im Lichte der verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze geprüft werden (BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43; 141 I 172 E. 4.3 S. 176; 140 I 320 E. 3.1 S. 321; 140 II 298 E. 2 S. 300), namentlich auf Verletzung des Willkürverbots hin (Art. 9 BV; BGE 141 I 221 E. 3.1 S. 224; 141 IV 317 E. 5.4 S. 324). Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch
nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 141 IV 305 E. 1.2 S. 308 f., mit Hinweisen). Das Bundesgericht prüft die Verletzung von Grundrechten mit Einschluss des Willkürverbots wie

auch von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist; es gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 140 IV 57 E. 2.2 S. 60; 138 I 274 E. 1.6 S. 281; 137 II 305 E. 3.3 S. 310 f.).

II. Urteil II 2014 52 vom 22. Juli 2015

3.

3.1. Die Beschwerdegegnerin betreibt gestützt auf einen Konzessionsvertrag mit der Gemeinde Tuggen/SZ die Wasserversorgung in deren Gebiet. Gemäss Art. 11.1 des von der Gemeindeversammlung Tuggen am 6. Juni 1993 erlassenen Konzessionsreglements (KonzReg) ist die Wasserversorgung berechtigt, nach Massgabe ihre Reglemente u.a. Beiträge und Gebühren zu erheben "für den Neuanschluss an die Wasserversorgung, sowie für bauliche Erweiterungen, Umbauten und Nutzungsänderungen der angeschlossenen Grundstücke". Gemäss Art. 11.2 KonzReg sind die Beiträge und Gebühren nach folgenden Grundsätzen zu bemessen und in einem Reglement festzusetzen: Deckung der eigenen, laufenden Betriebskosten, Amortisation und Verzinsung der eigenen Investitionen, Bildung von angemessenen Reserven für künftige Investitionen, um eine angemessene Selbstfinanzierung zu gewährleisten, Erzielung eines ortsüblichen wirtschaftlichen Ertrages.

3.2. Die Genossengemeinde der Genossame Tuggen verabschiedete am 27. März 2009 ein Reglement der Wasserversorgung (WVReg). Art. 68 WVReg regelt die Anschlussgebühren. Für den Anschluss an die Wasserversorgung und die Mitbenützung der Wasserversorgungsanlagen wird eine einmalige Anschlussgebühr erhoben (Abs. 1). Eine Anschlussgebühr ist nach Abs. 2 insbesondere zu entrichten für den Neuanschluss einer Baute oder Anlage, die Erweiterung einer Baute oder Anlage, den Um- und Ausbau einer Baute oder Anlage, die Nutzungsänderung einer Baute oder Anlage sowie für den Ersatz oder Wiederaufbau einer Baute oder Anlage, für die bis anhin noch nie Anschlussgebühren bezahlt wurden. Die Höhe der einzelnen Beiträge und Gebühren wird in einem Anhang geregelt. Die Anschlussgebühren für Wohnbauten betragen Fr. 10.– pro SIA-m3 Gebäudevolumen.

3.3. Die Beschwerdegegnerin berechnete die Gebühr wie folgt: 831 SIA-m 3 Gebäudevolumen à Fr. 10.–, zusätzlich MWST (zum reduzierten Satz von 2,4 Prozent), ergab Fr. 8'509.45. Sie ging dabei davon aus, dass für das 1909 errichtete Gebäude keine Wasseranschlussgebühr bezahlt worden war, so dass für das ganze Volumen des Neubaus eine solche geschuldet sei. Das Verwaltungsgericht erwog in seinem ersten Urteil vom 25. September 2012 gestützt auf das Urteil des Bundesgerichts 2C 404/2010 vom 20. Februar 2012, welches die Gemeinde Wangen/SZ mit ähnlicher Regelung betraf, das Wasserversorgungsreglement sei kein Gesetz im formellen Sinne und stelle daher keine genügende gesetzliche Grundlage für die Abgabenerhebung dar. Das KonzReg sei zwar eine formellgesetzliche Grundlage, äussere sich aber nicht in rechtsgenüglicher Weise zu den Bemessungskriterien und begrenze die Höhe der Abgabe nicht. Eine fehlende Begrenzung der Abgabenhöhe lasse sich rechtfertigen, wenn das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip diese Funktion übernähmen. Art. 11.2 KonzReg sehe aber die Erzielung eines ortsüblichen wirtschaftlichen Ertrags vor. Unter dieser Prämisse könne das Kostendeckungsprinzip die Begrenzung der Abgabenhöhe nicht übernehmen. Damit sei aber nicht zwingend gesagt, dass das Kostendeckungsprinzip auch tatsächlich verletzt worden sei. Die Sache sei an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen, damit diese die erforderlichen Abklärungen vornehmen und eine Neubeurteilung der Rechtmässigkeit vornehme.

3.4. Im zweiten Umgang bestätigte die Beschwerdegegnerin in Ihrem Beschluss vom 11. Dezember 2013 die Gebührenforderung gemäss Verfügung vom 2. Juni 2010. Dabei ging sie davon aus, dass die Investitionskosten durch die einmaligen Anschlussgebühren und Erschliessungsbeiträge gedeckt werden, die laufenden Betriebskosten durch die wiederkehrenden Benützungsgebühren (Wasserzins). Nach den Kostenaufstellungen der Jahre 1980 bis 2012 habe sie rund 9,8 Mio. Franken in ihre Anlagen investiert, aber nur Anschlussgebühren und Erschliessungsbeiträge von rund 7,1 Mio. Franken eingenommen. Mithin seien die Gesamtkosten ihrer Investitionen durch die Anschlussgebühren nicht gedeckt und das Kostendeckungsprinzip sowie das Äquivalenzprinzip eingehalten.

3.5. Das Verwaltungsgericht hat im nun angefochtenen zweiten Urteil zunächst erwogen, bei einem Ersatzbau sei in gleicher Weise wie bei einem Erweiterungsbau die Anschlussgebühr geschuldet, sofern eine solche nicht bereits früher entrichtet worden sei. Die Gebührenforderung sei nicht verjährt. Rechtmässig sei auch die Festlegung der Gebühr nach Massgabe der Gebäudekubatur. Sodann überprüfte das Verwaltungsgericht die von der Beschwerdegegnerin angestellten Zahlenvergleiche und kam wie diese zum Ergebnis, das Kostendeckungsprinzip sei eingehalten. Auch sei das Äquivalenzprinzip gewahrt.

3.6. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1, Art. 36 Abs. 1, Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV; die Abgabe beruhe auf einer nicht genügenden gesetzlichen Grundlage und verletze das Kostendeckungsprinzip. Art. 11.1 KonzReg sehe die Erhebung einer Anschlussgebühr nur für Neuanschlüsse, bauliche Erweiterungen, Umbauten und Nutzungsänderungen vor, nicht aber für einen Wiederaufbau. Ohnehin sei der Gegenstand der Anschlussgebühr im KonzReg nicht genügend bestimmt umschrieben. Zudem werde die Beschwerdegegnerin im KonzReg nur berechtigt, aber nicht verpflichtet, Anschlussgebühren zu erheben. Art. 11 KonzReg bilde daher keine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Gebühr. Sodann bestimme das KonzReg nicht, nach welchen Kriterien die Anschlussgebühren zu bemessen seien; es begrenze auch die Gebührenhöhe nicht. Das Kostendeckungsprinzip könne die Funktion der Kostenbegrenzung nicht übernehmen, weil Art. 11.2 KonzReg ausdrücklich die Erzielung eines wirtschaftlichen Ertrags vorsehe. Die Anschlussgebühr in ihrer konkreten Ausgestaltung sei daher keine kostenabhängige Kausalabgabe und könne nicht in eine solche umfunktioniert werden, indem die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips überprüft werde. Sodann bilde die Wasserversorgung Tuggen/SZ einen einheitlichen Verwaltungszweig ohne Unterteilungen in die Teilbereiche Betrieb und Investitionen. Das Kostendeckungsprinzip könne schon daher die Schutzfunktion für eine einzelne Abgabeart wie die Anschlussgebühren nicht übernehmen, zumal auch nirgends festgelegt sei, dass die Anschlussgebühren und Erschliessungsbeiträge der Finanzierung der Investitionen dienten und die Buchhaltung der Beschwerdegegnerin keine saubere Aufgliederung in die Teilbereiche Betrieb und Investitionen enthalte. Selbst wenn die Gebührenerhebung zulässig wäre, könnte sie nur für das Mehrvolumen des wiederaufgebauten Hauses (311 m3) erhoben werden, da eine allfällige Anschlussgebühr für das Altvolumen (520 m3) verjährt sei. Schliesslich rügen sie eine Verletzung des Beweisführungsanspruchs (Art. 29 Abs. 2 BV) bei der Prüfung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips.

4.

4.1. Soweit die Beschwerdeführer vorbringen, das KonzReg sehe die Erhebung einer Gebühr für Wiederaufbauten nicht vor, und die Gebührenforderung sei verjährt, kritisieren sie nicht das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage, sondern die vorinstanzliche Auslegung des KonzReg. Falls nämlich die vorinstanzliche Auslegung des KonzReg in diesen Punkten zutrifft, besteht insoweit eine gesetzliche Grundlage.

4.2. Die Beschwerdeführer rügen, Art. 11.1 KonzReg sehe Gebühren nur vor für einen Neuanschluss, bauliche Erweiterungen, Umbauten und Nutzungsänderungen, nicht aber für einen Wiederaufbau. Zumindest wäre die Gebühr nur für das Mehrvolumen des wiederaufgebauten gegenüber dem abgebrannten Haus möglich. Für den Altbestand sei die Gebühr spätestens mit dem Inkrafttreten des KonzReg am 2. November 1993 fällig geworden, womit die Verjährung zu laufen begonnen habe. Die Vorinstanz habe den allgemeinen Rechtsgrundsatz der Verjährung nicht beachtet. Zudem sei die Erhebung einer Anschlussgebühr für bestehende Bauten auch deshalb nicht sachgerecht, weil der Beschwerdegegnerin insoweit gar keine Investitionskosten entstanden seien.

4.3. Das Verwaltungsgericht hat sich ausführlich mit diesen Vorbringen auseinandergesetzt: Es hat erwogen, gemäss seiner Praxis gelte der Grundsatz der Einmaligkeit der Anschlussgebühr, so dass bei einem Wiederaufbau nicht erneut eine Gebühr bezahlt werden müsse. Dieser Grundsatz komme aber nur zur Anwendung, wenn früher eine Anschlussgebühr tatsächlich bezahlt worden sei. Wenn dies nicht der Fall sei, sei der Wiederaufbau auch aus Rechtsgleichheitsgründen gleich zu behandeln wie eine Erweiterung oder ein Umbau. Wenn Art. 11.1 KonzReg eine Gebühr für Neuanschluss oder Erweiterungen vorsehe, müsse dies gleichermassen gelten für Ersatzbauten, wenn für die ursprüngliche Baute noch keine Anschlussgebühr bezahlt worden sei. Artikel 68 Abs. 2 fünftes Alinea WVReg, wonach eine Anschlussgebühr auch für den Ersatz- oder Wiederaufbau geschuldet sei, wenn bis anhin nie Anschlussgebühren erhoben wurden, stelle daher nur eine Präzisierung dessen dar, was

sich bereits aus Art. 11.1 KonzReg ergebe. Sodann werde die Anschlussgebühr nach Art. 11.4 KonzReg mit dem bewilligten Anschluss an die Wasserversorgung fällig. Da für die ursprüngliche Baute nie Anschlussgebühren erhoben worden seien, sei mit dem Wiederaufbau der Liegenschaft ein Neuanschluss
erfolgt, der erst die Fälligkeit und damit den Beginn der Verjährungsfrist ausgelöst habe.

4.4. Mit diesen Erwägungen hat die Vorinstanz das kommunale Recht ausgelegt, was vom Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüft werden kann (vorne E. 2). Soweit die Beschwerdeführer überhaupt eine rechtsgenügliche Willkürrüge erheben, ist diese unbegründet: Die Überlegung, dass aus Rechtsgleichheitsgründen ein Wiederaufbau für eine Altbaute, für welche noch keine Anschlussgebühr erhoben wurde, einer Erweiterung gleichzustellen sei, ist durchaus nachvollziehbar und entspricht auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Urteile 2P.78/2003 vom 1. September 2003 E. 3.6, in: RDAF 2005 I 594, ZBl 105/2004 S. 270; 2C 153/2007 vom 10. Oktober 2007 E. 5.3, in: RDAF 2009 I 480, ZBl 109/2008 S. 316; 2C 722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.4, in: RDAF 2013 I 458, ZBl 113/2012 S. 85). Es ist deshalb nicht unhaltbar, wenn die Vorinstanz den Begriff von Art. 11.1 lit. a KonzReg so ausgelegt hat, dass auch für den Wiederaufbau einer Baute, für welche noch nie eine Anschlussgebühr erhoben wurde, eine Gebühr geschuldet ist. Folgerichtig wird die Gebühr entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht bereits beim Inkrafttreten des KonzReg fällig, sondern erst beim Wiederaufbau, weshalb auch erst dann die Verjährungsfrist beginnen kann.

5.
Zu prüfen ist weiter die Rüge einer Verletzung des Legalitätsprinzips.

5.1. Soweit die Beschwerdeführer Art. 164 BV - insbesondere dessen Abs. 1 lit. d - anrufen, ist dies unbehelflich, da diese Bestimmung nur für die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gilt (Urteile 2C 334/2014 vom 9. Juli 2015 E. 2.4.1, in: ASA 84 S. 252; 2C 160/2014 vom 7. Oktober 2014 E. 5.2.2, in: ASA 83 S. 301). Hingegen gilt Art. 127 Abs. 1 BV auch für kantonale Kausalabgaben und unterstellt diese einem strengen Legalitätsprinzip (BGE 139 II 460 E. 2.1 S. 463; 136 I 142 E. 3.1; zit. Urteile 2C 334/2014 E. 2.4.2; 2C 160/2014 E. 5.2.4). Das abgaberechtliche Legalitätsprinzip verlangt, dass der Abgabetatbestand rechtssatzmässig und formellgesetzlich gefasst ist (Erfordernis der Normstufe bzw. Gesetzesvorbehalt; BGE 140 I 176 E. 5.2 S. 180; 136 II 149 E. 5.1 S. 157; so schon BGE 33 I 689 E. 1 S. 695 f.; 34 I 15 E. 2 insb. S. 27 f.; 36 I 497 E. 13 S. 566). Zudem besteht das Erfordernis der Normdichte (Tatbestandsvorbehalt) : Ihm zufolge sind (zumindest) die in Art. 164 Abs. 1 lit. d BV (für die Bundessteuern) bzw. allgemein in Art. 127 Abs. 1 BV genannten Tatbestandselemente (Abgabesubjekt, Abgabeobjekt, Abgabebemessungsgrundlage, Abgabetarif) rechtssatzmässig zu fassen (BGE 141 V 509 E. 7.1.1 S. 516; 138 V 32 E. 3.1.1 S.
35; 136 I 142 E. 3.1 S. 145; 136 II 337 E. 5.1 S. 348; ausführlich zit. Urteil 2C 334/2014 E. 2.4.2). Die Rechtsprechung hat die Vorgaben betreffend die formellgesetzliche Bemessung der Abgaben bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 141 V 509 E. 7.1.1 S. 516; 135 I 130 E. 7.2 S. 140; 134 I 179 E. 6.1 S. 180; 132 II 371 E. 2.1 S. 374; 121 I 230 E. 3e und g/aa S. 235 ff.). Neben Art. 127 Abs. 1 BV kommt Art. 5 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 BV keine selbständige Bedeutung zu. Dass das kantonale Recht strengere Voraussetzungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage stellen würde, wird nicht geltend gemacht.

5.2. Die Vorinstanz geht davon aus, dass das WVReg kein formelles Gesetz darstellt, wohl aber das KonzReg. Dies wird von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Umstritten ist aber, ob das KonzReg die Anforderungen an die Bestimmtheit der formell-gesetzlichen Grundlage erfüllt.

5.3. Unbegründet ist die Rüge der Beschwerdeführer, die gesetzliche Grundlage sei deshalb zu wenig bestimmt, weil Art. 11.1 KonzReg die Beschwerdegegnerin nur berechtige, aber nicht verpflichte, Anschlussgebühren zu erheben: Die vom Gesetz eingeräumte Berechtigung ist eine genügende Grundlage für die Erhebung einer Gebühr (zit. Urteil 2C 404/2010 E. 5 zur analogen Formulierung im Recht der Gemeinde Wangen/SZ). Zudem ergibt sich bereits aus § 51 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 (PBG/SZ; SRSZ 400.100), dass die Gemeinden für den Anschluss an die Ver- und Entsorgungsnetze Anschlussbeiträge oder Anschlussgebühren "erheben". Sodann ermächtigt Ziff. 11.1 KonzReg zur Erhebung sowohl von

Beiträgen als auch Gebühren. Ebenso ist der Gegenstand der Abgaben hinreichend bestimmt umschrieben, auch wenn die verwendeten Begriffe in gewissem Rahmen auslegungsbedürftig sind (vgl. zur ähnlichen Regelung in der Gemeinde Wangen/SZ zit. Urteil 2C 404/2010 E. 3.2 und 5).

5.4. Die formellgesetzliche Grundlage legt hingegen weder die Bemessungskriterien noch die Höhe der Abgabe fest. Diese ergeben sich erst aus dem WVReg.

5.4.1. Bezüglich der Kriterien ist zu bemerken, dass die im WVReg vorgesehene Bemessung der Anschlussgebühr nach dem Gebäudevolumen ein weit verbreitetes und übliches Bemessungskriterium für Anschlussgebühren ist (vgl. zum Aspekt der Üblichkeit einer Abgabe für die Beurteilung, ob eine genügende gesetzliche Grundlage vorliegt, insbesondere die zu den Universitätsgebühren entwickelte Praxis, so namentlich BGE 130 I 113 E. 2.4 S. 117 f.; 125 I 173 E. 9e S. 181; 123 I 254 E. 2f S. 258; 121 I 273 E. 3b und 5a S. 275 und 277 f.; 120 Ia 1 E. 3g S. 6 f.; ebenso BGE 126 I 180 E. 2b/dd S. 187 [Grundbuchgebühr]). Das Verwaltungsgericht hat zudem darauf hingewiesen, dass auch das Einführungsgesetz des Kantons Schwyz zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (SRSZ 712.110) den umbauten Raum einer Baute oder Anlage als Bemessungskriterium für die Anschlussgebühr an das Abwassernetz vorsieht. Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass das Kriterium nicht im formellen Gesetz enthalten ist.

5.4.2. In erster Linie streitig ist, ob die fehlende Festlegung der Abgabenhöhe im formellen Gesetz durch die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips kompensiert werden kann.
Nicht überzeugend ist die Kritik der Beschwerdeführer, eine solche Kompensation sei von vornherein nicht möglich, weil Art. 11.2 KonzReg die Erzielung eines wirtschaftlichen Ertrags vorsehe. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass dem Legalitätsprinzip Genüge getan sein kann, wenn das Gesetz das Mass der Abgabe nicht selber festlegt, aber die auf untergesetzlichem Weg festgelegte Gebühr effektiv dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip genügt (vorne E. 5.1). Dasselbe muss gelten, wenn zwar das formelle Gesetz die Erzielung eines Überschusses erlauben würde, die untergesetzliche Norm aber trotzdem bloss eine Gebühr festlegt, die überprüfbar das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip einhält. Dies hat das Bundesgericht bereits im zit. Urteil 2C 404/2010 betreffend die Gemeinde Wangen/SZ, E. 6.4, in diesem Sinne entschieden. Es besteht kein Anlass, davon abzuweichen. Vorliegend ergibt sich aus Art. 11.2 KonzReg, dass die Gebühren grundsätzlich nach Massgabe der Betriebs- und Investitionskosten zu bemessen und insofern kostenabhängig sind. Unzulässig ist mangels hinreichend bestimmter formellgesetzlicher Grundlage bloss die in dieser Norm ebenfalls vorgesehene Erzielung eines Ertrags. Verzichtet aber die Beschwerdegegnerin auf
einen solchen Ertrag, so ist die von ihr erhobene Gebühr kostenabhängig und kann auf Einhaltung des Kostendeckungsprinzips hin überprüft werden.
Im Folgenden ist deshalb zu prüfen ist, ob - wie die Vorinstanz angenommen hat - das Kostendeckungsprinzip eingehalten ist.

5.5. Vorab zu prüfen ist die formelle Rüge der Verletzung des Beweisführungsanspruchs.

5.5.1. Aus Art. 29 Abs. 2 BV ergibt sich ein Anspruch auf Beweisführung. Daraus folgt aber nicht, dass das Gericht verpflichtet ist, jeden beantragten Beweis abzunehmen; es kann auch auf die Abnahme an sich tauglicher Beweise verzichten, wenn es auf Grund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 136 I 229 E. 5.3; 134 I 140 E. 5.3 S. 148; 131 I 153 E. 3 S. 157 mit Hinweisen).

5.5.2. Die Beschwerdegegnerin hatte im zweiten Umgang eine vom 21. Juni 2013 datierte Zusammenstellung eingereicht, woraus sich (ohne Belege) für die Jahre 1980 bis 2012 die Summe ihrer Investitionen (Fr. 9'809'092.90) sowie der Anschlussgebühren und Erschliessungsbeiträge (Fr. 7'096'920.10) ergab. Die Beschwerdeführer beantragten in ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht die Edition der vollständigen Wasserrechnungen und Buchhaltungsbelege seit dem Jahr 1980. Die Beschwerdegegnerin reichte mit ihrer Vernehmlassung die Jahresrechnungen für die Jahre 2000 bis 2013 ein. In der Replik vom 19. Januar 2015 hielten die Beschwerdeführer ihren Editionsantrag aufrecht und beantragten zudem die Erstellung eines Sachverständi-

gengutachtens zur Frage der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips.

5.5.3. Die Vorinstanz erwog, mit diesen vierzehn Jahren liege ein hinreichender Zeitraum vor, um die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips zu überprüfen. Die Edition aller Buchhaltungsbelege und Jahresrechnungen rückwirkend für 34 Jahre wäre unverhältnismässig; zudem bestehe keine Pflicht, diese Unterlagen so lange aufzubewahren. Abgesehen davon würden die Kostenvergleiche aufgrund der Zusammenstellungen für die Jahre 1980 bis 2012 und der Jahresrechnungen für die Jahre 2000 bis 2013 zu einem vergleichbaren Ergebnis führen. Es bestünden auch keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Überprüfung des Kostendeckungsprinzips aufgrund der vorhandenen Unterlagen nicht möglich sein sollte. Vom Beizug eines Sachverständigengutachtens könne daher abgesehen werden.

5.5.4. Die Beschwerdeführer rügen, die Edition der Unterlagen von 34 Jahren sei nicht unverhältnismässig. Ein solcher Betrachtungszeitraum sei schon deshalb erforderlich, weil Investitionen in das Leitungsnetz eine Lebensdauer von 40 bis 50 Jahren hätten. Die Überprüfung des Kostendeckungsprinzips setze zudem buchhalterisches Fachwissen voraus, so dass ein Sachverständigengutachten unabdingbar sei.

5.5.4.1. Die Überprüfung des Kostendeckungsprinzips darf nicht aufgrund allgemeiner Angaben erfolgen; vielmehr erfordert sie eine konkrete Prüfung der Buchhaltung des betreffenden Gemeinwesens (Urteile 2C 226/2015 vom 13. Dezember 2015 E. 5.3; 2C 768/2007 vom 29. Juli 2008 E. 6.3; vgl. auch zit. Urteil 2C 404/2010 E. 6.7 betreffend die Gemeinde Wangen/SZ). Auf die von den zuständigen Behörden erstellten und genehmigten Jahresrechnungen eines Gemeinwesens kann aber grundsätzlich abgestellt werden, solange keine Anzeichen für Unregelmässigkeiten bestehen. Soweit diese eine zuverlässige Beurteilung erlauben, ist die Einholung eines Gutachtens erlässlich. Die Gerichte sind grundsätzlich selber in der Lage, anhand solcher Unterlagen die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips zu beurteilen (vgl. Urteile 2C 322/2010 vom 22. August 2011 E. 3-6, in: RDAF 2013 I 463, ZBl 113/2012 S. 442; 2C 817/2008 vom 27. Januar 2009 E. 9).

5.5.4.2. Zutreffend ist, dass die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips bei Anschlussgebühren nicht aufgrund eines zu kurzen Zeitraums beurteilt werden kann, da einerseits die Investitionen einen längerfristigen Zeithorizont haben und oft unregelmässig anfallen und anderseits eine starke Schwankung der Abgabenhöhe vermieden werden muss (zit. Urteil 2C 322/2010 E. 3; Urteil 2P.209/2003 vom 23. März 2004 E. 4.1, in: RDAF 2005 I 604). Als ausreichend beurteilt wurden Betrachtungszeiträume von 18 Jahren (zit. Urteil 2C 322/2010 E. 4) oder 20 Jahren (Urteil 2C 1020/2011 vom 16. November 2012 E. 5.2), als ungenügend ein solcher von zwei Jahren (zit. Urteil 2C 322/2010 E. 6). Der hier von der Vorinstanz herangezogene Vergleichszeitraum von 14 Jahren erscheint als hinreichend, zumal die Beschwerdegegnerin auch eine - wenn auch nicht im Einzelnen belegte - Betrachtung über einen längeren Zeitraum vorgelegt hat, die grundsätzlich vergleichbare Zahlen ergibt, so dass keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der 14-jährige Vergleichszeitraum relevante Verzerrungen verbergen würde.

5.5.4.3. Insgesamt hat die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführer auf Beweisführung nicht verletzt.

5.6. Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz aufgrund der von ihr beigezogenen Unterlagen mit Recht die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips bejaht hat.

5.6.1. Die Vorinstanz hat die Zahlen in den eingereichten Jahresrechnungen 2000 bis 2013 verglichen und ist zum Ergebnis gekommen, den Einnahmen aus Erschliessungsbeiträgen und Anschlussgebühren von Fr. 4’510’834.65 stünden Ausgaben für Investitionen von Fr. 4’529’646.25 gegenüber, was einem Mehraufwand von Fr. 18’811.60 entspreche.

5.6.2. In methodischer Hinsicht rügen die Beschwerdeführer, das formelle Gesetz sehe - anders als im Falle der Gemeinde Wangen/SZ (vgl. zit. Urteil 2C 404/2010 E. 6.6) - nicht die Zuordnung der Abgabearten zu den Bereichen Betrieb und Investition vor; es sei unzutreffend, dass die Anschlussgebühren und Erschliessungsbeiträge der Finanzierung der Investitionen und die Benützungsgebühren dem Betrieb dienen würden; eine solche Zuordnung ergebe sich weder aus dem Konzessionsvertrag noch aus dem KonzReg noch aus dem

WVReg. Schon deshalb könne das Kostendeckungsprinzip die ihm zugedachte Funktion nicht übernehmen. Es trifft zwar zu, dass das KonzReg und das WVReg nicht ausdrücklich festlegen, dass die Erschliessungsbeiträge und Anschlussgebühren der Deckung der Investitionskosten und die Benützungsgebühren der Deckung der Betriebskosten dienen. Dies ergibt sich aber bereits aus § 51 Abs. 1 PBG/SZ, wonach die Gemeinden für den Anschluss an die Ver- und Entsorgungsnetze einmalige Anschlussbeiträge oder Anschlussgebühren und für die Benützung wiederkehrende Betriebsgebühren erheben. Das KonzReg führt diese kantonalrechtliche Grundlage aus. Im Übrigen entspricht es einem allgemeinen Grundsatz der Anlagenfinanzierung, dass die Kosten der Errichtung über einmalig zu erhebende Abgaben, die Kosten des Betriebs und des Unterhalts über periodische Abgaben gedeckt werden (vgl. Urteile 2C 67/2015 vom 12. November 2015 E. 3.2; 2C 644/2009 vom 16. August 2010 E. 4.2; 2C 101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.2, in: RDAF 2009 I 506). Es ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Kostendeckungsprinzip aufgrund einer Gegenüberstellung von Erschliessungsbeiträgen und Anschlussgebühren einerseits und Investitionskosten anderseits beurteilt hat.

5.6.3. Die Beschwerdeführer kritisieren sodann, die Wasserversorgung Tuggen/SZ bilde einen einheitlichen Verwaltungszweig; Unterteilungen in die Teilbereiche Betrieb und Investitionen würden in der Buchhaltung nicht vorgenommen. Ohne getrennte Betriebs- und Investitionsrechnung könne nicht überprüft werden, ob spezifisch bezüglich der Anschlussgebühren das Kostendeckungsprinzip eingehalten sei.

5.6.3.1. Im zit. Urteil 2C 404/2010 E. 6.6 und 6.7 hat das Bundesgericht ausgeführt, eine Überprüfung des Kostendeckungsprinzips sei möglich, wenn die Betriebs- und Investitionskosten definiert und nach anerkannten Buchhaltungsgrundsätzen präzise zugeordnet werden können. Dazu seien entsprechend getrennte Investitions- und Betriebsrechnungen zu führen. Nur für den Fall, dass die Zuordnungen korrekt vorgenommen worden seien, könne die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips geprüft werden.

5.6.3.2. Vorliegend hat die Vorinstanz festgestellt, dass die Betriebs- und Investitionsrechnung der Beschwerdegegnerin nicht vollständig getrennt sei. Es sei auch nicht klar, ob die Investitionen vollständig oder nur teilweise aktiviert worden seien. Die Investitionsrechnung weise keine Amortisationen aus. Trotzdem könne festgestellt werden, dass die Erschliessungs- und Anschlussabgaben die Investitionen nicht zu decken vermöchten. Würden Amortisationen berücksichtigt, würde der Mehraufwand noch höher ausfallen.

5.6.3.3. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer enthalten die von der Beschwerdegegnerin eingereichten Jahresrechnungen sowohl eine Erfolgsrechnung als auch eine Bilanz. In den Erfolgsrechnungen sind die üblichen Aufwand- und Ertragspositionen ausgewiesen, namentlich auch die Abschreibungen. In der Bilanz ist das Anlagevermögen, namentlich die Leitungen, dargestellt. Sodann enthalten die Rechnungen eine separate Investitionsrechnung, in welcher die Investitionen für das Leitungsnetz ausgewiesen werden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb es nicht möglich sein sollte, auf dieser Grundlage die vorgenommenen Investitionen mit dem Ertrag der Erschliessungs- und Anschlussabgaben zu vergleichen. Dass die Abschreibungen auf den Investitionen in der Ertragsrechnung jeweils unter "Betriebsaufwand" aufgeführt sind, schliesst eine solche Vergleichbarkeit nicht aus.

5.7. Insgesamt ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Kostendeckungsprinzip als eingehalten beurteilt hat. Die Vorinstanz hat sodann erwogen, auch das Äquivalenzprinzip sei eingehalten; dies wird von den Beschwerdeführern nicht beanstandet. Somit kann die fehlende Bestimmtheit der formellgesetzlichen Grundlage durch die Einhaltung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips kompensiert werden, so dass die Erhebung der streitigen Abgabe das Legalitätsprinzip nicht verletzt. Dass abgesehen von den bisher behandelten Aspekten die erhobene Gebühr rechtsverletzend festgelegt worden wäre, wird nicht geltend gemacht. Die Beschwerde gegen das Urteil II 2014 52 ist daher unbegründet.

III. Urteil II 2012 51 vom 25. September 2012

6.

6.1. Die Beschwerdeführer rügen eine willkürliche Kostenregelung. Die Rückweisung zu neuem Entscheid

mit offenem Ausgang gelte als Obsiegen. Sie hätten somit im Verfahren II 2012 51 obsiegt, da das Verwaltungsgericht die Sache zur Neubeurteilung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen habe. Trotzdem seien ihnen ein Drittel der Verfahrenskosten auferlegt und eine Parteientschädigung verweigert worden.

6.2. Die Vorinstanz hat die Praxis zitiert, wonach eine Rückweisung als Obsiegen gilt; sie hat aber erwogen, davon sei abzuweichen: Einerseits hätten die Beschwerdeführer nicht mehr an der Einrede der Verjährung festgehalten; anderseits sei davon auszugehen, dass sie auch aufgrund der von der Beschwerdegegnerin vorzunehmenden Neubeurteilung eine Gebühr, wenn auch noch in unbekannter Höhe, zu entrichten haben würden.

6.3. Diese Überlegung ist entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer nicht willkürlich: Ein Rückweisungsentscheid kann dann als bloss teilweises Obsiegen gewertet werden, wenn auch nach der vorzunehmenden Neubeurteilung das ursprüngliche Begehren der Beschwerdeführer höchstens teilweise gutgeheissen werden kann (Urteil 1C 597/2014 vom 1. Juli 2015 E. 6.1). Vorliegend ging die Vorinstanz bei ihrem Rückweisungsentscheid von der Rechtsauffassung aus, dass die Gebühr nur in dem Umfange nicht geschuldet sei, als sie zu einem die Kostendeckung übersteigenden Ertrag führe; ein Teil der Gebühr sei aber in jedem Fall geschuldet. Diese Rechtsauffassung hat sich als zutreffend herausgestellt (vorne E. 3-5). Demzufolge ist es nicht willkürlich, wenn die Vorinstanz die Rückweisung nur als teilweises Obsiegen betrachtet und die Kosten und Parteientschädigungen entsprechend geregelt hat.

6.4. Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2012 wurde der vorangegangene Beschwerdeentscheid des Regierungsrates vom 13. März 2012 aufgehoben (Ziff. 1 des Urteils vom 25. September 2012), mithin auch die darin enthaltene Kosten- und Entschädigungsverpflichtung der Beschwerdeführer, so dass diese insoweit nicht beschwert sind. Dass sie für jenes Verfahren keine Parteientschädigung erhalten, ist mit Blick auf den endgültigen Verfahrensausgang nicht unhaltbar.

IV. Kosten und Entschädigungen

7.
Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Die unterliegenden Beschwerdeführer tragen die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die obsiegende Beschwerdegegnerin ist eine Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 75 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 [SR 131.215]; § 18 des Einführungsgesetzes des Kantons Schwyz vom 14. September 1978 zum schweizerischen Zivilgesetzbuch [SRSZ 210.100]; Art. 1.1 der Statuten der Genossame Tuggen/SZ vom 11. März 2009; vgl. Urteil 5A 717/2007 vom 18. Juni 2008 E. 1, nicht publ. in: BGE 134 I 257; 132 I 68 E. 1.1 S. 69 f.), die eine öffentlich-rechtliche Aufgabe versieht (vorne E. 1.1); sie hat daher - obwohl anwaltlich vertreten - keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer II, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. Februar 2016

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Kocher