

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 519/2016

Urteil vom 4. September 2017

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd, Donzallaz, Stadelmann, Haag,
Gerichtsschreiber Kocher.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
3. D.C. _____ und E.C. _____,
4. F. _____,
5. G. _____,
6. H. _____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Advokat Laurent Trivelli,

gegen

Einwohnergemeinde Leukerbad,
vertreten durch Advokat Dr. Richard Steiner,
Staatsrat des Kantons Wallis.

Gegenstand
Kurtaxen (Ferienwohnungen),

Beschwerde gegen das Kurtaxenreglement der Einwohnergemeinde Leukerbad vom 17. Dezember 2015.

Sachverhalt:

A.

Nach dem Gesetz (des Kantons Wallis) vom 9. Februar 1996 über den Tourismus (TG/VS; SGS 935.1) haben die Gemeinden namentlich die Leitlinien der örtlichen Tourismuspolitik zu erarbeiten, dies in Zusammenarbeit mit den örtlichen Tourismusbeteiligten, und die Umsetzung der Leitlinien zu überwachen (Art. 7 Abs. 1 lit. a TG/VS). Weiter obliegt ihnen, die touristische Ausstattung und Entwicklung auf ihrem Gebiet zu fördern (lit. b) und die Tourismustaxen zu erheben (lit. c). Das Gesetz kennt drei Formen kommunaler Tourismustaxen, nämlich die Kurtaxe (Art. 17 ff.), die Beherbergungstaxe (Art. 23 ff.) und die Tourismusförderungstaxe (Art. 27 ff. TG/VS), die von den Gemeinden anstelle der Beherbergungstaxe erhoben werden kann.

B.

Die Gemeinden können die Kurtaxe entweder effektiv (nach der tatsächlichen Zahl der Tage bzw. Nächte) oder pauschalerheben. Falls die Gemeinde den pauschalen Bezug vorsieht, so ist die Kurtaxenpauschale auf der Grundlage objektiver Kriterien zu berechnen. Zu beachten ist von Gesetzes wegen insbesondere der durchschnittliche Belegungsgrad der entsprechenden Beherbergungsform einschliesslich der gelegentlichen Vermie-

tung (Art. 21 Abs. 3 bis TG/VS in der Fassung vom 8. Mai 2014, in Kraft seit 1. Januar 2015). Der Kurtaxen-ertrag dient namentlich zu Finanzierung eines Informations- und Reservationsdienstes, der Animation am Ort und der Erstellung und dem Betrieb von Anlagen, die dem Tourismus, der Kultur und dem Sport dienen (Art. 22 TG/VS).

C.

Am 17. Dezember 2015 verabschiedete die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Leukerbad/VS auf Antrag des Gemeinderates ein neues Kurtaxenreglement (nachfolgend: KTR/LB). Zur Kurtaxe lässt sich dem Reglement entnehmen, dass die Eigentümer bzw. Dauermieter von Ferienobjekten (Ferienwohnungen und Ferienhäuser) die Kurtaxe mittels einer Jahrespauschale zu entrichten haben (Art. 4 Abs. 2). Mit der Jahrespauschale sind alle Übernachtungen im entsprechenden Objekt, einschliesslich der gelegentlichen Vermietung, abgegolten (Art. 4 Abs. 3). Gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b KTR/LB beträgt die Kurtaxe je Übernachtung für Ferienwohnungen einheitlich Fr. 6.–.

D.

Die Jahrespauschale für Ferienwohnungen erfährt in Art. 6 KTR/LB folgende weitere Regelung:

” 1 Die Jahrespauschale wird je Objekt und abgestuft nach dessen Grösse erhoben.

2 Sie beträgt für Ferienwohnungen in Leukerbad auf der Grundlage des Kurtaxenansatzes gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b und des durchschnittlichen Belegungsgrades der entsprechenden Unterkunfts-kategorie von 60 Tagen:

a) für Wohnungen bis und mit 2½ Zimmer (in der Regel zwei Betten = Faktor 2) : Fr. 720.–;

b) für Wohnungen bis und mit 3½ Zimmer (in der Regel vier Betten = Faktor 4) : Fr. 1'440.–;

c) für Wohnungen bis und mit 4½ Zimmer und grösser (in der Regel sechs Betten = Faktor 6) : Fr. 2'160.–
.”

Der Staatsrat des Kantons Wallis homologierte das Reglement am 20. April 2016, was im Amtsblatt des Kantons Wallis vom 6. Mai 2016 veröffentlicht wurde. Das Reglement trat am 1. Mai 2016 in Kraft.

E.

Mit Eingabe vom 2. Juni 2016 erheben A._____, B._____, D.C._____ und E.C._____, F._____, G._____ und G._____ beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragen, Art. 5 Abs. 1 lit. b und Art. 6 KTR/LB seien aufzuheben, ebenso die Homologation dieser beiden Bestimmungen. Im Weiteren stellen sie Antrag, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.

F.

Die Einwohnergemeinde Leukerbad ersucht um Abweisung der Beschwerde und des Gesuchs um Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung, ebenso wie der Staatsrat des Kantons Wallis. Die Beschwerdeführer replizieren, die Einwohnergemeinde dupliziert.

G.

Mit Verfügung vom 28. Juni 2016 hat der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung das Gesuch um Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale und kommunale Erlasse (hauptfrageweise oder ”abstrakte” Normenkontrolle; Art. 82 lit. b BGG [SR 173.110]; BGE

143 I 1 E. 1.1 S. 4).

1.2.

1.2.1. Die Kantone sind weder durch die Bundesverfassung noch durch ein Bundesgesetz verpflichtet, kantonale Instanzen zur hauptfrageweisen ("abstrakten") Überprüfung der Verfassungsmässigkeit ihrer kantonalen oder kommunalen Erlasse einzusetzen (Art. 87 Abs. 1 BGG; Urteil 2C 756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.2.1, zur Publ. vorgesehen; vgl. BGE 143 I 1 E. 1.2 S. 4 f.).

1.2.2. Nach dem Recht des hier interessierenden Kantons Wallis sind Verfügungen über die Genehmigung von Erlassen vom Anwendungsbereich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich ausgenommen (Art. 75 lit. a des Gesetzes vom 6. Oktober 1976 über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege [VVRG/VS; SGS 172.6]). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht jedoch namentlich auf dem Gebiet des Raumplanungsrechts. So sieht das Ausführungsgesetz des Kantons Wallis vom 23. Januar 1987 zum Bundesgesetz über die Raumplanung (AG-RPG/VS; SGS 701.1) auch gegen angefochtene Reglemente zuerst eine Beschwerdemöglichkeit an den Staatsrat und anschliessend eine solche an das Kantonsgericht vor (Art. 37 Abs. 1 und Abs. 4 Satz 2 in der Fassung vom 1. Dezember 1998). Diese innerkantonale Beschwerdemöglichkeit steht hier aber nicht zur Verfügung, da ein rein fiskalischer Erlass angefochten ist (vgl. Urteile 2C 13/2015 vom 14. Januar 2015 E. 2.3; 2C 770/2012 vom 9. Mai 2013 E. 1.2). Das Bundesgericht urteilt damit als erste und einzige Rechtsmittelinstanz (vgl. Urteil 2C 756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.2, zur Publ. vorgesehen).

1.2.3. Der Erwahrungsbeschluss ist am 6. Mai 2016 veröffentlicht worden (Sachverhalt, lit. A). Dadurch wurde das Gesetzgebungsverfahren förmlich abgeschlossen und der Fristenlauf im Sinne von Art. 101 BGG ausgelöst (BGE 142 I 99 E. 1.3 S. 104). Die Beschwerde vom 2. Juni 2016 ist rechtzeitig erfolgt (Art. 101 BGG).

1.3.

1.3.1. Wird im bundesgerichtlichen Verfahren eine generell-abstrakte Norm des kantonalen oder kommunalen Rechts hauptfrageweise angefochten, beschränkt der Streitgegenstand sich auf die Vereinbarkeit der streit betroffenen Bestimmung mit dem übergeordneten kantonalen oder eidgenössischen Recht (Art. 82 lit. b BGG). Handelt es sich um einen neuen oder vollständig revidierten Erlass, kann jede einzelne Bestimmung hauptfrageweise angefochten werden (BGE 137 I 77 E. 1.2 S. 79; 135 I 28 E. 3.1.1 S. 31 und 3.1.2 S. 32). Anfechtungsobjekt ist, wenn das kantonale Recht keinen innerkantonalen Rechtsmittelweg vorsieht (Art. 87 Abs. 1 BGG), vor Bundesgericht unmittelbar der Rechtssatz. Der Erwahrungsbeschluss als selbständiger organisatorischer Hoheitsakt im Rahmen der politischen Rechte ist weder Anfechtungsobjekt noch Streitgegenstand (BGE 138 I 171 E. 3.3.1 S. 178; Urteil 2C 756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.1, zur Publ. vorgesehen). Soweit die Beschwerdeführer um Aufhebung der Homologation des KTR/LB ersuchen, ist darauf nicht einzutreten.

1.3.2. Das Bundesgericht entscheidet in Fällen der hauptfrageweisen Kontrolle einer kantonalen oder kommunalen Norm grundsätzlich kassatorisch. Erweist der angefochtene Rechtssatz sich als ganz oder teilweise verfassungswidrig, hebt das Bundesgericht bei Gutheissung der Beschwerde die angefochtene Norm regelmässig ganz oder teilweise auf (BGE 133 I 206 E. 13.1 S. 232; 124 I 127 E. 6a S. 137; 110 Ia 7 E. 6 S. 26).

1.4.

1.4.1. Die Einwohnergemeinde Leukerbad bestreitet das Beschwerderecht der Beschwerdeführer. Wie die übrigen Eintretensvoraussetzungen ist auch dies von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition zu prüfen (Art. 95 lit. a BGG; BGE 142 II 363 E. 1 S. 365).

1.4.2. Auch gegen Erlasse richtet sich die allgemeine Beschwerdebefugnis grundsätzlich nach Art. 89 Abs. 1 BGG (HANSJÖRG SEILER, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich/Niklaus Oberholzer, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015, N. 111 zu Art. 89 BGG). Keine Bedeutung kommt von vornherein Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG (Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren) zu, da die Beschwerde gegen das KTR/LB, ge-

stützt auf Art. 87 Abs. 1 BGG, ohne vorangehendes kantonales Verfahren direkt an das Bundesgericht erfolgen kann (vorne E. 1.2.2). Für das besondere Berührtsein im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG genügt bei der hauptfrageweisen Normenkontrolle, dass der angefochtene Rechtssatz die beschwerdeführende Person unmittelbar oder zumindest virtuell betrifft (BGE 142 I 99 E. 1.2 S. 104; 142 V 395 E. 2 S. 397). Und schliesslich bedingt die Legitimation, dass die beschwerdeführende Person sich über ein schutzwürdiges Interesse rechtlicher oder tatsächlicher Natur ausweisen kann (Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG; BGE 141 I 78 E. 3.1 S. 81; zum Ganzen Urteil 2C 519/2015 vom 12. Januar 2017 E. 1.2.1, nicht publ. in: BGE 143 I 137).

1.4.3. Wenn sich eine Beschwerde gegen einen abgaberechtlichen Erlass des kantonalen oder kommunalen Rechts richtet, sind alle Personen, die die betreffende öffentlich-rechtliche Abgabe möglicherweise zu entrichten haben, zur Beschwerde legitimiert (Urteil 2C 1076/2012 / 2C 1088/2012 vom 27. März 2014 E. 2.2, nicht publ. in: BGE 140 I 176). Die Beschwerdeführer haben allesamt Wohnsitz ausserhalb des Kantons Wallis, sie sind aber Eigentümer von Ferienobjekten (Ferienwohnungen oder Ferienhäuser) auf dem Gebiet der Einwohnergemeinde Leukerbad und als solche verpflichtet, die Abgabe zu tragen (Art. 2 KTR/LB). Sie sind vom streitbetroffenen KTR/LB nicht nur virtuell, sondern aktuell betroffen und bringen in hinreichender Form vor, dass die Revision des KTR/LB für sie zu einem angewachsenen Steuerbetrag führt. Daraus können sie ein schutzwürdiges Interesse tatsächlicher Natur an der hauptfrageweisen Kontrolle ableiten. Ihre Legitimation im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. b-c i. V. m. Art. 82 lit. b BGG ist damit gegeben. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.5.

1.5.1. Das Bundesgericht prüft mit freier Kognition, ob ein angefochtener kantonaler oder kommunaler Erlass zur Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten oder interkantonaem Recht führt (Art. 95 lit. a-c und e BGG; BGE 141 V 234 E. 2 S. 236).

1.5.2. Im Unterschied dazu untersucht es, ob ein angefochtener kantonaler oder kommunaler Erlass anderes höherrangiges Recht - so namentlich kantonales Verfassungsrecht, das nicht unter die verfassungsmässigen Rechte fällt, kantonale und kommunale Gesetze und Rechtsverordnungen - verletzt, lediglich unter dem Gesichtspunkt des Verstosses gegen verfassungsmässige Rechte (BGE 142 V 94 E. 1.3 S. 96). Die Prüfung erfolgt insbesondere unter dem Aspekt der Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV; BGE 142 V 513 E. 4.2 S. 516).

1.5.3. Die Verletzung von Bundesrecht (Art. 95 lit. a BGG), unter Ausschluss der verfassungsmässigen Rechte (dazu E. 1.5.4), prüft das Bundesgericht von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG; BGE 142 I 155 E. 4.4.5 S. 157).

1.5.4. Abweichend davon prüft das Bundesgericht die Verletzung verfassungsmässiger Rechte (unter Einschluss der Grundrechte) und von kantonalem (einschliesslich kommunalem) und interkantonaem Recht nur, falls eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit). Wird keine Verfassungs-rüge erhoben, kann das Bundesgericht eine Beschwerde selbst dann nicht gutheissen, wenn eine Verfassungsverletzung tatsächlich vorliegt (zum Ganzen BGE 142 I 99 E. 1.7.2 S. 106).

1.5.5. Das Bundesgericht urteilt vorliegend als einzige gerichtliche Instanz (Art. 87 Abs. 1 BGG), nachdem das Staatsrecht des Kantons Wallis keine hauptfrageweise Rechtsetzungskontrolle erlaubt (vorne E. 1.2.2). Ein von einer zulässigen Vorinstanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG) festgestellter Sachverhalt, der für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich wäre (Art. 105 Abs. 1 BGG), fehlt daher. Aus diesem Grund hat das Bundesgericht den Sachverhalt eigenständig zu erheben. Das Beweisverfahren richtet sich gemäss Art. 55 Abs. 1 BGG nach den dort genannten Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273). Unter den gegebenen Umständen stützt das Bundesgericht sich einerseits auf die amtlichen Verlautbarungen, die dem Bundesgericht zugänglich gemacht wurden, anderseits auf notorische Tatsachen (Urteil 2C 1115/2014 vom 29. August 2016 E. 1.4.3, nicht publ. in: BGE 142 II 488) und die Beweismittel, welche die beschwerdeführenden Personen einreichen. Es unterzieht dies alles, insbesondere auch

im Bestreitungsfall, der freien Beweiswürdigung (Art. 40 BZP; BGE 143 I 137 E. 2.3 S. 139 f.).

1.6. Mit Schreiben vom 16. Juni 2016 erklärt B. _____ beim Bundesgericht den Rückzug seiner Beschwerde. Es wird Kenntnis davon genommen. Insoweit ist das Verfahren als erledigt abzuschreiben (Art. 71 BGG i. V. m. Art. 73 BZP).

2.

2.1. Streitig und zu prüfen ist im Rahmen einer hauptfrageweisen Rechtsetzungskontrolle, ob die streitbetroffenen Bestimmungen mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind (BGE 143 I 1 E. 2.3 S. 6; vorne E. 1.3.1). Vorliegend stellt sich aufgrund der erhobenen Rügen die Frage nach der Vereinbarkeit des Kurtaxenreglements der Einwohnergemeinde Leukerbad vom 17. Dezember 2015/20. April 2016 (KTR/LB) einerseits mit dem Gesetz (des Kantons Wallis) vom 9. Februar 1996 über den Tourismus (TG/VS; SGS 935.1), anderseits mit der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101).

2.2.

2.2.1. Die elf von den Beschwerdeführern erhobenen Rügen (Sachverhalt, lit. E) beschlagen einen weiten Bereich der Ausgestaltung der neu konzipierten Kurtaxe. Es ist daher angezeigt, vorab das System der Kurtaxe nach dem streitbetroffenen kommunalen Recht dazulegen. In tatsächlicher Hinsicht ist dabei auf das "Finanzierungskonzept Ferienregion Leukerbad" (Antwortbeilage 13) abzustellen (vorne E. 1.5.5). Die Gemeinden Leukerbad, Albinen, Inden und Varen bilden zusammen die "Ferienregion Leukerbad".

2.2.2. Die Kurtaxenreglemente der vier Gemeinden stimmen inhaltlich überein, abgesehen davon, dass die durchschnittlichen Logiernächte unterschiedlich ausgestaltet sind. Im Bereich der Ferienobjekte folgen die Reglemente durchwegs dem System der Jahrespauschale (so namentlich Art. 4 Abs. 2 KTR/LB). Die Jahrespauschale ergibt sich daraus, dass die drei Faktoren

- durchschnittliche Bettenzahl pro Ferienobjekt,
 - durchschnittliche Logiernächte im Ferienobjekt und
 - Kurtaxe pro Logiernacht
- miteinander multipliziert werden.

2.2.3. Was die durchschnittliche Bettenzahl ("Bettenfaktor") betrifft, ist diese reglementsgemäss abhängig von der Geräumigkeit des Ferienobjekts (Art. 6 Abs. 2 KTR/LB), konkret von der Anzahl Zimmer. Nicht massgebend ist hingegen die Nutzfläche des Objekts (für ein Beispiel hierzu Urteil 2C 951/2010 vom 5. Juli 2011 E. 2.2 [Einwohnergemeinde Andermatt/UR]). Das Reglement sieht die Faktoren zwei, vier und sechs vor (Sachverhalt, lit. D). Im Fall der durchschnittlichen Logiernächte pro Ferienobjekt geht das Reglement hinsichtlich der Einwohnergemeinde Leukerbad davon aus, die Objekte würden durchschnittlich an 60 Tagen mit Vollbelegung genutzt (Art. 6 Abs. 2 Ingress KTR/LB; auch dazu Sachverhalt, lit. D). Entsprechend dem System der Jahrespauschale ist dabei unerheblich, ob die tatsächliche Belegung des individuellen Ferienobjekts dem reglementarischen Durchschnitt entspricht, ihn unterschreitet oder übersteigt. Die Bemessung erfolgt so oder anders anhand des Durchschnitts (Art. 4 Abs. 3 KTR/LB). Hinsichtlich der Ferienobjekte wird die durch die erste Multiplikation gebildete Bemessungsgrundlage gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b KTR/LB mit der Kurtaxe von Fr. 6.– pro Logiernacht multipliziert (wiederum Sachverhalt, lit. D).

2.3.

2.3.1. Für die Einwohnergemeinde Leukerbad ergibt sich unter Berücksichtigung von insgesamt 2'446 Ferienobjekten (Ferienhäuser und Ferienwohnungen) eine Soll-Kurtaxe von Fr. 2'306'880.– pro Jahr (siehe Antwortbeilage 13, Ziff. 2 "Kurtaxen-Berechnung"). In den drei anderen Gemeinden Albinen, Inden und Varen fallen die erwarteten Kurtaxen aus Ferienobjekten deutlich geringer aus (Fr. 144'000.–, Fr. 35'280.– und Fr. 36'000.–). Insgesamt führt dies in den vier Gemeinden zu Kurtaxen aus Ferienobjekten von Fr. 2'522'160.–. Hinzu kommen die Kurtaxen aus den anderen Kategorien (darunter vor allem die Hotels und Kliniken) von Fr.

1'708'182.–. Im Ergebnis resultiert für die "Ferienregion Leukerbad" ein rechnerisches Kurtaxenaufkommen von Fr. 4'230'342.– pro Jahr.

2.3.2. Der Kurtaxenertrag dient gemäss Art. 1 Abs. 2 KTR/LB "insbesondere der Finanzierung des Betriebs eines Informations- und Reservationsdienstes, der Animation vor Ort sowie der Erstellung und dem Betrieb von Anlagen, die dem Tourismus, der Kultur und dem Sport dienen". Er darf "weder für die Tourismuswerbung noch zur Finanzierung der ordentlichen Gemeindeausgaben verwendet werden" (Art. 1 Abs. 3 KTR/LB; so schon BGE 100 Ia 60 E. 3a S. 71 ff.). Gemäss dem "Finanzierungskonzept Ferienregion Leukerbad" (Antwortbeilage 13) fliesst der Ertrag der Kurtaxe in die Sparten "Events-/Gästeunterhaltung" (rund 13 Prozent), "Infrastruktur und Leukerbad Card plus" (ca. 72 Prozent) und "Gäste-Center und Verwaltung" (gerundet 15 Prozent).

2.3.3. Die wesentlichen dem "Finanzierungskonzept Ferienregion Leukerbad" zugrunde liegenden Eckwerte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Auf weitere Elemente der Berechnung ist zurückzukommen.

3.

3.1. Die Beschwerdeführer bemängeln, erstens sei ihnen bei der Ausarbeitung des KTR/LB das rechtliche Gehör vorenthalten worden (Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV); zweitens fehlten die vom Gesetz verlangten statistischen Grundlagen (Verletzung von Art. 9 BV); drittens sei die durchschnittliche Belegung der Ferienobjekte unzutreffend bzw. gar nicht erhoben worden (Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 BV); viertens sei der Tagesansatz und fünftens seien die durchschnittlichen Logiernächte exzessiv hoch bemessen worden (Art. 9 BV); sechstens erreiche die Kumulation von durchschnittlicher Belegung und durchschnittlichen Logiernächten ein willkürliches Ausmass (Art. 9 BV); siebtens würden Rendite- und Ferienobjekte in unzulässiger Weise vermengt (Art. 9 BV); achtens sei die Gleichstellung der vier Gemeinden Leukerbad, Albinen, Inden und Varen verfassungswidrig (Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 BV); neuntens sei die Gleichstellung von Hotels und Ferienobjekten willkürlich (Art. 9 BV); zehntens fehle kostenseitig ein Budget (Art. 9 BV) und elftens sei die Inkassomethode nicht hinzunehmen (Art. 9 BV).

3.2.

3.2.1. Die erste Rüge betrifft die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Die Beschwerdeführer erklären, die Eigentümer der in Leukerbad gelegenen Ferienobjekte seien vor Erlass des Reglements nicht angehört worden, obwohl Art. 17 Abs. 2 Satz 2 TG/VS genau dies verlange. Einige Eigentümer hätten eine Einladung zu einer Informationsveranstaltung erhalten, andere nicht. Im Informationsbulletin der Einwohnergemeinde Leukerbad vom April 2016 sei die Rede davon gewesen, die Gemeinde habe verschiedene Interessengruppen begrüsst. Die Eigentümer von Ferienobjekten, so der Einwand, befänden sich aber nicht darunter. Der angebliche Verein Ferienwohnungen, vertreten durch I._____, verfüge über keinerlei Statuten. Der angebliche Vertreter des Vereins sei ohnehin Eigentümer eines Hotels und daher zur Vertretung der Eigentümer von Ferienobjekten nicht prädestiniert.

3.2.2. Der Gemeinderat verweist auf die Entstehung des Reglements und beansprucht für sich, eine "sehr breit gefächerte Konsultation durchgeführt" zu haben. Er beruft sich auf die Workshops vom 19. Mai 2015 und 30. September 2015, an welchem auch der Verein Ferienwohnungen, vertreten durch I._____, anwesend gewesen sei. Im Anschluss an den zweiten Workshop sei im Newsletter auf die öffentliche Informationsveranstaltung vom 23. Oktober 2015 aufmerksam gemacht worden. Am 12. Oktober 2015 seien sämtliche Eigentümer von Ferienobjekten angeschrieben worden, dies in deutsch und französisch. Die Beschwerdeführer befänden sich ausnahmslos auf der Mailingliste und seien eingeladen worden.

3.2.3. Gemäss Art. 17 Abs. 2 Satz 2 TG/VS werden die "betroffenen Kreise vorgängig konsultiert". Wie sich die "betroffenen Kreise" zusammensetzen und in welcher Weise die "Konsultation" vorzunehmen ist, lässt das

Gesetz offen. Sicher scheint einzig, dass die Konsultation der betroffenen Kreise "vorgängig", mithin vor der Verabschiedung des Reglements durch die Urversammlung (Gemeindeversammlung) zu erfolgen hat. Es fragt sich, welcher Sinn dieser Bestimmung beizumessen ist. Die Beschwerdeführer scheinen eine Parallele zu Art. 29 Abs. 2 BV ziehen zu wollen, wonach "die Parteien" Anspruch auf rechtliches Gehör haben.

3.2.4. Beim Gehörsanspruch handelt es sich zwar um eine allgemeine Verfahrensgarantie. Diese bezieht sich aber ausschliesslich, wie aus Art. 29 Abs. 1 BV hervorgeht, auf die Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen (BGE 138 I 154 E. 2.5 S. 157). Das Verfahren auf Erlass eines Gesetzes im formellen Sinn, worunter auch die kommunalen Reglemente fallen (BGE 135 I 233 E. 2.1 S. 241; 133 II 220 E. 2.5 S. 226; 131 I 333 E. 4.3 S. 341; 127 I 60 E. 2e S. 66), wickelt sich weder vor einer Gerichts- noch einer Verwaltungsinstanz ab. Ebenso wenig lässt sich sagen, bei den in den Anwendungsbereich des künftigen Erlasses fallenden Personen handle es sich um "Parteien". Die langjährige bundesgerichtliche Praxis geht denn auch dahin, dass im Rechtsetzungsverfahren grundsätzlich kein Anspruch auf (vorgängige) Anhörung besteht (zuletzt bestätigt in Urteil 2C 589/2016 vom 8. März 2017 E. 6.3; zuvor etwa BGE 137 I 315 E. 2.4; 134 I 269 E. 3.3.1 S. 274; 131 I 95 E. 3.1 S. 95; 129 I 113 E. 1.4 S. 118; 129 I 232 E. 3.2 S. 236 f.; 123 I 63 E. 2a S. 67; 121 I 230 E. 2c S. 232). Dies wird unter anderem damit begründet, dass generell-abstrakte Regelungen die Rechtsunterworfenen in der Regel nicht derart unmittelbar berühren, dass individuelle Anhörungen gerechtfertigt wären (BGE 119 Ia 141 E. 5c S. 149 f.).

3.2.5. Eine Ausnahme macht die Rechtsprechung, wenn einzelne Personen - sogenannte Spezialadressaten - durch die Anordnung wesentlich stärker betroffen werden als die Vielzahl der Normaladressaten. Ihnen muss daher Gelegenheit zur Äusserung eingeräumt werden. Diese grosszügigere Praxis entspringt an sich der Rechtsprechung zu den generell-konkreten Allgemeinverfügungen (BGE 119 Ia 141 E. 5c/cc S. 150). Sie wird in neueren Entscheiden aber sinngemäss auch auf die generell-abstrakt gehaltenen Rechtssätze angewandt. Der unbestimmte Rechtsbegriff der "Spezialadressaten" ist diesfalls aber eng zu fassen (Urteil 2C 589/2016 vom 8. März 2017 E. 6.3).

3.2.6. Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass am 23. Oktober 2015 eine öffentliche Informationsveranstaltung stattfand. Deren Existenz ist durch Bild- und Schriftmaterial ohnehin hinreichend belegt. Die Darstellung des Gemeinderats, wonach sich die Namen aller Beschwerdeführer auf der Mailingliste befänden, lassen sie ebenso unwidersprochen. Daraus ergibt sich zwar nicht zwingend, dass die Beschwerdeführer auch tatsächlich eine Einladung erhalten haben. Dies ist letztlich aber auch nicht entscheidend, denn das Nähere zur "Konsultation" geht aus Art. 17 Abs. 2 Satz 2 TG/VS, wie gezeigt, nicht hervor. Es liegt damit im pflichtgemässen Ermessen des Gemeinderates als der rechtsanwendenden Behörde, die "betroffenen Kreise" zu umreissen und sie in geeigneter Form zu "konsultieren". Er kann dies in Form eines Vernehmlassungs-, Mitwirkungs- oder blossen Informationsverfahrens tun.

3.2.7. Der Gemeinderat hat zwei Workshops veranstaltet. Diese trugen eher technische Züge (Antwortbeilagen 5 und 7) und richteten sich sinnvollerweise an ein Fachpublikum. Im Ergebnis bleibt es, was die breite Öffentlichkeit betrifft, bei den schriftlichen Ausführungen und namentlich der publikumsöffentlichen Informationsveranstaltung. Es darf angenommen werden, dass Art. 17 Abs. 2 TG/VS darauf abzielt, (auch) die nicht ortsansässigen Eigentümer von Ferienobjekten zu informieren, noch ehe die Gemeindeversammlung über die Vorlage befindet. Weitergehende Verpflichtungen der Gemeinde bzw. Rechte der nicht ortsansässigen Eigentümer lassen sich Art. 17 Abs. 2 TG/VS nicht entnehmen. Der Gemeinderat hat diesen Anforderungen genügt, indem er die Informationsveranstaltung öffentlich bekanntmachte und die Eigentümer von Ferienobjekten persönlich einlud. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

3.3.

3.3.1. Die Beschwerdeführer rügen zweitens, die Gemeinde verfüge über keinerlei statistische Grundlagen zur Anzahl der Übernachtungen in nicht vermieteten, also selbstgenutzten Ferienobjekten. Hierzu wäre die Gemeinde aber, führen die Beschwerdeführer aus, gemäss Art. 21 Abs. 3bis TG/VS gehalten gewesen. Der Gemeinderat legt dem Bundesgericht statistisches Zahlenmaterial vor (Antwortbeilage 12). Daraus ergibt sich

namentlich die Zahl der Ferienobjekte (konkret: 2'446), aufgeschlüsselt nach Zimmern, und die durchschnittliche Belegung, aufgeteilt nach Eigenbedarf und Vermietung.

3.3.2. Im Einzelnen geht aus Antwortbeilage 12 hervor, dass in der Einwohnergemeinde Leukerbad im Jahr 2013/2014, bezogen auf die Ferienobjekte, insgesamt 7'513 Betten gezählt wurden (wogegen in der Antwortbeilage 13 ein Total von 6'408 Betten genannt wird; vorne E. 2.3.3). Die Gemeinde ermittelte den "Bettenfaktor" zimmergenau, das heisst nach Massgabe der Anzahl Zimmer. Gemäss der Statistik bewegt der Durchschnitt sich zwischen 2,07 und 4,78 Betten pro Objekt. Die Statistik ist in Einerschritten und damit detaillierter gehalten als das Reglement (Art. 6 Abs. 2 lit. a-c KTR/LB) und das Finanzierungskonzept (Antwortbeilage 13), wo lediglich drei Gruppen von Objekten (Wohnungen bis und mit 2½, 3½ und 4½ Zimmern und grösser) ausgewiesen werden. Die Rüge der Beschwerdeführer geht indes dahin, es bestehe keine Statistik zur Anzahl der Übernachtungen in nicht vermieteten Ferienobjekten. Es trifft zu, dass diese Kennzahl weder aus Antwortbeilage 12 noch 13 hervorgeht. In Antwortbeilage 16 differenziert der Gemeinderat aber: Was die Einwohnergemeinde Leukerbad angeht, wurden im Jahr 2013/2014 insgesamt 268'635 Übernachtungen in vermieteten Objekten (wovon 228'278 abgabepflichtig) und 16'742 (wovon 14'710 abgabepflichtig) in selbstgenutzten Objekten erhoben. Der Vorwurf, es bestünden keine hinreichenden statistischen Grundlagen, erweist sich damit als unzutreffend, zumal die Beschwerdeführer der ihnen obliegenden Rüge- und Begründungsobliegenheit kaum nachkommen (vorne E. 1.4.4). Die Rüge ist nicht zu hören.

3.4.

3.4.1. Die Beschwerdeführer bringen drittens vor, die durchschnittliche Bettenzahl ("Bettenfaktor"; vorne E. 2.2.3) lasse die Kinder und Jugendlichen unberücksichtigt. Gemäss dem übergeordneten Recht, Art. 18 Abs. 1 lit. c TG/VS, seien Kinder unter sechs Jahren vollumfänglich, solche zwischen sechs und 16 Jahren hälftig von der Bezahlung der Kurtaxe befreit. Davon abweichend, stelle Art. 6 Abs. 2 KTR/LB einzig auf die Geräumigkeit der Ferienobjekte ab, wodurch sich eine unzulässig hohe Bettenzahl ergebe.

3.4.2. Der Gemeinderat wendet ein, sowohl in den strategischen Leitlinien wie im Schreiben vom 18. April 2016 an den Kanton Wallis (Antwortbeilage 18) werde ausführlich dargelegt, dass und in welcher Form die Familienzusammensetzung berücksichtigt worden sei. Der Staatsrat ergänzt, es käme zu einer doppelten Berücksichtigung, wenn Art. 18 Abs. 1 lit. c TG/VS sich nicht nur in der durchschnittlichen Belegung, sondern auch in der durchschnittlichen Bettenzahl niederschläge. Er stützt sich dabei auf das Schreiben der Gemeinde an den Kanton vom 18. April 2016, worin das gewählte Vorgehen erläutert wird (Antwortbeilage 18).

3.4.3. Bezüglich der Einzelabrechnung tragen Art. 3 lit. c (vollumfängliche Befreiung von Kindern unter sechs Jahren) und Art. 5 Abs. 2 KTR/LB (hälftige Befreiung von Kindern zwischen sechs und 16 Jahren) den kantonalen Vorgaben von Art. 18 Abs. 1 lit. c TG/VS ausdrücklich Rechnung. Den Beschwerdeführern ist indes darin zuzustimmen, dass das Reglement auf den ersten Blick das "Kinder- und Jugendlichenprivileg" bezüglich der Pauschalen zu übergehen scheint. Wie der Statistik (Antwortbeilage 12) und dem Schreiben vom 18. April 2016 (Antwortbeilage 18) zu entnehmen ist, nahm die Gemeinde die Kürzung indes nicht im Faktor "durchschnittliche Bettenzahl", sondern unter den "durchschnittlichen Logiernächten" vor. Gemäss Art. 18 Abs. 1 TG/VS handelt es sich um eine vollständige oder teilweise Befreiung von der Kurtaxe. Auf welche Weise die Freistellung herbeizuführen ist, lässt das Gesetz offen. Solange die Befreiung im Ergebnis gesetzeskonform zum Tragen kommt, liegt es in der Autonomie der Gemeinden, den Mechanismus festzulegen. Die Beschwerdeführer weisen nicht nach, dass die gemeinderätlichen Angaben den Tatsachen widersprechen. Ihre - wiederum recht oberflächlichen - Ausführungen lassen das Vorgehen der Gemeinde nicht als unhaltbar erscheinen.

3.4.4. Ebenso wenig kann darin ein Verstoß gegen das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) - insbesondere in der Form des Gebots der Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung (BGE 141 I 153 E. 5.1 S. 157) - erblickt werden, zumal die Ausführungen am Kern der Sache vorbeizielen. Zutreffend ist, dass Eltern mit Kindern und Jugendlichen bis zu 16 Jahren, die in einem Hotel übernachten, von vornherein für diese keine oder nur die hälftige Kurtaxe zu entrichten haben. Nachdem Art. 6 Abs. 2 lit. a-c KTR/LB jedenfalls nicht unhalt-

bar ausgestaltet ist, bleibt unerfindlich, inwiefern die Eigentümer von Ferienobjekten rechtsungleich behandelt werden sollten.

3.5.

3.5.1. Die Beschwerdeführer kritisieren viertens den Tagesansatz von Fr. 6.– je Übernachtung in einem Ferienobjekt (Art. 5 Abs. 1 lit. b KTR/LB; Sachverhalt, lit. D und E. 2.2.3) Sie weisen auf die bisherige Höhe (Fr. 2.50) hin und machen geltend, dass dies einem Anstieg von 140 Prozent gleichkomme. Weiter halten sie fest, in vergleichbaren Destinationen im Kanton Wallis erreiche der Tagesansatz lediglich einen Betrag zwischen Fr. 2.– und Fr. 4.–. Bei Festsetzung des neuen Tagesansatzes habe die Einwohnergemeinde Leukerbad die Kosten aus den Augen verloren. Der neue Ansatz sei exzessiv und daher willkürlich. Hilfsweise berufen sie sich dabei auf die Rechtsprechung des Kantons Graubünden. Zudem sei die "Leukerbad Card 365" für die Eigentümer eines Ferienobjekts nicht unentgeltlich, sondern bloss um Fr. 200.– vergünstigt (Fr. 690.– anstelle von Fr. 890.–).

3.5.2. Der Gemeinderat hält dem entgegen, es treffe zu, dass die Kurtaxe bislang Fr. 2.50 betragen habe. Im neuen Ansatz von Fr. 6.– sei jedoch die unentgeltliche Abgabe der "Leukerbad Card plus" eingeschlossen, die einen Wert von Fr. 2.70 aufweise. Entsprechend mache die Anhebung lediglich Fr. 0.80 aus. Der Staatsrat ergänzt, bis zum Inkrafttreten von Art. 19 Abs. 2 TG/VS in der Fassung vom 8. Mai 2014, also bis zum 1. Januar 2015, habe eine gesetzliche Obergrenze von Fr. 2.50 bestanden. Diese Deckelung sei mit der Revision entfallen. Andere Gemeinden hätten den Ansatz für Ferienobjekte auch angehoben, so etwa die Gemeinde Saas-Fee, die nunmehr einen Ansatz von Fr. 5.50 kenne. Was die Gemeinde Leukerbad betreffe, halte die Kurtaxe von Fr. 6.– pro Übernachtung dem Vergleich von Leistung und Gegenleistung willkürfrei stand.

3.5.3. Gemäss Art. 19 Abs. 2 TG/VS wird der "Kurtaxenansatz anhand der verursachten Kosten der Dienstleistungen berechnet, für welche diese Einnahmen gemäss Art. 22 eingesetzt werden". Die Wendung verdeutlicht, dass die Kurtaxe auch nach dem Recht des Kantons Wallis als Kostenanlastungssteuer ausgestaltet ist. Sie kann hinsichtlich der Konzeption mit der Tourismusabgabe des Kantons Obwalden verglichen werden, mit welcher sich das Bundesgericht einlässlich auseinandergesetzt hat (Urteil 2C 794/2015 vom 22. Februar 2016 E. 3.2.2 f., in: ASA 84 S. 725, StR 71/2016 S. 542, ZBl 118/2017 S. 153, mit zahlreichen Hinweisen auf weitere Kantone, insbesondere auch zum vorrevidierten Recht des Kantons Wallis [Urteil 2C 150/2015 vom 9. Juni 2015 E. 3.3.2, commune de Randogne/VS]). Auch im vorliegenden Fall handelt es sich um eine Steuer (und keine Kausalabgabe), und zwar um eine Sondersteuer und eine Zwecksteuer, insgesamt um eine Kostenanlastungssteuer (zu dieser Steuerart nun insbesondere Urteil 2C 1100/2016 vom 17. März 2017 E. 2.3.2 und 2.3.3, zur Publ. vorgesehen).

3.5.4. Anders als bei einer Vorzugslast oder einem Beitrag, welche unter die Kausalabgaben fallen (MARKUS REICH, Steuerrecht, 2. Aufl. 2012, § 2 N. 13; BERNHARD WALDMANN, Die Vorzugslast, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, 2015, S. 55 ff., insb. 57) und bei welchen daher vollständige Identität von abgabepflichtiger und die Gegenleistung nutzender Person herrscht, fehlt bei der Kostenanlastungssteuer eine derartige Individualäquivalenz (zum Begriff RENÉ WIEDERKEHR, Kausalabgaben, 2015, S. 21; PETER LOCHER/ GEORG MÜLLER, Zur Rechtsnatur der neuen Radio- und Fernsehabgabe, in: ZBl 116/2015, S. 641 ff., insb. 643). Steuern zeichnen sich im Allgemeinen, verglichen mit Kausalabgaben, durch ihre Voraussetzungslosigkeit (BGE 142 I 177 E. 4.3.1 S. 186) bzw. Gegenleistungslosigkeit (unter vielen RENÉ WIEDERKEHR, Sonderabgaben, 2017, S. 47) und damit das Fehlen eines konkreten Leistungsaustausches zwischen der öffentlichen Hand und der abgabepflichtigen Person aus (sog. Nichtäquivalenz). Entgegen den reinen Finanzsteuern stehen die Kostenanlastungssteuern freilich nicht völlig ausserhalb eines gewissen, wenn auch nur ansatzweisen Leistungsaustausches. Die Kostenanlastungssteuern finden ihre Legitimation darin, dass

die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher anzulasten sind als der Allgemeinheit (sog. einfache Gruppenäquivalenz), sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell stärker profitiert als andere ("abstrakte Nutzennähe"), sei es, weil sie als hauptsächliche Verursacherin dieser Aufwendungen erscheint ("abstrakte Kostennähe"). In Abgrenzung zu den (allgemeinen) Aufenthaltssteuern müssen Kurtaxen und Tourismusabgaben sodann ausschliesslich dem Kurbetrieb dienen (Kriterium der

Zwecksetzung der Abgabe; vorne E. 2.3.2) und betraglich von geringerer Höhe sein als die üblichen direkten Steuern (Kriterium der Mässigkeit der Abgabe; zum Ganzen Urteil 2C 794/2015 vom 22. Februar 2016 E. 3.2.3).

3.5.5. Aus der Konzeption einer Kostenanlastungssteuer folgt, dass die Kosten und die anzulastende Steuer in einem engen wechselseitigen Verhältnis stehen. Je höher der Steuerertrag, umso höher können/dürfen die Kosten (Investitionen und laufender Aufwand) ausfallen, oder umgekehrt: Je höher die Kosten, umso höher muss der Steuertarif angesetzt werden, um die Kosten decken zu können. Gemäss Art. 19 Abs. 2 TG/VS wird der "Kurtaxenansatz anhand der verursachten Kosten der Dienstleistungen berechnet, für welche diese Einnahmen gemäss Art. 22 eingesetzt werden" (vorne E. 3.5.3). Gedanklich auszugehen ist mithin von den Kosten, wobei diese "der Ausstattung des Ferienortes, der Beherbergungsform und der geographischen Lage der Unterkunft" Rechnung zu tragen haben und je nach Saison variieren können (Art. 19 Abs. 1 TG/VS).

3.5.6. Der Gemeinderat zeigt im Finanzierungskonzept (Antwortbeilage 13) detailliert auf, welche Einnahmen budgetiert sind und in welcher Weise der Kurtaxenertrag verwendet werden soll. Die Einnahmen aus Kurtaxen und die Ausgaben belaufen sich je auf Fr. 4'230'342.–, was zu einem ausgeglichenen Haushalt führt (vorne E. 2.3.1). Gemäss Finanzierungskonzept fliessen die Einnahmen in die Sektoren "Events-/Gästeunterhaltung" (13 Prozent), "Infrastruktur und Leukerbad Card plus" (72 Prozent) und "Gäste-Center und Verwaltung" (15 Prozent; vorne E. 2.3.2). Wie dargelegt, sieht das Budget keinen Gewinn vor; Steuerertrag und Kosten entsprechen sich. Mit andern Worten wäre zu fragen, ob die Kosten gerechtfertigt sind. Dies zu beantworten, ist aber nicht Sache des Bundesgerichts. Die Festsetzung der Höhe einer Finanzsteuer ist ganz allgemein in erster Linie ein politischer Entscheid (Urteil 2C 523/2015 vom 21. Dezember 2016 E. 6.1, in: ASA 85 S. 588). Nichts Anderes trifft auf die Kostenanlastungssteuern zu. Entsprechend liegt es in der alleinigen Verantwortung der örtlichen politischen Organe, darüber zu befinden, in welchem Ausmass der Fremdenverkehr gefördert werden soll.

3.5.7. Dabei ist nicht zu übersehen, dass der politische Einfluss der Kurtaxenpflichtigen naturgemäss beschränkt ist: Da die Eigentümer von Ferienobjekten in ihrer grossen Mehrheit nicht ortsansässig sind, fehlt ihnen die Möglichkeit, um unmittelbar in die Entscheidungsfindung über die Kosten eingreifen zu können. Dass die subjektive Steuerpflicht und das politische Stimmrecht auseinanderfallen, ist insofern systemimmanent und setzt für sich allein keinen Verstoss gegen Art. 8 Abs. 1 BV. Die Trennung rechtfertigt aber eine besonders kritische Prüfung der Verfassungsmässigkeit, um einer systematischen Benachteiligung auswärtiger Eigentümer von Ferienobjekten vorzubeugen (auch dazu Urteil 2C 523/2015 vom 21. Dezember 2016 E. 6.1).

3.5.8. Wenn die Entscheidungsfindung über die Höhe einer Abgabe primär auf politischen Erwägungen beruht, heisst dies aber auch, dass die Kognition des Bundesgerichts - trotz der gebotenen besonders kritischen Prüfung (vorne E. 3.5.7) - nicht allumfassend sein kann: So ist es dem Bundesgericht von vornherein untersagt, eine eigentliche Angemessenheitsprüfung in dem Sinne vorzunehmen, dass es über die Zweckmässigkeit der einen oder anderen Ausgabe zu befinden hätte. Das Bundesgericht beantwortet Rechtsfragen (Art. 189 Abs. 1 BV). In den beträchtlichen Gestaltungsspielraum der örtlichen politischen Organe kann und darf das Bundesgericht nur eingreifen, soweit das in Art. 189 BV bzw. Art. 95 BGG abschliessend genannte Recht verletzt worden ist.

3.5.9. Das erstinstanzlich entscheidende Bundesgericht (Art. 87 Abs. 1 BGG) muss es daher im Ergebnis damit bewenden lassen, unter allen Vorbehalten einen Quervergleich vorzunehmen. Wie der Staatsrat ausführt, beläuft der Kurtaxenansatz sich für Ferienobjekte beispielsweise in der Einwohnergemeinde Saas-Fee auf Fr. 5.50. Es darf als allgemeinnotorisch bezeichnet werden, dass die Gemeinde Leukerbad, verglichen mit Saas-Fee, über ein breiteres touristisches Angebot verfügt (zur Entstehung insbesondere PETER UEBERSAX, Erfahrungen und Lehren aus dem "Fall Leukerbad", 2005, S. 3 f.). Hinzu kommt, dass die "Leukerbad Card plus" neu mit der Kurtaxe abgegolten ist. Die Karte erlaubt beispielsweise die Benützung der Bergbahnen und der Thermalbäder zu vergünstigten Konditionen. Die Beschwerdeführer machen nun aber geltend, in Wahrheit werde die Karte nur um Fr. 200.– vergünstigt. Dies ist, wie das Bundesgericht feststellen kann (vorne E. 1.5.5), freilich unzutreffend: In der Kurtaxenpauschale enthalten ist die "Leukerbad Card plus", die nicht mit der "Leukerbad Card 365" verwechselt werden darf. Die "Leukerbad Card 365" ermöglicht die freie Benützung der Infrastruktur, während die "Leukerbad Card plus" lediglich eine Ermässigung von zehn

Prozent verschafft. Der Grossteil der Kurtaxen fliesst in die Sparte "Infrastruktur und Leukerbad Card plus" (vorne E. 2.3.2 und 3.5.6), während die mit der "Leukerbad Card 365" zugänglichen Leistungen nicht abgedeckt werden. Die Rüge ist mithin unbegründet.

3.6.

3.6.1. Die Beschwerdeführer nehmen fünftens Anstoss an der Zahl der durchschnittlichen Logiernächte (Art. 6 Abs. 2 Ingress KTR/LB; vorne E. 2.2.3). Sie rufen die bisherige Regelung (30 Logiernächte) in Erinnerung und verweisen auf Destinationen wie beispielsweise Verbier und Zermatt, die einen Ansatz von 40 Logiernächten vorsähen. Eine durchschnittliche Anwesenheit während gut achteinhalb Wochen sei unrealistisch.

3.6.2. Der Gemeinderat macht im wesentlichen auf drei Aspekte aufmerksam: Zu einen sei die durchschnittliche Anwesenheit im Jahr 2013/2014 vertieft erhoben worden (Antwortbeilage 12), und zwar gesondert nach Gräumigkeit des Ferienobjekts, Anzahl Betten, Eigenbedarf und Dauermiete. Dies habe zu einem Durchschnitt von 60 Tagen geführt. Zweitens handle es sich bei der Gemeinde Leukerbad um eine Ganzjahresdestination (Quellen und Kuren). Und drittens bestehe im Fall der Eigennutzung eine Grauziffer, da nicht alle Selbstbewohner korrekt abrechneten. Aus diesem Grund sei angenommen worden, die durchschnittliche Auslastung der vermieteten Wohnungen entspreche der durchschnittlichen Auslastung der Jahrespauschale. Daher seien jene Logiernächte, die mit der altrechtlichen Jahrespauschale abgerechnet worden waren, je hälftig der Eigennutzung und Vermietung zugeschlagen worden (Antwortbeilage 17). Die Gemeinde unterschied mithin zwischen den nach vorrevidiertem Recht pauschal und den effektiv abgerechneten Logiernächten (vorne E. 3.3.2). Im Einzelnen nahm sie folgende Berechnung vor:

3.6.3. Die unterschiedlichen Ansätze lassen sich - auch unter Berücksichtigung der gemeinderätlichen Erläuterungen - nicht ohne weiteres nachvollziehen. Der Gemeinderat macht auf eine "Grauziffer" aufmerksam, worunter er die unvollständige Deklaration der Übernachtungen in den selbstgenutzten Ferienobjekten versteht. Den Durchschnitt von 59 Nächten in den vermieteten Ferienobjekten scheint er hingegen als zutreffend zu erachten. Bei 7'513 Betten und 345'188 Übernachtungen ergibt sich ein Durchschnitt über alles von 46 Nächten. Nimmt man mit Art. 6 Abs. 2 Ingress KTR/LB nun aber an, dass der Durchschnitt über alles tatsächlich 60 Nächte betrage, heisst dies nichts anderes, als dass in den selbstbewohnten Objekten ceteris paribus rund 171'400 Übernachtungen angefallen sein müssten (was, bezogen auf diese Kategorie, einem Durchschnitt von 62 Übernachtungen entspricht). Dies kann wie folgt verdeutlicht werden:

Bei 7'513 Betten sind insgesamt 450'780 Übernachtungen erforderlich, um zu einem Durchschnitt von 60 Nächten zu gelangen. Mit andern Worten wären bislang in den selbstbewohnten Ferienobjekten gut 100'000 Übernachtungen zu wenig abgerechnet worden. Die Melderate würde weniger als 40 Prozent erreichen, was bedeutet, dass der Gemeinde in den vergangenen Jahren namhafte Kurtaxen entgangen sind.

3.6.4. Es ist zu prüfen, ob die reglementarische Herangehensweise mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Gemäss Art. 21 Abs. 3 bis TG/VS in der Fassung vom 8. Mai 2014 soll die Kurtaxenpauschale auf der Grundlage objektiver Kriterien berechnet werden. Zu "beachten" ist namentlich der durchschnittliche Belegungsgrad der entsprechenden Beherbergungsform einschliesslich der gelegentlichen Vermietung (Sachverhalt, lit. B). Das kantonale Recht lässt das Nähere offen und stellt dies den Gemeinden anheim. Beim Tätigkeitswort "beachten" handelt es sich im vorliegenden Zusammenhang um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der jedenfalls nicht so zu verstehen ist, dass der Belegungsgrad unmittelbar mathematisch korrelierend in die Bemessungsgrundlage einzufließen hat. Die Pauschale ist immerhin, wie aus dem kantonalen Recht weiter hervorgeht, auf "Grundlage objektiver Kriterien" zu berechnen. Dessen ungeachtet handelt es sich im Kern um eine Fiktion (ADRIANO MARANTELLI, Tourismus und Zweitwohnungsabgaben - eine Bestandesaufnahme, in: Isabelle Häner/ Bernhard Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, 2015, S. 147 ff., insb. 166). Dem Charakter der in Form einer Pauschale auftretenden Fiktion entspricht es, dass sie den im individuell-konkreten Fall herrschenden Gegebenheiten zwangsläufig nicht in allen Teilen entspricht. Schematisierungen und Pauschalisierungen sind zulässig und namentlich im Bereich der Kostenanlastungssteuern durchaus verbreitet (Urteil 2C 794/2015 vom 22. Februar 2016 E. 3.4.2 mit Hinweisen). Dies verschafft dem Schöpfer der Pauschale

jedoch keinen Freipass. Er hat die Pauschale in möglichst enger Anlehnung an die gegebenen Sachumstände auszugestalten, will er nicht Gefahr laufen, einen rechtsungleichen und willkürbehafteten Tarif zu schaffen.

3.6.5. Das die Gemeinde Leukerbad betreffende statistische Zahlenmaterial offenbart ein auffälliges Auseinanderklaffen von selbstgenutzten und vermieteten Ferienobjekten (vorne E. 3.6.2). Die durchschnittliche Belegung der vermieteten Objekte (59 Nächte) beruht auf Erhebungen und ist unbestritten. Dagegen ist zu den selbstbewohnten Objekten einzig gesichert, dass im Jahr 2013/2014 14'710 Nächte nach der effektiven Methode abgerechnet wurden. Annäherungsweise ist der Gemeinderat sodann von einer hälftigen Verteilung der pauschal abgerechneten Logiernächte ausgegangen. Ob diese Verlegung sachlich gerechtfertigt ist, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Mit Blick auf die effektiven Logiernächte liegt dies nicht eben auf der Hand, wurden doch gut 15-mal mehr Nächte in vermieteten als in selbstbewohnten Objekten registriert.

3.6.6. Was die selbstgenutzten Ferienobjekte betrifft, darf es sodann als allgemeinnotorisch bezeichnet werden, dass diese zwar in aller Regel eine niedrigere Auslastung erfahren, dass sie mitunter aber auch gelegentlich vermietet werden. Insgesamt dürften die Frequenzen, verglichen mit den vermieteten Objekten, dennoch deutlich tiefer ausfallen. Die Kontrolle ist freilich ausgesprochen schwierig. Für eine im Vergleich mit anderen Destinationen höhere Frequenz spricht immerhin die "Ausstattung des Ferienortes", welche bei Festlegung der Kurtaxe zu berücksichtigen ist (Art. 19 Abs. 1 TG/VS in der Fassung vom 8. Mai 2014). Die Einwohnergemeinde Leukerbad verfügt über ganzjährig offenstehende Bäder (vorne E. 3.5.9), was die Zahl der Übernachtungen positiv beeinflusst. Die Einrichtungen erlauben einen Ganzjahrestourismus und ziehen gerade auch Bevölkerungsgruppen an, die aus Gründen des fortgeschrittenen Alters oder des Gesundheitszustandes zeitlich disponibler sind als Familien mit schulpflichtigen Kindern oder Erwerbstätige.

3.6.7. Mangels näherer gemeinderätlicher Abklärungen ist ein weiterer Quervergleich anzustellen. Soweit ersichtlich, hatten die kantonalen Gerichte bis anhin einen Durchschnitt von höchstens 50 Nächten zu beurteilen (siehe die Nachweise zur kantonalen Gesetzgebung und Rechtsprechung bei MARANTELLI, a.a.O., S. 168 Fn. 111; zuvor schon ders., Grundprobleme des schweizerischen Tourismusabgaberechts, 1991, S. 359). Das Bundesgericht hat sich bislang nur in Einzelfällen mit dieser Frage befassen können. Im Urteil 2P.194/2006 vom 7. August 2006 E. 3 (Einwohnergemeinde Arosa/GR) erwog es, 37 Übernachtungen seien "als fiktiver Durchschnittswert nicht geradezu unhaltbar hoch". Anders verhielt es sich in Bezug auf die Einwohnergemeinde Andermatt/UR, welche die bisherige Kurtaxe von Fr. 2.– pro Tag und die Bettenpauschale durch eine neuartige Beherbergungsgebühr ablöste. Auch dabei handelt es sich weiterhin um eine Kostenanlastungssteuer, wobei diese nicht anhand der Frequenz, sondern der Kapazität (Nettowohnfläche) erhoben wird. Das Bundesgericht schützte den Ansatz von Fr. 20.–/m² Nettowohnfläche und Jahr. Es erwog, der Tarif erscheine zwar als "hoch". Er sei aber "offenbar durch die beabsichtigte Verbesserung des touristischen Angebots bedingt", zumal in der Beschwerde nicht dargelegt worden sei, dass die Belastung im Vergleich zu bisher als untragbar erscheine (Urteil 2C 951/2010 vom 5. Juli 2011 E. 2.2 und 2.5; hauptfrageweise Kontrolle). Das Reglement der Einwohnergemeinde Andermatt gab später auch Anlass zu einer vorfrageweisen Kontrolle. Das Reglement war in der Zwischenzeit revidiert und der Ansatz auf Fr. 14.–/m² Nettowohnfläche und Jahr gesenkt worden. Das Bundesgericht kam nunmehr zum Schluss, dass es jedenfalls "nicht unhaltbar [sei], der Bemessung abstrakt die volle Auslastung der Ferienliegenschaft zu Grunde zu legen" (Urteil 2C 523/2015 vom 21. Dezember 2016 E. 6.5). Der Ansatz von Fr. 14.–/m² führte zu keinen weiteren Bemerkungen.

3.6.8. Im Fall "Andermatt I" war von einer Nettowohnfläche von 65 m² für ein Objekt mit 2½ Zimmern auszugehen, was zu einer Steuer von Fr. 1'300.– pro Jahr führte. Wie dargelegt, erachtete das Bundesgericht dies gerade noch als verfassungskonform. Vorliegend machen die Beschwerdeführer geltend, eine fünfköpfige Familie habe bislang Kurtaxen von Fr. 375.– pro Jahr entrichten müssen, nämlich fünfmal Fr. 75.–. Neurechtlich belaufe sich der Betrag auf pauschal Fr. 2'160.– (durchschnittlich sechs Betten, durchschnittlich 60 Logiernächte, Fr. 6.– pro Logiernacht). Wie ausgeführt, greift der Vergleich zwischen der alt- und der neurechtlichen Kurtaxe von vornherein zu kurz, da mit dem neuen Ansatz von Fr. 6.– auch die "Leukerbad Card plus" abgegolten ist (vorne E. 3.5.2). Zumindest im Sinne einer Plausibilisierung ist dennoch ein Seitenblick angebracht. Im Fall eines Ferienobjekts mit 2½ Zimmern, für welches im Fall "Andermatt I" Fr. 1'300.– zu entrichten war, ergäbe sich in Leukerbad ein Betrag von Fr. 1'440.– (Sachverhalt, lit. D). Gemäss Fall "Andermatt II" wären

noch Fr. 910.– geschuldet.

3.6.9. Was das streitbetroffene Reglement betrifft, mag die Gesamtbelastung - beispielsweise Fr. 1'440.– pro Jahr für ein Ferienobjekt mit 2½ Zimmern - möglicherweise noch als verfassungskonform erscheinen. Mit den Beschwerdeführern ist aber festzustellen, dass die durchschnittliche Auslastung von 60 Übernachtungen nicht nachgewiesen ist. Der Gemeinderat hat kurzerhand angenommen, wie er selber darlegt, dass die durchschnittliche Frequenz der vermieteten Wohnungen insgesamt als Durchschnitt herangezogen werden dürfe (vorne E. 3.6.2). Das statistische Material, wie es vorliegt, begründet freilich keine so hohe durchschnittliche Aufenthaltsdauer. Rechnerisch nachgewiesen ist ein Durchschnitt von 46 Tagen (vorne E. 3.6.3), wogegen bislang von 30 Tagen ausgegangen wurde (vorne E. 3.6.1).

3.6.10. Mit Blick auf die offenbar allgemeinnotorische "Grauziffer" darf der Gemeinderat durchaus eine Anhebung vornehmen, wobei diese aber auf einer vernünftigen Extrapolation der erhobenen Daten beruhen muss. Bei der dem Bundesgericht obliegenden freien Beweiswürdigung (vorne E. 1.5.5) lässt sich keine hinreichende statistische Grundlage erkennen, welche einen Durchschnitt von 60 Übernachtungen rechtfertigt. Hierzu wären mehr als 100'000 zusätzliche Übernachtungen erforderlich, die bislang unverbucht geblieben sind. Dies erscheint als ausserordentlich hoch, zumal es allgemeinnotorisch ist, dass Ferienobjekte, die ausschliesslich selbstbewohnt werden, weniger oft belegt sind als Objekte, die nur oder auch vermietet werden (vorne E. 3.6.6). Entsprechend ist die überschlagsmässig anmutende gemeinderätliche Bemessung nicht restlos nachvollziehbar. Die bisherigen Ausführungen (Antwortbeilage 17) sind in diesem Punkt wenig ergiebig und genügen den Anforderungen an ein verfassungskonformes Abgaberecht nicht. Dass der Gemeinderat an einer Einheitspauschale festhält, erscheint grundsätzlich als sinnvoll, da Ferienobjekte selten nur selbstbewohnt sind oder nur vermietet werden, sondern oft für beide Zwecke genutzt werden. Folglich ist

Art. 6 Abs. 2 KTR/LB dahingehend zu überarbeiten, dass eine sachgerechte Pauschale festgelegt wird. Dabei darf der Gemeinderat durchaus berücksichtigen, dass die Abrechnung bislang lückenhaft war. Es wird sich aber kaum statistisch erhärten lassen, dass die selbstbewohnten Objekte (62 Nächte) stärker beansprucht worden sein sollen als die vermieteten (59 Nächte). Im Heranziehen der durchschnittlichen Frequenz der vermieteten Objekte (vorne E. 3.6.2) liegt ein konzeptioneller Fehler, der auch im Rahmen der auf einer schematisierenden Pauschale beruhenden Fiktion (vorne E. 3.6.4) nicht hingenommen werden kann. Die Bemessungsgrundlage hat sich bei allem zulässigen Schematismus an objektiven Kriterien zu orientieren (Sachverhalt, lit. B)

3.6.11. Folglich erweist Art. 6 Abs. 2 Ingress KTR/LB sich insoweit als verfassungswidrig, als er von einem durchschnittlichen Belegungsgrad von 60 Tagen ausgeht. Dadurch wird Art. 21 Abs. 3bis TG/VS in der Fassung vom 8. Mai 2014 auf willkürliche Weise umgesetzt, da der durchschnittliche Belegungsgrad tiefer als 60 Nächte liegt. Der Gemeinderat wird in einer ersten Phase das statistische Material zu ergänzen und nachzuweisen haben, aufgrund welcher Anhaltspunkte ein Gesamtdurchschnitt von 60 Übernachtungen am Platz ist. Um die Kurtaxe auch für den angebrochenen Zeitraum erheben zu können, kann die Gemeindeversammlung einstweilen einen Durchschnitt beschliessen, der zu keinen Beanstandungen Anlass gibt. Zur Zeit dürfen 46 Übernachtungen als statistisch untermauert betrachtet werden. Mit Blick auf die Grauziffer ist im streitbetroffenen Fall zweifellos auch ein Durchschnitt von 50 Nächten noch haltbar. Soweit weitergehend, verlangt Art. 21 Abs. 3bis TG/VS indes, dass detaillierte und transparente Berechnungsgrundlagen vorliegen.

3.7.

3.7.1. Dadurch erledigen sich die übrigen Rügen weitgehend von alleine. Hinzuweisen ist immerhin auf folgendes: Soweit die Beschwerdeführer in ihrer sechsten Rüge vorbringen, die Kumulation von Vollauslastung und 60 Übernachtungen sei willkürlich, so überzeugt dies nicht. Es ist sicher zutreffend, dass Ferienobjekte nicht ausschliesslich voll ausgelastet sind. Dem trägt jedoch die Ermittlung der durchschnittlichen Belegung über die Anzahl der Logiernächte gerade Rechnung. Das Bundesgericht hat denn auch jüngst festgehalten, dass es nicht unhaltbar ist, der Bemessung "abstrakt die volle Auslastung der Ferienliegenschaft zu Grunde zu legen" (vorne E. 3.6.6).

3.7.2. In der siebten Rüge machen die Beschwerdeführer eine unzulässige Vermengung von Rendite- und Fe-

rienobjekte geltend. Wie sie soweit mit Recht ausführen, trifft das Reglement keine Unterscheidung zwischen den beiden Kategorien, was aber nicht zu beanstanden ist. Steuerobjekt der Kurtaxe ist der Aufenthalt in der Destination und damit die (abstrakte) Inanspruchnahme der Annehmlichkeiten, welche die Destination eigens für die Feriengäste schafft. Ob der Aufenthalt in einem Rendite- oder einem Ferienobjekt verbracht wird, ist von vornherein bedeutungslos.

3.7.3. Achsens erachten die Beschwerdeführer die fehlende Gleichstellung der vier Gemeinden Leukerbad, Albinen, Inden und Varen als rechtsungleich und verfassungswidrig (Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 BV). Auch dies überzeugt nicht. Wenn die sachlichen Umstände unterschiedlich sind, rechtfertigen sich auch Unterschiede in der Höhe der Kurtaxe. Nachdem der entscheidende Punkt des Belegungsgrades ohnehin zu überprüfen ist (vorne E. 3.6), erübrigt es sich, im Einzelnen auf die Rügen einzugehen.

3.7.4. Neuntens kritisieren die Beschwerdeführer, dass in den Hotels effektiv, in den Ferienobjekten hingegen pauschal abzurechnen ist. Die Möglichkeit der pauschalen Abrechnung ist nicht rein kommunaler Natur, sie findet ihre Stütze im kantonalen Recht (Art. 21 Abs. 3bis TG/VS; vorne lit. B). Dabei handelt es sich kantonalrechtlich um eine Kann-Vorschrift. Die Einwohnergemeinde Leukerbad hat davon Gebrauch gemacht. Das kantonale Recht knüpft die pauschale Erhebung daran, dass die Bemessung anhand objektiver Kriterien erfolgt. Dies hat die Einwohnergemeinde Leukerbad grundsätzlich - mit Ausnahme der durchschnittlichen Auslastung - befolgt.

3.7.5. Unbegründet sind schliesslich auch die beiden letzten Rügen: Der Einwand, es fehle ein Budget, trifft ganz offensichtlich nicht zu (vorne E. 2.3.2). Schliesslich liegt es in der Natur einer Pauschale, dass diese, gemessen an den tatsächlichen Umständen, zu hoch oder zu niedrig ausfallen kann. Weshalb das System "völlig illegal" sein soll, bleibt unerfindlich, zumal die Kritik recht oberflächlich gehalten ist.

3.8. Die Beschwerde erweist sich damit insoweit begründet, als die durchschnittliche Belegung von 60 Nächten, wie sie in Art. 6 Abs. 2 Ingress KTR/LB vorgesehen ist, einer Verfassungsprüfung nicht standhält. Die weitere kritisierte Bestimmung (Art. 5 Abs. 1 lit. b KTR/LB; Sachverhalt, lit. C und E) ist dagegen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist daher teilweise gutzuheissen, im Übrigen, soweit auf sie einzutreten ist, abzuweisen.

4.

4.1. Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens sind nach dem Unterliegerprinzip (Art. 65 i. V. m. Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG) zu verlegen. Die Beschwerdeführer und die Einwohnergemeinde Leukerbad dringen mit ihren Begehren jeweils rund hälftig durch und werden dadurch kostenpflichtig. Die Beschwerdeführer tragen ihren Anteil zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftbarkeit (Art. 66 Abs. 5 BGG). B., der seine Beschwerde zurückgezogen hat, sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BGG). Die Einwohnergemeinde Leukerbad handelt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und nimmt Vermögensinteressen wahr (Art. 66 Abs. 4 BGG).

4.2. Die Einwohnergemeinde Leukerbad hat den Beschwerdeführern, die anwaltlich vertreten sind, für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG; Art. 1, 2 und 4 des Reglements vom 31. März 2006 über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor Bundesgericht [SR 173.110.210.3]). Die Einwohnergemeinde Leukerbad, die teilweise obsiegt, handelt in ihrem amtlichen Wirkungskreis. Ihr steht deswegen keine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Soweit B. betreffend, wird das Verfahren infolge Rückzugs der Beschwerde als erledigt abgeschlossen.

2.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Art. 6 Abs. 2 KTR/LB wird insofern aufgehoben, als er einen durchschnittlichen Belegungsgrad von 60 Tagen vorsieht. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

3.

Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 6'000.– werden den Beschwerdeführern und der Einwohnergemeinde Leukerbad je hälftig, das heisst je Fr. 3'000.–, auferlegt. Die Beschwerdeführer tragen ihren Anteil zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftbarkeit.

4.

Die Einwohnergemeinde Leukerbad hat den Beschwerdeführern für das bundesgerichtliche Verfahren eine Entschädigung von Fr. 3'000.– auszurichten.

5.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Leukerbad und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. September 2017

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Kocher