

A1 13 399

**URTEIL VOM 17. JULI 2014**

**Kantonsgericht Wallis  
Öffentlichrechtliche Abteilung**

Es wirken mit: Jean-Pierre Zufferey, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Thomas Brunner, Richter, sowie Paul Constantin, Gerichtsschreiber,

**in Sachen**

**EINWOHNERGEMEINDE A\_\_\_\_\_**

**gegen**

**STAATSRAT DES KANTONS WALLIS**

**X\_\_\_\_\_ AG**, vertreten durch B\_\_\_\_\_ und C\_\_\_\_\_

(Abgaben und Gebühren)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 16. Oktober 2013.

## Sachverhalt

**A.** Die Alpgeteilschaft D\_\_\_\_\_ reichte am 30. November 2006 bei der Einwohnergemeinde A\_\_\_\_\_ (Gemeinde) ein Baugesuch für den Umbau und die Zweckänderung des „E\_\_\_\_\_“ in ein Berg-/Pistenrestaurant auf der Parzelle GBV Nr. xxx1, Plan Nr. xxx, F\_\_\_\_\_, ausserhalb der Bauzone ein. Nachdem die Gemeinde eine positive Vormeinung abgegeben hatte, erteilte die Kantonale Baukommission (KBK) am 17. April 2007 die Baubewilligung, welche unter Ziffer 1 u. a. den Vorbehalt „allfällige Gebühren der Gemeinde“ enthielt. Eine gegen die Baubewilligung eingereichte Beschwerde wies das Kantonsgericht am 13. Juni 2008 (Urteil A1 08 35) ab.

**B.** Nach dem Beginn der Bauarbeiten gelangte die Gemeinde mit Schreiben vom 27. April 2010 an die Bauherrin und meldete die Erhebung der Anschlussgebühren und einer Parkplatzerersatzabgabe an. Aufgrund der von der Bauherrschaft eingereichten Pläne und kubischen Berechnungen erstellte die Gemeinde am 19. Januar 2011 Rechnungen für den Anschluss an das Trinkwasser und an die Abwasserkanalisation sowie für die Parkplatzerersatzabgabe. Am 17. August 2011 stornierte die Gemeinde diese Rechnungen und stellte der X\_\_\_\_\_ AG, welche von der Alpgeteilschaft D\_\_\_\_\_ die Baurechtsparzelle mit dem Bergrestaurant übernommen hatte, die Trinkwasser- und die Abwasseranschlussgebühren im Betrage von Fr. 18 360.-- und die Parkplatzerersatzabgabe in der Höhe von Fr. 185 000.-- in Rechnung. Die von der X\_\_\_\_\_ AG gegen diese Rechnungen eingereichte Einsprache bei der Gemeinde wurde teilweise gutgeheissen und die Trinkwasser- und die Abwasseranschlussgebühren wurden auf Fr. 16 192.-- und die Parkplatzerersatzabgabe auf Fr. 180 000.-- reduziert.

**C.** Gegen diese Verfügung reichte die X\_\_\_\_\_ AG am 20. September 2012 eine Verwaltungsbeschwerde beim Staatsrat ein und beantragte die Reduktion der Trinkwasser- und Abwasseranschlussgebühr sowie die vollständige Aufhebung der Parkplatzerersatzabgabe. Sie bemängelte die gesetzlichen Grundlagen der Anschlussgebühren und deren Berechnungsgrundlagen. Auch für die Parkplatzerersatzabgabe bemängelte sie die gesetzlichen Grundlagen. Die Pflicht zur Parkplatzerstellung bestehe nur in der Bauzone. Auf dem Gemeindegebiet seien in den letzten Jahren keine öffentlichen Parkplätze realisiert worden. Die Erhebung der Abgabe gelte nur für Neubauten und das Verkehrsreglement der Gemeinde D\_\_\_\_\_ vom 1. Mai 1994 (VR) erwähne die Restaurants nicht. Der Gegenstand der Abgabe und der Kreis der Abgabepflich-

tigen gingen nicht klar aus dem VR hervor. Auf der A\_\_\_\_\_ bestehe kein einziger Parkplatz. Es bestehe somit kein Vorteil, der mittels einer Ersatzabgabe ausgeglichen werde. Die Ersatzabgabe sei deshalb auch nicht verhältnismässig und sie verletze das Äquivalenzprinzip. Aus der enormen Abgabe ergebe sich kein Vorteil für die Abgabepflichtigen. Im Rahmen der Überprüfung der Voraussetzungen für die Ersatzabgabe habe es die Gemeinde unterlassen zu überprüfen, ob und inwieweit das Pistenrestaurant einen Mehrverkehr darstelle.

In ihrer Beschwerdeantwort vom 29. Oktober 2012 beantragte die Gemeinde, die Beschwerde kostenpflichtig abzuweisen. Sie machte geltend, der bestehende Stall sei in ein Bergrestaurant umgebaut und an das öffentliche Trinkwasser- und Kanalisationsnetz angeschlossen worden. Für die erhobenen Gebühren würden genügende gesetzliche Grundlagen bestehen. Die Parkplatzersatzabgabepflicht bestehe für das ganze Dorfgebiet und somit auch für eine umgebaute Alpstallung, da auf der autofreien A\_\_\_\_\_ eine Erschliessung mit einer Strasse bis zum Gebäude gemäss Rechtsprechung nicht notwendig sei. Das Reglement stelle auf Begriffe aus dem Baurecht ab (Neu- und grössere Umbauten). Die verfügten Parkplatzabgaben, welche in den Jahresrechnungen der Gemeinde aufgeführt seien, würden aufgrund einer Vereinbarung an die Parkhaus G\_\_\_\_\_ AG überwiesen. Es sei ein Ziel der Gemeinde, das Parkplatzproblem in K\_\_\_\_\_ zu lösen. Die Projektierung eines neuen Parkhauses sei im Gange, um den Bedarf an Abstellplätzen vollständig abzudecken. Es sei zulässig, unabhängig vom konkreten Vorteil einen „schematisiert berechneten Betrag“ zu verlangen. Die Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen bestehe, wenn ein Neubau erstellt oder grössere Umbauten getätigt würden. Es sei gerichtsnotorisch, dass die Zweckänderung von einer Alpstallung zu einem Bergrestaurant mit mindestens 240 Sitzplätzen und 335 m<sup>2</sup> Restaurationsfläche mit Verpflegung zu Mehrverkehr führe.

Mit Stellungnahme vom 20. Dezember 2012 ergänzte die X\_\_\_\_\_ AG ihre Anträge bezüglich der Trinkwasser- und Abwasseranschlussgebühr und hielt die übrigen Anträge aufrecht. Die Gemeinde hielt in ihrer Duplik vom 27. Juni 2013 ihren Antrag auf Abweisung der Beschwerde aufrecht.

**D.** Der Staatsrat hiess mit Entscheid vom 16. Oktober 2013 die Beschwerde teilweise gut, hob die Rechnung betreffend der Parkplatzersatzabgabe vollständig auf und reduzierte die Trink- und Abwasserrechnung auf Fr. 15 480.--. Die gesetzlichen Grundlagen zur Erhebung der Gebühren wurden bestätigt. Aufgrund der kubischen Berechnungen wurden die Korrekturen der Gebührenrechnungen vorgenommen. Die Parkplatzersatzabgabe würde keinen selbständigen Charakter haben, sondern von der primären Ver-

pflichtung abhängen, bei sämtlichen Bauten für ausreichende Parkierungsmöglichkeiten zu sorgen. Die Baugesuchstellerin sei nicht auf die Parkplatzerstellungs- resp. die Ersatzabgabepflicht hingewiesen und eine solche sei in der Baubewilligung auch nicht verfügt worden. Der allgemeine Vorbehalt „allfälliger Gebühren der Gemeinde“ genüge bei einer Ersatzabgabe ohne selbständige Bedeutung nicht. Die Gemeinde dürfe deshalb nicht rund drei Jahre nach rechtskräftig erteilter Baubewilligung eine Parkplatzerersatzabgabe verfügen.

**E.** Dagegen erhob die Einwohnergemeinde A\_\_\_\_\_ (fortan Beschwerdeführerin) am 22. November 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts und stellte folgende Rechtsbegehren:

- "1. Der Entscheid des Staatsrates vom 16. Oktober 2013 sei aufzuheben.
2. Die X\_\_\_\_\_ AG sei zu verpflichten, folgende Gebühren an die Gemeinde A\_\_\_\_\_ zu bezahlen.
  - 2.1 Für die Trink- und Abwassergebühren CHF 15 480.00  
gemäss Staatsratsentscheid vom 16. Oktober 2013
  - 2.2 Für die Parkplatzerersatzabgabe CHF 180 000.00
3. Die Kosten von Verfahren und Entscheid trägt die Beschwerdegegnerin.
4. Der Gemeinde A\_\_\_\_\_ ist für das vorliegende Verfahren eine Parteientschädigung gemäss Gerichtskostentarif zuzusprechen."

Die Beschwerdeführerin anerkennt ausdrücklich die neue Berechnung der Trink- und Abwasserrechnung durch den Staatsrat und ficht einzig die Aufhebung der Parkplatzerersatzabgabe an. Die Gemeinde habe sich für das Gesuch ausserhalb der Bauzone an den Verfahrensablauf gemäss dem Baugesetz gehalten. Im Rahmen der Vormeinung sei sie noch nicht in der Lage, die Gebühren genau zu beziffern. Es bestehe auch keine Verpflichtung, die Gebühren im Voraus genau zu beziffern. Die Gebühren würden vom Ausmass der Baubewilligung und schliesslich von der effektiven Ausgestaltung der Baute abhängen. Die Baugesuchstellerin sei durch die Vorbehalte über allfällige Gebühren informiert gewesen und sie sei zudem schriftlich aufmerksam gemacht worden. Der Entscheid des Staatsrats sei widersprüchlich, da für die Trink- und Abwassergebühr die nachträgliche Rechnungstellung als gesetzeskonform angesehen werde. Die Gemeinde sei verpflichtet, nach Bauende und anhand der effektiven Abnahme die Gebühren zu erheben.

**F.** Der Staatsrat reichte am 4. Dezember 2013 sein Dossier mit dem Belegverzeichnis sowie die Akten der Gemeinde ein und verzichtete unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid auf eine Stellungnahme. In der Sache beantragte er die vollumfängliche und kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

Am 12. Februar 2014 hinterlegte die X\_\_\_\_\_ AG (fortan Beschwerdegegnerin) die Beschwerdeantwort und beantragte auf das Rechtsbegehren um Bestätigung des Staatsratsentscheids bezüglich der Trink- und Abwassergebühren nicht einzutreten und die Beschwerde bezüglich der Parkplatzerersatzabgabe kostenpflichtig abzuweisen. Der Vorbehalt der Gemeinde vom 15. Juni 2007 habe sich nur auf Gebühren beschränkt und habe keine weiteren Abgaben umfasst. Die Anzahl Sitzplätze, welche massgebend für die Berechnung der Ersatzabgabe seien, hätten sich bereits aus den Baugesuchsplänen berechnen lassen. Gehe aus dem Baugesuch hervor, dass keine Autoabstellplätze erstellt würden, werde dies in der Vormeinung der Gemeinde nicht beanstandet und werde in der Folge das Baugesuch rechtskräftig bewilligt, stehe damit fest, dass für das Bauvorhaben keine Parkplätze erstellt werden müssen (S. 8 unten). Ein teilweiser Widerruf der Baubewilligung im Sinne einer nachträglichen Konstruktion einer Parkplatzerersatzabgabe sei nicht zulässig. Der Betrieb des Restaurants verursache keinen Mehrverkehr und somit auch keinen Mehrbedarf an Autoabstellplätzen. Das Restaurant befinde sich weitab von jeder Strasse, so dass der Bau nicht dem VR unterliege. Zudem seien reine Restaurationsbetriebe von der Abstellplatzpflicht und damit auch von der Ersatzabgabepflicht gar nicht erfasst. Die geforderte Ersatzabgabe entbehre jeglicher gesetzlicher Grundlage und verletze überdies das Verhältnismässigkeits- sowie das Äquivalenzprinzip.

**G.** In der Replik vom 7. April 2014 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest. Die Gemeinde sei verpflichtet, bei allen Bauherren die Gebühren und Ersatzabgaben gestützt auf die Reglemente zu erheben, wozu die Mitwirkung der Bauherren bei den Ausmassen des Bauvolumens sowie der Festlegung der bewirtschafteten Flächen bedürfe. Die Beschwerdegegnerin habe Kenntnis von den kommunalen Reglementen und sie habe anstandslos an den Ausmassen mitgewirkt. Sie realisiere jedes Jahr einen Millionenumsatz und belaste die gesamte Infrastruktur der Gemeinde. Sie verursache aufgrund des vermehrten Publikumsverkehrs die entsprechenden Kosten für die Gemeinde.

**H.** Die Beschwerdegegnerin duplizierte am 12. Juni 2014 und hielt ihre Rechtsbegehren aufrecht. Es sei nicht zulässig, lange nach Rechtskraft der Baubewilligung unter Umgehung der Koordinationspflicht nachträglich eine Parkplatzerstellungspflicht zu konstruieren. Die nachträglichen Besprechungen und Korrespondenzen würden am Fehlen der gesetzlichen Grundlagen und der Verletzung von Verfahrensvorschriften nichts ändern. Die Gemeinde sei nicht in der Lage, den Nachweis der Zweckbindung

der einkassierten Parkplatzersatzabgaben zu erbringen, weshalb an den entsprechenden Beweismittelanträgen festgehalten werde.

Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

### **Erwägungen**

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt.

2. Gemeinden und Gemeindeverbände sind zur Beschwerde ans Kantonsgericht berechtigt, wenn sie durch eine Verfügung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung haben (Art. 156 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004 [GemG; SGS VS 175.1]; Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG; Urteil des Kantonsgerichts A1 11 153 vom 10. Mai 2012 E. 2.2; A1 09 112 vom 22. Januar 2010 E. 1; A1 10 129 vom 7. Oktober 2010 E. 1) oder ohne solche Beeinträchtigung, wenn das Gesetz sie hierzu ermächtigt (Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. 44 Abs. 1 lit. b VVRG; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, N 1782 ff.). Nach der Rechtsprechung kann ein Gemeinwesen auch zur Beschwerde legitimiert sein, wenn es durch den angefochtenen Entscheid in seinen hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben berührt wird. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 135 I 233 E. 2.2;

133 I 128 E. 3.1; 129 I 290 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 2C\_833/2009 vom 19. Juli 2010 E. 2.1.1). Gemäss Art. 26 Abs. 2 BauG sind die Gemeinden befugt, in ihren Bauordnungen namentlich vorzusehen, dass von den Pflichtigen eine angemessene Ersatzabgabe erhoben wird, wenn sie nicht Abstellplätze in genügender Anzahl anlegen oder sich die Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage als unzweckmässig erweist (Art. 26 Abs. 2 lit. b des Baugesetzes vom 8. Februar 1996 [BauG; SGS/VS 705.1]). In Gebieten, die nach der Ortsplanung vom privaten Motorfahrzeugverkehr zu entlasten oder freizuhalten sind, dürfen keine oder nur eine beschränkte Anzahl von Abstellplätzen, Garagen, Einstellhallen oder Parkhäuser errichtet werden (Art. 26 Abs. 2 lit. c BauG). Die Gemeinde kann in der vorliegenden Streitsache somit autonom kommunale Vorschriften erlassen und vollziehen. Mit dem Entscheid vom 16. Oktober 2013 hat der Staatsrat die Verfügung bzw. den Einspracheentscheid vom 21. August 2012 der Gemeinde bezüglich der Parkplatzersatzabgabe aufgehoben. Dadurch wurde die Gemeinde in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin berührt (BGE 135 I 43 E. 1.2; 131 I 91 E. 1; 128 I 136 E. 1.2), was sie zur Einreichung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 22. November 2013 legitimiert. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

**3.** Vor Kantonsgericht hängig und damit vorliegend umstritten ist nur noch die Pflicht der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung einer Parkplatzersatzabgabe. Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden, die Unzweckmässigkeit der Verfügung jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen (Art. 78 VVRG).

**4.** Die Beschwerdeführerin hat den Beizug sämtlicher Akten der Vorinstanzen verlangt. Das Gericht hat sämtliche Akten der Vorinstanz und der Gemeinde beigezogen sowie alle eingereichten und hinterlegten Belege zu den Akten genommen.

**5.** Die Beschwerdegegnerin beantragte, auf das Rechtsbegehren der Gemeinde um Bestätigung des Staatsratsentscheids bezüglich der Trink- und Abwassergebühren nicht einzutreten.

**5.1** Das Anfechtungsobjekt, d. h. der Entscheid der Vorinstanz, bildet den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann grundsätzlich nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war. Im Rahmen des Anfechtungsgegenstandes wird der Streitgegenstand gemäss der Dispositionsmaxime durch die Parteibegehren bestimmt. Der Streitgegenstand darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden; er kann sich höchstens verengen und um nicht mehr streitige Punkte reduzieren (vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich 2013, N. 688; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B\_607/2009 vom 17. September 2009 E. 2.2). Es braucht aber nicht die Verfügung als Ganzes im Streit zu liegen; vielmehr können auch nur Teile des Verfügungsdispositivs angefochten werden (BGE 125 V 413 E. 1b).

**5.2** Die Beschwerdeführerin beantragte in ihrer Beschwerdeschrift vom 22. November 2013 ausdrücklich die Aufhebung des Staatsratsentscheides vom 16. Oktober 2013 und die Bezahlung der Parkplatzerersatzabgabe durch die Beschwerdegegnerin. Bei diesem Entscheid handelt es sich unbestrittenermassen und offensichtlich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VVRG und somit um ein zulässiges Anfechtungsobjekt in einem Beschwerdeverfahren. Die Bezahlung der Ersatzabgabe war sowohl Anfechtungs- als auch Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens. In der Verwaltungsverfügung festgelegte - somit Teil des Anfechtungsgegenstandes bildende -, aber auf Grund der Beschwerdebegehren nicht mehr streitige - somit nicht zum Streitgegenstand zählende - Fragen prüft der Richter nur, wenn die nicht beanstandeten Punkte in engem Sachzusammenhang mit dem Streitgegenstand stehen (BGE 122 V 244 E. 2a; 117 V 295 E. 2a; 112 V 99 E. 1a mit Hinweisen; vgl. auch BGE 122 V 36 E. 2a). Die Trink- und Abwassergebühren, welche nicht bestritten sind, bilden nicht mehr Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens und auf sie braucht nicht mehr eingetreten zu werden.

**6.** Der Staatsrat wirft der Gemeinde vor, mangels einer im Baubewilligungsverfahren verfügten Parkplatzerstellungspflicht dürfe sie nicht rund drei Jahre nach rechtskräftig erteilter Baubewilligung eine Parkplatzerersatzabgabe verfügen (E. 5.3 des Staatsratsentscheides vom 16. Oktober 2013). Dagegen wirft die Gemeinde ein, dass sie im Rahmen der Vormeinung zum Baugesuch ausserhalb der Bauzone noch nicht in der Lage gewesen sei, die Gebühren genau zu beziffern, und schliesslich würden die Gebühren vom Ausmass der Baubewilligung und von der effektiven Ausgestaltung der Baute abhängen. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass im Baubewilligungsverfahren

die zuständige Behörde die zu erlassenden Entscheide, welche in enger Beziehung zur Baubewilligung stehen, zu koordinieren habe (Beschwerdeantwort vom 12. Februar 2014 S. 6).

**6.1** Gemäss Art. 15 Abs. 1 des Baugesetzes vom 8. Februar 1996 (BauG; SGS/VS 705.1) bedürfen alle Bauten und baulichen Anlagen, ihre im Hinblick auf Anliegen der Raumplanung, des Umweltschutzes oder der Baupolizei wesentliche Umgestaltung, Erweiterung, teilweise oder gänzliche Zweckänderung und ihre Beseitigung der Bewilligung durch die zuständige Behörde. Benötigt ein baubewilligungspflichtiges Bauen weitere raumplanungs- und umweltrechtliche Bewilligungen, so sind diese formell und materiell zu koordinieren (Art. 16 Abs. 1 BauG). Dieser Koordinationsgrundsatz ist in Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) verankert. Nach Art. 25a Abs. 3 RPG sollen die Verfügungen keine Widersprüche enthalten. Koordiniert muss auch werden, wenn für die verschiedenen Bewilligungen nur eine Behörde zuständig ist. Die Natur der zu koordinierenden Bewilligungen - namentlich wenn es sich um raumplanungs- bzw. umweltschutzrechtliche oder um gewerbepolizeiliche Verfügungen handelt - ist dabei unerheblich (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Freiburg 2006, N. 22 zu Art. 25a RPG). Die Koordination bezweckt die inhaltliche und zeitliche Abstimmung von Verfügungen und die zügige Abwicklung der Verfahren. Die Koordinationspflicht setzt voraus, dass zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, womit diese Vorschriften nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte (vgl. Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 458). Spezialbewilligungen von untergeordneter Bedeutung, die separat erteilt werden können, fallen dagegen nicht unter die Koordinationspflicht. Das ist dann der Fall, wenn eindeutig feststeht, dass die Bewilligungen mit den übrigen Entscheiden nicht abgestimmt werden müssen, die Rechte des Baugesuchstellers und der Drittbetroffenen nicht tangiert werden und soweit die Abtrennung aufgrund des kantonalen Rechts zulässig ist (Andreas Baumann in: Baumann/van den Bergh/ Gossweiler/Häuptli/Sommerhalder Forestier [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N 6 f. zu § 64 BauG/AG mit Hinweis).

**6.2** Nicht erforderlich ist die Koordination von Entscheiden, die im Zusammenhang mit einem Bauprojekt stehen, aber keinen direkten, gegen aussen verbindlichen Einfluss auf die Ausgestaltung der geplanten Baute oder Anlage haben. Das Bestehen eines engen Sachzusammenhangs wurde in der Rechtsprechung beispielsweise bejaht bei

den Bewilligungen von zwei Anlagen, von denen eine die andere voraussetzt (BGE 119 Ib 174 E. 4), oder zwischen der Subventionsverfügung und den übrigen Bewilligungen für Bauprojekte (BGE 116 Ib 309 E. 2c). Dagegen genügt zur Annahme eines engen Sachzusammenhangs noch nicht, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Baute betreffen. Namentlich fehlt ein enger Sachzusammenhang zwischen dem Kreditbewilligungsverfahren und dem Projektgenehmigungsverfahren für den Bau von Strassenanschlüssen (BGE 117 IB 35 E. 3e; vgl. Peter Hänni, a.a.O., S. 458). Kann ein Bauvorhaben allein aufgrund einer Baubewilligung ausgeführt werden, besteht kein Koordinationsbedarf, selbst wenn noch weitere Massnahmen getroffen werden sollen, die eigene Bewilligungen erfordern (z. B. Betriebsbewilligung). Wo kein Koordinationsbedarf besteht, sind Einzelverfügungen zulässig (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, a.a.O., N. 25 zu Art. 25a RPG). In diesem Sinne führt auch der Kommentar zum Berner Baugesetz aus, dass die Parkplatzersatzabgabe durch die zuständige Gemeindebehörde festzusetzen und im Bestreitungsfall zu verfügen sei. Diese Verfügung sei nicht Teil der Baubewilligung (Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band I, Bern 2007, N. 27 zu Art. 16-18). Das Bundesgericht hat in einem Bündner Fall ebenso festgehalten, dass es für Abstellplätze keiner ausdrücklichen Anordnung der Baubehörde im Baubewilligungsverfahren bedurfte (Urteil des Bundesgerichts 1C\_486/2013 vom 11. November 2013 E. 5.2.1).

**6.3** Im vorliegend zu beurteilenden Fall ist es im Lichte der Koordinationsgrundsätze zulässig, zunächst im Baubewilligungsverfahren zu prüfen, ob die bau- und umweltschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung des Bauvorhabens erfüllt sind, um in einem weiteren Verfahren die Parkplatzersatzabgabe festzulegen. Der vorliegende Fall ist nicht gleich gelagert wie der vom Staatsrat angerufene Fall des Kantonsgerichtsurteils P 114/95 vom 19. Januar 1996 (vgl. auch Urteil des Kantonsgerichts P 73/90 vom 19. Februar 1992 E. 2c). In jenem Fall wurden die Baubewilligung und die Erhebung der Parkplatzersatzabgabe von derselben Behörde (Gemeinderat) verfügt. Es war die übliche von dieser Gemeinde angewandte Praxis, die Frage der Parkplatzerstellung resp. der Ersatzabgabe im Baubewilligungsverfahren zu prüfen und zu verfügen. Es ist daher aufgrund der aufgeführten Lehre und Rechtsprechung nicht zu beanstanden, dass die Fragen, welche für die Erhebung der Parkplatzersatzabgabe beantwortet werden müssen, nicht zum Gegenstand des Bauentscheids gemacht wurden. Dies gilt erst recht, wenn die für die Erteilung der Baubewilligung ausserhalb der Bauzone zuständige Kantonale Baukommission (KBK) und der für die Erhebung der Parkplatzersatzabgabe zuständige Gemeinderat nicht dieselbe Behörde sind. Die Gemeinde konnte die Abgabe nicht erheben, bevor der Bauentscheid der KBK rechtskräftig

tig war. Auf der autofreien A\_\_\_\_\_ muss jedem Bauherrn zum vornherein bewusst sein, dass er der Primärverpflichtung zur Erstellung von Abstellplätzen nicht nachkommen kann und daher Parkplatzersatzabgaben entrichten muss. Die Rüge der Gemeinde ist somit begründet.

**7.** Heisst das Gericht die Beschwerde gut und hebt es den vorinstanzlichen Entscheid auf, kann es reformatorisch entscheiden, also in der Sache selbst Anordnungen treffen, oder aber kassatorisch, also den angefochtenen Entscheid bloss aufheben oder die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückweisen (Art. 80 Abs. 1 lit. e und Art. 60 VVRG). Der Entscheid in der Sache selbst bildet den Regelfall (Urteil des Bundesgerichts 2A.327/2006 vom 22. Februar 2007 E. 4.2). Die Rückweisung an eine untere Instanz kann sich vor allem dort rechtfertigen, wo der Sachverhalt ungenügend abgeklärt ist sowie wenn die Regelung des Rechtsverhältnisses besondere Sachkunde verlangt oder in den Ermessensbereich hineinragt (Urteil des Bundesgerichts 1C\_277/2007 vom 30. Juni 2008 E. 2.2; vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, a.a.O., N. 1155).

Im vorliegenden Fall ist eine Rückweisung an den Staatsrat nicht angebracht, obwohl dieser sich auf die Frage der rechtzeitigen Erhebung der Ersatzabgabe beschränkte, ohne sich mit den inhaltlichen Rügen der Parteien auseinanderzusetzen. Einerseits haben die Gemeinde und die Beschwerdegegnerin hinreichend Gelegenheit gehabt, sich zu den verschiedenen aufgeworfenen Fragen und Rügen zu äussern, so dass ein materielles Urteil gefällt werden kann, ohne das rechtliche Gehör der Parteien zu verletzen. Andererseits ist die Streitsache spruchreif und wäre es nicht verfahrensökonomisch, wenn die Parteien zur Beendigung ihres Rechtsstreits erneut vor dem Staatsrat prozessieren müssten. Aus diesen Gründen rechtfertigt sich eine reformatorische Erledigung der Streitsache.

**8.** Die Beschwerdegegnerin bemängelte vorab die gesetzlichen Grundlagen der Parkplatzersatzabgabe. Die Pflicht zur Parkplatzerstellung bestehe nur in der Bauzone und das Verkehrsreglement kenne keine Parkplatzerstellungspflicht für Restaurantbetriebe. Zudem verursache der Betrieb des Restaurants keinen zusätzlichen Motorfahrzeugverkehr und erzeuge damit keinen Parkplatzbedarf. Dem hält die Gemeinde entgegen, die Parkplatzersatzabgabepflicht bestehe für das ganze Dorfgebiet und somit auch für eine umgebaute Alpstallung. Es werden deshalb die gesetzlichen Grundlagen des kantonalen und des kommunalen Rechts betreffend die Parkplatzersatzabgabe dargelegt und alsdann wird auf den Mehrverkehr eingegangen.

**8.1** Die für die Erhebung der vorliegend streitigen Parkplatzersatzabgabe massgeblichen Bestimmungen finden sich zum einen in Art. 215 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 3. September 1965 (StrG; SGS VS 725.1), in Art. 26 Abs. 2 lit. b des BauG sowie in Art. 175 des Steuergesetzes vom 10. März 1976 (SteuerG; SGS VS 642.1) und in Art. 105 des Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004 (GemG; SGS VS 175.1) und zum anderen auf kommunaler Stufe in Art. 72 des Bau- und Zonenreglements der H\_\_\_\_\_, D\_\_\_\_\_ und I\_\_\_\_\_ vom 28. September 1975 (BZR; homologiert durch den Staatsrat am 30. November 1977) und in Art. 5 des Verkehrsreglements mit der entsprechenden Tarifordnung (TO; beide angenommen in der Urversammlung 30. April/1. Mai 1994 und homologiert durch den Staatsrat am 5. April 1995; Urteile des Kantonsgerichts A1 11 91 vom 30. März 2012 E. 5.1 ff. und A1 11 267 vom 12. Oktober 2012 E. 4.1 ff.).

**8.1.1** Das BZR stellt den Grundsatz auf, dass in den Dorfgebieten bei Gaststätten für vier Plätze ein Parkplatz zu erstellen sei (Art. 72 Abs. 1) und im Falle der Unmöglichkeit der Errichtung eine Ersatzabgabe zu bezahlen sei (Art. 72 Abs. 2). Über die Höhe der Ersatzabgabe spricht sich das BZR nicht aus. Dagegen bestimmt die TO des VR, es müsse für jeden nicht nachgewiesenen Parkplatz für "Neubauten eine einmalige Ersatzabgabe von Fr. 3 000.--" bezahlt werden. Der Ansatz wurde somit von der Urversammlung beschlossen und vom Staatsrat homologiert.

Bei den Ersatzabgaben für nicht erstellte Parkplätze gemäss Art. 26 Abs. 2 lit. b BauG und Art. 72 Abs. 2 BZR handelt es sich um eine besondere Kategorie von Kausalabgaben. Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten für bestimmte Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen haben (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Fritz Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010, N. 2624; Urteil des Bundesgerichts 2C\_541/2008 vom 13. November 2009 E. 4.3). Die Ersatzabgaben der in Frage stehenden Art dienen dem zulässigen Zweck, die Grundeigentümer, welche die Parkplatzpflicht erfüllen, und jene, welche davon befreit wurden, rechtsgleich zu behandeln (Urteil des Bundesgerichts 2C\_541/2008 vom 13. November 2009 E. 4.3 mit Hinweisen). Die Ersatzabgaben setzen das Bestehen einer primären Sachleistungspflicht voraus (Erstellen von Parkplätzen), welche unter bestimmten Voraussetzungen durch eine finanzielle Leistung abgegolten werden kann. Die Pflicht, im Zusammenhang mit Bauten Parkplätze zu schaffen, bedeutet einen Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV. Solche Einschränkungen sind nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (Art. 36 BV; BGE 125 II 129 E. 8 S. 141 mit Hinweis). Bei der baurechtlichen

Parkplatzerstellungspflicht handelt es sich in der Regel nicht um einen schweren Eingriff in die Eigentumsгарantie. Eine klare und ausdrückliche Regelung in einem formellen Gesetz ist somit nicht erforderlich; es genügt eine materielle Rechtsgrundlage, die ihrerseits verfassungsmässig ist, sich im Rahmen der Delegation hält und von der zuständigen Behörde erlassen worden ist. Dabei ist davon auszugehen, dass die Delegation von Rechtsetzungszuständigkeiten an die Exekutive oder ein anderes Organ zulässig ist, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird und sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt (Urteile des Bundesgerichts 1C\_486/2013 vom 11. Dezember 2013 E. 5.2.5; 1P.840/2006 vom 4. Juli 2007 E. 5.1 und 1P.693/2004 vom 15. Juli 2005 E. 3.1 und 3.2 mit Hinweisen). Ausser Diskussion steht das öffentliche Interesse an der Parkplatzerstellungspflicht und der Ersatzabgabe.

**8.1.2** Die Ratio legis der Bestimmungen über die Parkplatzerstellungspflicht und deren Abgeltung durch Ersatzabgaben ist es zu gewährleisten, dass jede überbaute Parzelle grundsätzlich den durch ihre Benutzung bewirkten ruhenden Verkehr aufnimmt, damit durch diesen nicht die öffentlichen Strassen belastet werden (vgl. Erich Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, 2.A., S. 157 f.; Christian Häuptli in: Baumann/van den Bergh/Gossweiler/Häuptli/Sommerhalder Forestier [Hrsg.], a.a.O., N 10 ff. zu § 58 BauG/AG). Das Gesetz verlangt in Art. 26 Abs. 1 BauG bei Umbauten und Zweckänderungen nur die Deckung eines durch zusätzlichen Verkehr bedingten Mehrbedarfes. Der Grundsatz der Selbstdeckung des Mehrbedarfs beruht indessen auf einer doppelten Fiktion: Zum einen liegt ihm die Annahme zugrunde, dass die baulichen und bewerbungsmässigen Änderungen, welche die Abstellplatzerstellungspflicht auslösen, stets nur einen Teil einer Baute und Anlage betreffen und nicht derart intensiv sind, dass sie einen Wandel im Baucharakter zur Folge haben. Und zum andern geht er stillschweigend von der Vorstellung aus, dass die vom Umbau oder von der Nutzungsänderung betroffenen Bauten und Anlagen im Lichte der Abstellplatzvorschriften materiell rechtmässig sind, d. h. über die für den bisherigen Zustand gesetzlich vorgeschriebene Zahl von eigenen Abstellplätzen verfügen. Falls sich nun im Einzelfall herausstellt, dass die eine oder die andere Fiktion oder sogar beide zusammen in Wirklichkeit nicht gegeben sind, lässt sich die Zahl der Abstellplätze nicht mehr nur nach Massgabe des Mehrbedarfs, also des durch die bauliche oder bewerbungsmässige Änderung hervorgerufenen zusätzlichen Bedarfs bestimmen (Fritz Frey, Die Erstellungspflicht von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge nach zürcherischem Recht, Winterthur 1987, S. 47). Bauliche Änderungen an bestehenden Bauten und Anlagen können unter Umständen derart intensiv sein, dass die Baute ihren bisherigen Charakter verliert und einer Neu-

errichtung nahe kommt. Derart weitgehende Änderungen werden baurechtlich nicht mehr als Umbauten oder allgemeine bauliche Änderungen behandelt, sondern als sog. Umgestaltungen einem Neubau gleichgestellt. Wie bei einem Neubau ist alsdann auch die Zahl der erforderlichen Abstellplätze zu ermitteln. Der Bedarfsberechnung ist insbesondere die ganze Baute oder Anlage zugrunde zu legen, unabhängig davon, ob von der baulichen Änderung die ganze Baute oder nur einzelne Teile davon betroffen werden. Es sind stets so viele Abstellplätze zu verlangen, wie wenn der neue geänderte Zustand von Anfang an bestanden hätte. Das gleiche gilt auch dort, wo ein bestehender Bau einer totalen Zweckänderung unterzogen wird (Fritz Frey, a.a.O., S. 47 mit Hinweisen).

**8.1.3** Die Gemeinde hat sowohl in Art. 72 BZR als auch VR und der TO eine gesetzliche Grundlage für die Pflicht zum Parkplatznachweis respektive subsidiär zur Leistung einer Parkplatzerersatzabgabe geschaffen. In diesen und den vorgenannten Bestimmungen findet sich eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Ersatzabgaben für nicht erstellte Abstellplätze und somit auch für eine Einschränkung der Eigentumsgarantie. Wie sich sowohl aus den Baueingabeplänen ergibt als auch an den Fotos des Baus festgestellt werden kann und einem Teil des Gerichts die Örtlichkeiten bekannt sind, bildet das Bauvorhaben der Beschwerdegegnerin einen einheitlichen Betrieb, der in seiner Gesamtheit einem Neubau gleichkommt. Der Neubau (Berg-/Pistenrestaurant) und der Altbau bilden funktional und betrieblich eine Einheit. Die Gemeinde hat zu Recht das gesamte Bauvorhaben wie einen Neubau behandelt und dementsprechend den Nachweis der Pflichtparkplätze bzw. deren Abgeltung verlangt. Dass bei dieser Betrachtungsweise insgesamt 60 Pflichtparkplätze erforderlich sind, ist unbestritten. Bei der Berechnung der erforderlichen Parkplätze ist die Gemeinde zu Recht von den Angaben der Beschwerdegegnerin in den Baueingabeplänen und der gemeinsamen Flächenaufnahme vom 30. September 2010 (Beleg 25 Urkundenbordereau Gemeinde) ausgegangen. Dabei wurden 90 Sitzplätze im Innern des Restaurants und 150 Sitzplätze auf der Terrasse festgestellt, was insgesamt 240 ausmacht (geteilt durch vier ergibt 60 Pflichtparkplätze). Die Beschwerdegegnerin macht nun in der Beschwerdeantwort geltend (S. 8 unten), wenn aus dem Baugesuch und dem Situationsplan hervorgehe, dass keine Autoabstellplätze erstellt würden und in der Folge das Baugesuch bewilligt werde, stehe damit fest, dass für das Bauvorhaben keine Parkplätze erstellt werden müssten. Einerseits wird verwiesen auf die Ausführungen bezüglich der Koordination unter Ziff. 6 und andererseits ergibt sich, dass auf der autofreien A\_\_\_\_\_ und fernab der Bauzone keine Parkplätze vor Ort erstellt werden können, so dass auf diese Rüge nicht weiter einzugehen ist.

**9.** Die Beschwerdegegnerin richtet sich gegen die Ersatzabgabe, weil das Restaurant keinen Mehrbedarf an Autoabstellplätzen und insbesondere keinen zusätzlichen Motorfahrzeugverkehr verursache. Das Bergrestaurant befinde sich weitab vom Siedlungsgebiet und sei einzig für Ski- und Wandertouristen erreichbar, welche sich ohnehin in diesem Gebiet bewegen würden. Es gebe keine Besucher, welche einzig mit dem Ziel des Restaurantbesuchs aus dem Tal anreisen würden (Beschwerdeantwort vom 12. Februar 2014 S. 11). Dem hält die Gemeinde entgegen, diese Behauptung sei realitätsfremd. Die Beschwerdegegnerin erarbeite jedes Jahr einen beträchtlichen Umsatz und belaste daher die gesamte Infrastruktur der Gemeinde, angefangen beim Parkplatzangebot über die Seilbahn bis zu den Gemeindestrassen. Der vermehrte Publikumsverkehr verursache zusätzliche Kosten für das Gemeinwesen (Replik vom 7. April 2014 S. 4).

**9.1** Gemäss Art. 26 Abs. 1 BauG muss der Bauherr bei der Ausführung von Bauten und Anlagen sowie bei der Zweckänderung bestehender Bauten und Anlagen auf dem Baugrundstück oder in dessen Nähe eine für den verursachten Mehrbedarf ausreichende Zahl von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge gewährleisten. Art. 215 Abs. 1 StrG spricht von „einem namhaften Motorfahrzeugverkehr“. Daraus hat das Kantonsgericht bereits in Fällen, welche die A\_\_\_\_\_ betreffen, geschlossen, dass es im öffentlichen Interesse liege, die Grundeigentümer, die durch Neu- und grössere Umbauten einen zusätzlichen Bedarf nach Parkmöglichkeiten schaffen, zur Erstellung von eigenen oder zur Abgeltung von Parkplätzen zu verpflichten (Urteile des Kantonsgerichts A1 11 267 vom 12. Oktober 2012 E. 4.3; A1 11 91 vom 30. März 2012 E. 6.4 und A1 07 36 vom 8. Juni 2007 E. 5.3.3). Auch das Bundesgericht stellt bei Fragen im Zusammenhang mit Parkplatzerersatzabgaben immer wieder auf den durch den Umbau hervorgerufenen Mehrverkehr ab (Urteil des Bundesgerichts 2C\_541/2008 vom 13. November 2009 E. 2.2; 1P.511/2004 vom 19. Januar 2005 E. 2; 1P.661/2002 vom 14. Juli 2003 E. 3). Es würde zu einer Rechtsungleichheit führen, wenn lediglich jene Grundeigentümer zur Erstellung von Parkflächen verpflichtet würden, deren Grundstück grössen- und lagemässig dazu die Möglichkeit bietet, während die andern, die ebenfalls ein Bedürfnis nach Parkraum verursachen und indirekt das Gemeinwesen zur Schaffung von zusätzlichen Parkplätzen zwingen, von dieser Pflicht ohne Folge befreit wären (Erich Zimmerlin, a.a.O. N. 10 zu § 61).

**9.2** Im vorliegenden Fall kommt das Gericht zum Schluss, dass der Bau des Bergrestaurants zwangsläufig zu einem Mehrverkehr führt und damit die Pflicht zur Erstellung einer Abstellfläche für Motorfahrzeuge respektive die Bezahlung einer Parkplatzerersatz-

abgabe nach sich zieht. Diese findet ihre Rechtfertigung in der Überlegung, dass jedes Gebäude - unabhängig von seiner Lage und vom konkreten Parkraumangebot - ein bestimmtes, ihm zurechenbares Mass an Verkehr generiert (Urteil des Bundesgerichts 2C\_541/2008 vom 13. November 2009 E. 4.5). Die Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen gilt gemeindeweit für das gesamte „Dorfgebiet“ (Art. 72 lit. a BZR), und nicht bloss für das Baugebiet, wie dies die Beschwerdegegnerin geltend machen wollte. Eine Ersatzabgabe drängt sich deshalb aus Gründen der Rechtsgleichheit auf. Von einem markanten Mehrverkehr kann dann gesprochen werden, wenn das Gebäude - wie vorliegend - aus geschäftlichen Zwecken dem Publikum zur Verfügung gestellt wird (Urteil des Bundesgerichts 2C\_541/2008 vom 13. November 2009 E. 4.5). Die Beschwerdegegnerin hat den Alpstall unbestrittenermassen mittels beträchtlicher Investitionen umgebaut. Die getätigten Investitionen brachten auch eine Zweckänderung mit sich. Die Touristen gelangen im Sommer als Wanderer und im Winter als Skifahrer zum Bergrestaurant. Die Darlegung der Gemeinde, „je mehr Plätze, umso mehr Gäste und deshalb auch entsprechend mehr Autoverkehr“, ist nicht zu beanstanden (Einspracheentscheid vom 21. August 2012 S. 4). Der Bau zieht unweigerlich einen Mehrverkehr nach sich. Aufgrund des Mehrverkehrs ist die Beschwerdegegnerin verpflichtet, den Parkplatznachweis zu erbringen oder Parkplatzersatzabgaben zu bezahlen. In diesem letzteren Fall erspart sie sich die Anlagekosten der Abstellplätze.

**10.** Die Beschwerdegegnerin machte schliesslich geltend, die Ersatzabgabe sei auch nicht verhältnismässig und sie verletze das Äquivalenzprinzip. Aus der enormen Abgabe ergebe sich kein Vorteil für die Abgabepflichtige.

**10.1** Das Äquivalenzprinzip bestimmt, dass eine Gebühr zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Es stellt die "gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes" dar (BGE 126 I 180 E. 3a/bb mit Hinweisen). Der Wert der staatlichen Leistung bemisst sich entweder nach dem Nutzen, den sie der pflichtigen Person bringt oder nach dem Kostenaufwand für die konkrete Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Einzelfall exakt dem Verwaltungsaufwand entsprechen. Deshalb widersprechen schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe dem Äquivalenzprinzip grundsätzlich nicht. Solche Schematisierungen sollen indessen nicht zu sachlich unhaltbaren oder rechtsungleichen Ergebnissen führen (BGE 130 III 225 E. 2.3 mit Hinweisen). Die Parkplatzersatzabgabe dient dem Zweck, die Grundeigentümer, welche die Parkplatz-

baupflicht erfüllen, und jene, welche davon befreit wurden, rechtsgleich zu behandeln. Die Abgabe darf nicht höher sein, als zur Herbeiführung eines solchen Ausgleichs notwendig ist. Dabei ist nicht auf die im konkreten Fall eingesparten Kosten, sondern auf die durchschnittlichen Verhältnisse der übrigen baupflichtigen Eigentümer, deren Mehrbelastung die Abgabe ausgleichen soll, abzustellen. Die Ersatzabgabe hat somit grundsätzlich dem Vorteil zu entsprechen, den derjenige Eigentümer, dem die Erstellung von Parkplätzen möglich ist, aus der Befreiung von der Baupflicht ziehen würde. Ein solcher Vorteil lässt sich in der Ersparnis der Baukosten und in der besseren Ausnutzung des Grundstückes erblicken. Zu berücksichtigen ist aber zugleich, dass die Erstellung von eigenen Abstellplätzen auch im Interesse des Grundeigentümers liegt, indem sie zu einem erheblichen Mehrwert des Grundstückes führen kann. Die Ablösungssumme muss daher tiefer liegen als die infolge der Befreiung von der Baupflicht unmittelbar eingesparten Kosten (BGE 97 I 792 E. 8; ZBI 104/2003 S. 551, 554). Im genannten BGE 97 I 792 bezeichnete das Bundesgericht einen Viertel der Erstellungskosten als obere Grenze.

**10.2** Die Gemeinde hat die Ersatzabgabe in der TO einheitlich auf Fr. 3 000.-- pro Parkplatz festgelegt. Die Gemeinde verweist dabei auf eine Schematisierung (Einspracheentscheid vom 21. August 2012 S. 4), was nicht zu beanstanden ist (vgl. BGE 97 I 792 E. 8). Die Beschwerdegegnerin machte geltend, dass bei der Parkplatzerersatzabgabe von den durchschnittlichen Kosten eines offenen Parkplatzes inklusive Landanteil auszugehen sei. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Ansprüche an einen Parkplatz fernab vom Siedlungsgebiet und damit ausserhalb der Bauzone völlig anders seien als diejenigen innerhalb der Bauzone (Beschwerdeantwort vom 12. Februar 2014 S. 17). Das Gericht kann dem nicht zustimmen und geht mit den Ausführungen der Gemeinde einig, dass die Kosten für die Erstellung von Parkplätzen die verlangte Parkplatzerersatzabgabe bei weitem übersteigt. Dies ergibt sich auch aus der Tatsache, dass für eine solche Ersatzabgabe kein Parkplatz gekauft werden kann (vgl. Replik der Gemeinde vor dem Staatsrat vom 27. Juni 2013 S. 3). Bei der Berechnung der Kosten darf nicht auf diejenigen Kosten abgestellt werden, die für die Abstellplatzerstellung auf der Parzelle des Pflichtigen anfielen, wie die Beschwerdegegnerin darzulegen versucht. Die Ersatzabgabe greift gerade dort Platz, wo der Bau von Abstellplätzen unmöglich oder mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden ist. Massgebend können vielmehr die durchschnittlichen Kosten privater Plätze im entsprechenden Gebiet sein (Fritz Frey, a.a.O., S. 111 f.). Vorliegend ergibt sich für das autofreie Plateau A\_\_\_\_\_, dass die Abstellplätze im Parkhaus bei der Talstation der J\_\_\_\_\_ in K\_\_\_\_\_ zur Verfügung gestellt werden. In Gemeinden wie dieser, in der aufgrund

der örtlichen Verhältnisse im voraus damit gerechnet werden kann, dass eine immer grösser werdende Zahl von Grundeigentümern zur Leistung von Ersatzabgaben angehalten werden muss, ist eine Pauschalabgabe angebracht (BGE 97 I 792 E. 8). Die Gemeinde setzt die Abgaben für die Plätze im Parkhaus in K\_\_\_\_\_ zur Verfügung. Die festgesetzte Ablösungssumme von Fr. 3 000.-- pro Parkplatz erweist sich daher als verhältnismässig.

**11.** Die Beschwerdegegnerin machte schliesslich geltend, die Gemeinde habe keine Parkmöglichkeiten realisiert (Verwaltungsbeschwerde vom 20. September 2012 S. 8) und sie sei nicht in der Lage, den Nachweis der Zweckbindung der einkassierten Parkplatzersatzabgaben zu erbringen.

**11.1** Gemäss Art. 26 Abs. 2 lit. b Satz 2 ist die Ersatzabgabe für die Finanzierung kollektiver Abstellplätze zu verwenden. Dieser Verpflichtung sind die drei ehemaligen Gemeinden K\_\_\_\_\_, D\_\_\_\_\_ und I\_\_\_\_\_ in der Vereinbarung vom April 1996 nachgekommen, indem sie sich bereit erklärten, die „eimaligen und wiederkehrenden Ersatzabgaben für die Schaffung von neuen, die Erweiterung von bestehenden sowie die Sanierung und den Unterhalt von Parkplätzen im Raume K\_\_\_\_\_ einzusetzen“ (Art. 2). Ziel der Vereinbarung war es, die Parkplatzprobleme den touristischen Bedürfnissen anzupassen und die erforderlichen Mittel bereitzustellen (Art. 4). Entsprechend dieser Grundlagen führte die Gemeinde zu Recht aus, dass die Ersatzabgaben nicht nur für die direkten Investitionskosten, sondern auch für die Planung, die Realisierung und den nachfolgenden Unterhalt der Abstellplätze zu verwenden seien. Es bestehe ein Bedarf an Abstellplätzen und die Gemeinden würden sich zusammen mit der Parkhaus G\_\_\_\_\_ AG intensiv mit der Projektierung und Realisierung eines neuen Parkhauses beschäftigen. Entsprechende Meldungen in den Medien würden diese Bemühungen bestätigen, was durch den Erwerb entsprechenden Baulandes untermauert werde. Den Verantwortlichen der Beschwerdegegnerin sei dies bekannt (Stellungnahme der Gemeinde vom 29. Oktober 2012 vor dem Staatsrat S. 6).

**11.2** Die Verwaltung und die Kontrolle der Gemeindefinanzen stellen eine primäre Befugnis der Einwohnergemeinde (Art. 6 lit. a des Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004 [GemG; SGS/VS 175.1]) und eine unveräusserliche Kompetenz der Urversammlung (Art. 17 Abs. 1 lit. b GemG) dar. Der Gemeinderat muss jährlich den von ihm erstellten Voranschlag der Urversammlung vor dem 20. Dezember zur Globalgenehmigung vorlegen (Art. 7 Abs. 1 GemG). Während der Einberufungsdauer der Urversammlung liegen der Voranschlag und die Rechnung in der Gemeindeganzlei auf und stehen den Stimmbürgern bis zum Tag der Versammlung zur Verfügung (Art. 15 Abs. 1

GemG). Während der Auflagedauer der Rechnung hat jeder Stimmbürger Anspruch darauf, die Belege der Gemeinderechnung, mit Ausnahme der Steuerelemente und unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes, einzusehen (Art. 15 Abs. 2 GemG). Soweit den Vertretern der Beschwerdegegnerin tatsächlich einzelne Positionen der Gemeinderechnungen nicht klar sind oder zu wenig transparent erscheinen, hätte sie dies im Rahmen der jeweiligen Urversammlung geltend machen müssen (Art. 7 Abs. 1 und 2). Da die Gemeinderechnungen rechtskräftig genehmigt worden sind, kann darauf nicht mehr zurückgekommen werden. Soweit die Beschwerdegegnerin mithin auf Positionen der Gemeinderechnung Bezug nehmen will und sie in Frage stellt, kann ihren Vorbringen nicht gefolgt werden. Wie zudem der neuesten publizierten Verwaltungsrechnung entnommen werden kann, ist in der Bestandesrechnung ein eigenes Konto für die Parkplatzersatzabgabe (Nr. xxx) und in der Erfolgsrechnung ein Konto Parkplatzabgeltungen (Nr. xxx) aufgeführt (www.gemeinde-A\_\_\_\_\_.ch) der Rechnungs-Urversammlung S. 7 und S. 16, eingesehen am 11. Juli 2014).

**11.3** Schliesslich muss sich die Beschwerdegegnerin vorwerfen lassen, ihrer Substantiierungspflicht nicht genügend nachgekommen zu sein: Sie stellt die Behauptung in den Raum, in den vergangenen Jahren seien „mehrere Millionen Franken in eine privatrechtliche Gesellschaft geflossen“, ohne jedoch dies näher zu begründen (Duplik der Beschwerdegegnerin vom 12. Juni 2014 S. 5). Solch pauschale Rügen genügen der Begründungspflicht des Art. 48 Abs. 2 VVRG jedoch nicht (vgl. BGE 131 II 533 E. 4.3; 118 Ib 134 E. 2; André Moser, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), N 8 zu Art. 52 VwVG).

**12.** Nach dem Gesagten erweist sich die Erhebung der Parkplatzersatzabgabe von Fr. 180 000.-- als rechtens, weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Gemeinde vom 22. November 2013 gutzuheissen ist. Das wirkt sich auf die Verfahrenskosten und auf die Parteientschädigung wie folgt aus:

**12.1** Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können die Kosten ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Vorliegend besteht kein Grund, von der Regel abzuweichen, weshalb die Gerichtsgebühr von der Beschwerdegegnerin zu bezahlen ist. Gemäss Art. 3 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) setzen sich die Gerichtskosten aus den Auslagen der Entscheidbehörde sowie der Ge-

richtsgebühr zusammen. Die Gerichtsgebühr für Beschwerdeverfahren vor der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts beträgt in der Regel zwischen Fr. 280.-- und Fr. 4 000.-- (Art. 25 GTar). Aufgrund der Bedeutung des Falles sowie seines Umfangs und Schwierigkeitsgrads wird die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 1 200.-- festgesetzt.

**12.2** Als unterliegende Partei hat die Beschwerdegegnerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 91 Abs. 1 VVRG e contrario). Gemäss Art. 91 Abs. 3 VVRG wird u. a. den Behörden, welche obsiegen, in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen. Vorliegend besteht kein Grund, davon abzuweichen, weshalb weder der Beschwerdegegnerin noch der Gemeinde eine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

**Demnach erkennt das Kantonsgericht:**

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist und die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, eine Parkplatzersatzabgabe von Fr. 180 000.-- zu bezahlen.
2. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
3. Die Gerichtskosten von Fr. 1 200.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.
4. Das Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Beschwerdegegnerin und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 17. Juli 2014