Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.135/2004 /sza

Urteil vom 23. November 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller, Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
beide vertreten durch Advokat C._____,
3. C._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Einwohnergemeinde Grindelwald, handelnd durch den Gemeinderat, 3818 Grindelwald, vertreten durch Fürsprecher Ulrich Keusen,
Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Münstergasse 2, 3011 Bern.

Gegenstand
Art. 8, 9, 10, 26, 29 Abs. 2, Art. 49 und 127 BV (Gemeinwerkreglement),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 16. April 2004.

Sachverhalt:

A.
Die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Grindelwald beschloss am 7. Dezember 2001 ein neues Gemeinwerkreglement. Gegen dieses Reglement liessen A._____ und B._____, beide Grundeigentümer in Grindelwald, vertreten durch Advokat C._____, Gemeindebeschwerde beim Regierungsstatthalter von Interlaken einreichen, welcher das Rechtsmittel mit Entscheid vom 8. August 2002 im Wesentlichen abwies.

Dagegen erhoben A._____ und B._____ Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Bern. Dieser kassierte den angefochtenen Entscheid des Regierungsstatthalters am 19. März 2003 von Amtes wegen und leitete die Gemeindebeschwerden weiter an das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung zur Behandlung als Einsprachen im Rahmen des für kommunale Reglemente wie das streitige Gemeinwerkreglement erforderlichen und daher nachzuholenden kantonalen Genehmigungsverfahrens.

B.
Mit Verfügung vom 26. Juni 2003 genehmigte das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern das Gemeinwerkreglement vom 7. Dezember 2001 der Einwohnergemeinde Grindelwald und wies die Einsprachen von A._____ und B._____ ab.

Dagegen erhoben A._____, B._____ und neu auch C._____ in eigenem Namen Beschwerde an

die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern. Diese trat mit Entscheid vom 16. April 2004 auf die Beschwerde, soweit sie von C._____ erhoben wurde, nicht ein und wies sie im Übrigen ab.

C.
Mit Eingabe vom 17. Mai 2004 erheben A._____, B._____ sowie C._____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, der Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion vom 16. April 2004 sei aufzuheben. Sodann wird auch um Aufhebung des Beschlusses der Einwohnergemeinde Grindelwald vom 7. Dezember 2001 "betreffend Inkraftsetzung des Gemeinwerkreglementes 2001" ersucht. Eventualiter seien die Art. 1, 2, 3 lit. a und b, Art. 4 Abs. 1 und Abs. 4, Art. 5 Abs. 1, Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2 und Art. 13 des Gemeinwerkreglementes aufzuheben.

Die Einwohnergemeinde Grindelwald sowie die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Der angefochtene Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, mit welchem die Beschwerde gegen die kantonale Genehmigungsverfügung betreffend das von der Einwohnergemeinde Grindelwald am 7. Dezember 2001 verabschiedete Gemeinwerkreglement abgewiesen wird, stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Hoheitsakt dar, welcher sich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG).

1.2 Bei der abstrakten Normenkontrolle kann mit der im Anschluss an den kantonalen Rechtsmittelentscheid erhobenen staatsrechtlichen Beschwerde auch die Aufhebung der angefochtenen Vorschriften selber verlangt werden, ersetzt doch der kantonale Normenkontrollentscheid den kantonalen Erlass nicht (BGE 106 Ia 310 E. 5 S. 318; 104 Ia 131 E. 2a S. 136; 121 I 129, unveröffentlichte E. 1, je mit Hinweisen; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 347). Es ist demnach zulässig, vorliegend auch die Aufhebung des betreffenden Beschlusses der Einwohnergemeinde Grindelwald vom 7. Dezember 2001 zu beantragen, welcher nicht nur - wie der Beschwerdeantrag vermuten liesse - das Inkrafttreten des verabschiedeten (neuen) Gemeinwerkreglementes, sondern dieses Reglement an sich zum Gegenstand hat.

1.3 Die Beschwerdeführer 1 und 2, welche als Grundeigentümer in der Gemeinde Grindelwald vom streitigen kommunalen Gemeinwerkreglement als Gemeinwerkpflichtige zur Arbeitsleistung bzw. zur Entrichtung einer "Ersatzabgabe" verpflichtet werden und deren gegen die kantonale Genehmigungsverfügung gerichtete Beschwerde im angefochtenen Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion abgewiesen wurde, sind zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Auf ihre Beschwerde ist einzutreten.

1.4 Im angefochtenen Entscheid trat die kantonale Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion auf die Beschwerde, soweit sie vom Beschwerdeführer 3 in eigenem Namen erhoben worden war, nicht ein, da dieser im vorinstanzlichen Verfahren vor dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung nicht als Partei beteiligt gewesen sei.

Der Beschwerdeführer 3, nach eigenen Angaben (als im Grundbuch eingetragenes Mitglied einer Familiengemeinderschaft) selbst Gesamteigentümer eines Ferienchalets in der Gemeinde Grindelwald, erblickt im Nichteintreten auf seine Beschwerde eine Verfassungsverletzung (Art. 9 sowie 29 Abs. 2 BV), da er durch eine unrichtige Rechtsmittelbelehrung der Gemeinde Grindelwald von der Erhebung einer Einsprache bzw. von der Beschwerdeführung abgehalten worden sei.

Nach den Ausführungen im Regierungsratsentscheid vom 19. März 2003 hat der Gemeinderat von Grindelwald in der Rechtsmittelbelehrung einerseits auf die Gemeindebeschwerde hingewiesen und andererseits die Möglichkeit einer Einsprache erwähnt, ohne jedoch klarzustellen, welches Rechtsmittel für welche Rügen zur

Verfügung steht. Der Beschwerdeführer 3 hat als Rechtsvertreter namens der Beschwerdeführer 1 und 2 gegen das am 7. Dezember 2001 beschlossene Gemeinwerkreglement Gemeindebeschwerde beim Regierungsstatthalter von Interlaken eingereicht, wobei er die von ihm vertretenen Parteien nicht nur in ihrer Eigenschaft als Stimmbürger der Gemeinde, sondern auch als betroffene Liegenschaftseigentümer als zur Ergreifung dieses Rechtsmittels legitimiert bezeichnete. Er ging mithin offensichtlich selber davon aus, dass auch den nicht in der Gemeinde wohnhaften Grundeigentümern auf kantonaler Ebene eine Anfechtungsmöglichkeit offen stehen müsse. Er hat indessen davon abgesehen, auch in eigenem Namen ein Rechtsmittel einzulegen. Als Rechtskundigem wäre es dem Beschwerdeführer 3 zuzumuten gewesen, bei allfälligen sich aus der Rechtsmittelbelehrung ergebenden Unklarheiten hinsichtlich des zu ergreifenden Rechtsmittels sich anhand des Gesetzes
ins Bild zu setzen (vgl. BGE 117 Ia 421 E. 2a S. 422; 127 II 198 E. 2c S. 205, je mit Hinweisen). Infolgedessen ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion im angefochtenen Entscheid auf die von ihm erhobene Beschwerde nicht eintrat. Die staatsrechtliche Beschwerde setzt sich im Übrigen mit den einschlägigen Ausführungen zur Legitimation des Beschwerdeführers 3 (S. 4 des angefochtenen Direktionsentscheids) nicht in hinreichender Weise (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG) auseinander. Nach dem Gesagten ist auf die staatsrechtliche Beschwerde, soweit sie vom Beschwerdeführer 3 in eigenem Namen erhoben wird, nicht einzutreten.

2.
2.1 Nach dem bisherigen Gemeinwerkreglement der Einwohnergemeinde Grindelwald vom 4. Dezember 1998 (genehmigt am 10. März 1999) waren "für den Unterhalt und die Verbesserung der im Wegverzeichnis bezeichneten Strassen, Wege, Brücken und Plätze" (Art. 1) einerseits alle natürlichen (volljährigen) und juristischen Personen mit steuerrechtlichem "Wohnsitz" in der Gemeinde und andererseits alle Grundeigentümer gemeinwerkpflichtig (Art. 3), wobei die vorgeschriebene Arbeitsleistung von 10-20 Stunden pro Jahr ohne besondere Voraussetzungen auch durch eine Ersatzabgabe zu einem Satz von Fr. 20.– bis Fr. 30.– pro Stunde erfüllt werden konnte; die Arbeitsleistung war insoweit freiwillig. Die auf dieser Grundlage beruhende "Ersatzabgabe" wurde in einem Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 24. Juli 2001 (publ. in BVR 2002 S. 199 ff.) als eine Abgabe mit Steuercharakter (Personalsteuer) eingestuft, für die nach dem neuen kantonalen Steuergesetz vom 21. Mai 2000 (in Kraft seit 1. Januar 2001), welches eine solche (fakultative) kommunale Steuer nicht vorsehe, kein Raum mehr bestehe mangels einer nach der Kantonsverfassung erforderlichen kantonalgesetzlichen Grundlage (Art. 113 Abs. 2 KV/BE). Zudem ergebe sich für
Gemeinwerkpflichtige mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons eine unzulässige Doppelbesteuerung.

2.2 Um diesen rechtlichen Hindernissen zu begegnen, erliess die Einwohnergemeinde Grindelwald am 7. Dezember 2001 ein modifiziertes Gemeinwerkreglement (im Folgenden auch GWR), welches die Gemeinwerkpflicht - für den gleichen Zweck (Art. 1 Abs. 1 GWR) - auf die in Grindelwald "als Grundeigentümer, Stockwerkeigentümer oder Baurechtsnehmer" eingetragenen natürlichen und juristischen Personen beschränkt, denen die Eigentümer von "Residenzbauten" auf Campingplätzen gleichgestellt werden (Art. 2 Abs. 1 GWR). Bei Erbengemeinschaften oder Miteigentümergemeinschaften ist die Gemeinschaft nur einmal gemeinwerkpflichtig (Art. 2 Abs. 2 GWR). Ausgenommen von der Gemeinwerkpflicht sind unter 18 oder über 69 Jahre alte Personen sowie Bezüger einer vollen Invalidenrente (Art. 3 GWR). Art. 4 GWR erklärt die "Leistung der Gemeinwerkpflicht" für obligatorisch. Sie umfasst eine Arbeitsleistung von 10-20 Stunden pro Jahr (Art. 5 GWR). Das Gemeinwerk besteht in der Leistung von Arbeit im Rahmen der Schneeräumung, Reinigungs- und Instandstellungsarbeiten sowie in der Erledigung von werterhaltenden Unterhaltsarbeiten an Strassen, Rad-, Fuss- und Wanderwegen (Art. 1 Abs. 3 GWR). Der Einsatz der arbeitspflichtigen Personen wird durch das kommunale Bauamt
organisiert; der Gemeinderat hat darauf zu achten, dass möglichst viele Personen am Gemeinwerk teilnehmen können (Art. 6 GWR). Die Gemeinwerkpflichtigen sind durch Fachleute anzuleiten und möglichst entsprechend ihren Fähigkeiten einzusetzen (Art. 8 GWR). Bei vorübergehenden persönlichen Hinderungsgründen (u.a. Krankheit, Schwangerschaft) kann einzelfallweise von der Arbeitsleistung befreit werden, was alsdann, soweit die Leistung nicht nachgeholt wird, durch eine Ersatzabgabe abzugelten ist; unentschuldigtes Fernbleiben wird zusätzlich durch eine Busse bis zur Höhe des dreifachen Ersatzabgabebetrages geahndet (Art. 4 GWR). Art. 9 Abs. 1 GWR sieht darüber hinaus die Möglichkeit der dauerhaften Befreiung von der Arbeitsleistung im Gemeinwerk vor, u.a. für Personen mit Wohnsitz oder Arbeitsort ausserhalb der Gemeinde, denen

die Erfüllung der Arbeitsleistung besondere Umstände verursachen würde (lit. a und b), für Personen, denen die erforderlichen physischen oder psychischen Fähigkeiten für die Arbeitsleistung im Gemeinwerk glaubhafterweise abgehen (lit. c), sowie für Personen, die aus anderen wichtigen Gründen das Gemeinwerk nicht leisten können (lit. d). Der Gemeinderat entscheidet hierüber auf Gesuch hin (Art. 9 Abs. 1 Ingress GWR); ein Widerruf der Befreiung ist bei geänderten Verhältnissen möglich (Art. 9 Abs. 2 GWR). Die kommunale Bauverwaltung kann auf Gesuch hin Personen, die wegen Ferien, Militärdienst, anderer Ämter wie Feuerwehr und Zivilschutz oder aus anderweitig anerkennenswerten Gründen an den Gemeinwerktagen nicht anwesend sein können, für ein Jahr von der Arbeitsleistung befreien (Art. 9 Abs. 3 GWR). Auch der in Art. 9 GWR erwähnte Personenkreis hat die Ersatzabgabe zu entrichten, wobei der Abgeltungssatz mindestens Fr. 20.– und höchstens Fr. 30.– pro Stunde beträgt (Art. 10 GWR).

3.
3.1 In ihrem neuen Gemeinwerkreglement konstruiert die Gemeinde die Arbeitsleistungspflicht nunmehr als obligatorische Leistung, die - anders als nach der bisherigen Regelung - nur unter besonderen Voraussetzungen durch eine Geldleistung abgegolten werden kann. Damit soll die bei Befreiung von der Arbeitsleistung geschuldete Abgabe nicht mehr als Steuer erscheinen, sondern den Charakter einer Kausalabgabe, d.h. einer echten Ersatzabgabe erhalten, deren Erhebung durch die Gemeinde alsdann nicht kompetenzwidrig wäre.

3.2 Die Beschwerdeführer wenden vorab ein, der Unterhalt und die Reinigung des kommunalen Strassennetzes werde auch in Zukunft vorwiegend professionellen Arbeitskräften mit den dazu nötigen Spezialmaschinen obliegen; eine Erfüllung der physischen Arbeitspflicht sei nur seitens eines kleinen Teils der Gemeinwerkpflichtigen zu erwarten und das eingeführte Milizsystem für den Strassenunterhalt diene nur dazu, durch die zu erwartenden Ersatzabgaben weiterhin zu Fiskaleinnahmen zu kommen. Das Gemeinwerkreglement verletze dadurch das Willkürverbot (Art. 9 BV).

Seitens der Gemeinde wird dies in Abrede gestellt mit dem Hinweis, dass bereits unter dem bisherigen Reglement jährlich über 60 Personen die Realleistung erbracht hätten. Die Gemeinde sei für Strassenreinigung und Strassenunterhalt auf die Arbeitsleistung der Einwohner angewiesen. Die jährlichen Kosten für Unterhalt, Schneeräumung und Reinigung der Strassen werden auf ca. 2,5 bis 3 Mio. Franken beziffert. Nach dem früheren Reglement, welches Einwohner und Grundeigentümer pflichtig erklärte, seien rund 800'000 Franken jährlich an Abgaben eingegangen. Ein grösserer Teil der genannten Arbeiten werde damit aus Steuermitteln finanziert. Die Leistungen der Grundeigentümer würden auch künftig nur etwa einen Sechstel bis einen Achtel des Aufwandes ausmachen.

3.3 Die Vermutung der Beschwerdeführer, es gehe der Gemeinde auch mit der neuen Regelung primär um die zu erwartenden Ersatzabgaben, hat einiges für sich. Inwiefern die angefochtene Ordnung schon deswegen verfassungswidrig sein soll, wird in der staatsrechtlichen Beschwerde indessen nicht bzw. nicht hinreichend dargelegt, weshalb darauf nicht weiter einzutreten ist (vgl. zur ähnlichen Problemlage bei der Feuerwehrersatzabgabe: BGE 102 Ia 7 E. 5a S. 12).

4.
4.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, das angefochtene Gemeinwerkreglement verstosse in verschiedener Hinsicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV). Unter anderem gebe es keinen sachlichen Grund, weshalb Grundeigentümer, welche als Benützer der Gemeindestrassen und -wege nicht in anderer Weise Verursacher oder Begünstigte als alle übrigen Gemeindeeinwohner seien, zum Strassenunterhalt und zur Strassenreinigung eine Sonderleistung erbringen müssten, welche nicht der Allgemeinheit der Strassenbenützer in gleicher Weise abverlangt werde. Eine ans Grundeigentum anknüpfende Sonderleistung dürfe im Übrigen nicht "pro Kopf" bemessen, sondern müsse nach Massgabe des Grundeigentums einer Person (Anzahl Grundstücke, Grösse, Wert des Grundbesitzes) quantifiziert werden; es gehe nicht an, den Eigentümer mehrerer Grundstücke für das zweite und jedes weitere Grundstück unbelastet zu lassen. Zudem müsse die auferlegte Sonderbelastung in einer Relation zu den Erschliessungsleistungen stehen, die das Gemeinwesen für das Grundeigentum erbringe; indem das Gemeinwerk lediglich auf den Grundbucheintrag und das Alter des Grundeigentümers abstelle, fehle der Umschreibung des Kreises der Pflichtigen die

sachliche Begründetheit. Sodann erlaube Art. 41 des kantonalen Gesetzes vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (im Folgenden: SBG/BE), auf welchen sich das streitige Gemeinwerkreglement stütze, die Belastung von Grundeigentümern nur unter der generellen Voraussetzung, dass es sich um "Eigentümer der anstossenden Grundstücke" handle, wogegen das angefochtene Reglement den Anstösser-Perimeter in willkürlicher Weise auf das ganze Strassen- und Wegnetz der Gemeinde erweitere, so dass ein Grundeigentümer an beliebigen Orten in der Gemeinde für Arbeiten herangezogen werden könne, unabhängig davon, ob die Strasse, an welcher er seinen Einsatz leiste, der Erschliessung seines Grundstückes diene.

4.2 Ein Erlass ist willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist; er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung (BGE 129 I 1 E. 3 S. 3, 265 E. 3.2 S. 268 f.; 127 I 185 E. 5 S. 192; 127 V 448 E. 3b S. 454, je mit Hinweisen). Wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat, ist die Gestaltungsfreiheit insbesondere bei den öffentlichen Abgaben und bei der Verteilung der Last auf die
Abgabepflichtigen gross (vgl. BGE 109 Ia 325 E. 4 S. 328 mit Hinweisen; 114 Ia 321 E. 3b S. 323 f.; Urteil 2P.111/2002 vom 13. Dezember 2002, publ. in ZBl 104/2003 S. 557 ff., E. 4.2).
Im vorliegenden Zusammenhang gilt es im Übrigen zu beachten, dass die nach ihrer Konzeption als Ersatzabgabe ausgestaltete Gemeinwerkabgabe nur dann Bestand haben kann, sofern sich die primäre Naturalleistungspflicht als verfassungsmässig erweist (Max Imboden/ René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Basel 1976, Nr. 112 B. II., S. 795).

4.3 Die primäre Naturalleistungspflicht (Arbeitsleistung), welche unter gewissen Voraussetzungen von den Pflichtigen durch eine Ersatzpflicht abgegolten werden kann, trifft gemäss dem streitigen neuen Reglement ausschliesslich die Eigentümer der in der Gemeinde gelegenen Grundstücke. Nach der im angefochtenen Direktionsentscheid in Anlehnung an Art. 41 Abs. 1 SBG/BE vertretenen Auslegung, die sich mit der weitergehenden Formulierung von Art. 2 des Gemeinwerkreglementes allerdings kaum vereinbaren lässt, soll dies nur für die Eigentümer der strassenmässig erschlossenen Grundstücke gelten. Die Gemeinde will daneben offenbar auch die Eigentümer von (ausserhalb des Baugebiets) gelegenen landwirtschaftlichen Grundstücken, welche vom Strassen- und Wegnetz profitieren, von der Gemeinwerkpflicht erfasst wissen. Die Frage bedarf hier keiner weiteren Klärung. Das vorliegend in Frage stehende Gemeinwerk soll dem Unterhalt des Strassen- und Wegnetzes dienen (Art. 1 GWR). Sachliche Gründe, die es rechtfertigen würden, die für diesen Unterhalt statuierte Arbeitspflicht ausschliesslich den Grundeigentümern der Gemeinde aufzuerlegen, sind nicht ersichtlich. Wie das Bundesgericht bereits im Zusammenhang mit einer als Kostenanlastungssteuer
ausgestalteten baselstädtischen Strassenreinigungsabgabe festgestellt hat (BGE 124 I 289 E. 3e S. 293), wird das öffentliche Strassennetz von den Grundeigentümern nicht stärker in Anspruch genommen als von der übrigen Bevölkerung. Die öffentlichen Verkehrswege werden von jedermann benützt, unabhängig davon, ob er Eigentümer eines Grundstückes ist oder in gemieteten Räumen wohnt und arbeitet. Es kann auch nicht gesagt werden, dass die Grundeigentümer als Personenkreis aus der Strassenreinigung einen grösseren Nutzen ziehen als die übrige Bevölkerung. Wieso diese Interessenlage in ländlichen Verhältnissen, wie in der Vernehmlassung der Gemeinde geltend gemacht, grundlegend anders sein soll, ist nicht einzusehen. Alle regelmässigen Benützer des öffentlichen Strassen- und Wegnetzes sind an dessen Reinigung und Unterhalt gleichermassen interessiert. Die Grundeigentümer erscheinen auch nicht als primäre Verursacher des Unterhalts- und Reinigungsbedarfes. Es mag zwar angehen, dass den Anstössern "von öffentlichen Fuss- und Gehwegen" gewisse (punktuelle) Reinigungs- und Schneeräumungsarbeiten auferlegt werden, wie dies Art. 41 SBG/BE als Möglichkeit vorsieht. Hingegen erscheint es mit dem Rechtsgleichheitsgebot nicht vereinbar,
ausschliesslich die Grundeigentümer einer Gemeinde für die Instandhaltung und Reinigung des kommunalen Strassennetzes arbeits- oder ersatzabgabepflichtig zu erklären (vgl. zur ähnlichen Sachlage beim Brandschutz,

welcher der gesamten Wohnbevölkerung dient, weshalb nicht einzig die Gebäudeeigentümer zu Feuerschutzabgaben herangezogen werden dürfen: BGE 122 I 305 E. 6 S. 313 ff.).

4.4 Dass nach Angabe der Gemeinde Grindelwald der grössere Teil des Aufwandes für Strassenunterhalt und -reinigung trotz der Sonderbelastung der Grundeigentümer aus allgemeinen Steuermitteln gedeckt wird bzw. werden muss, ändert nichts; auch die Grundeigentümer sind steuerpflichtig und finanzieren damit nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die öffentlichen Aufgaben der Gemeinde, wozu regelmässig auch die Reinigung und der Unterhalt des öffentlichen Strassennetzes gehört. Zwar sind die Eigentümer von Ferienhäusern und Ferienwohnungen, die in Berggemeinden eine grosse Gruppe bilden können, aufgrund ihres auswärtigen Steuerdomizils in der Gemeinde nur beschränkt steuerpflichtig, doch haben sie in jedem Fall - nebst den auf dem Grundstück bzw. dessen Nutzung erhobenen Vermögens- und Einkommenssteuern (einschliesslich Liegenschaftssteuer) - für die ihnen erbrachten Versorgungs- und Entsorgungsleistungen entsprechende Kausalabgaben zu entrichten. Soweit die Eigentümer erschlossener Grundstücke aus der Erstellung kommunaler Strassen einen Sondernutzen gezogen haben, konnten sie zur Bezahlung von Erschliessungsabgaben herangezogen werden. Falls der von der Gemeinde übernommene Unterhalt bestimmter Strassen für bestimmte Grundstücke einen eigentlichen Sondervorteil darstellt, der als solcher die Erhebung einer Vorzugslast rechtfertigt, können nach Massgabe der einschlägigen Gesetzgebung allenfalls auch hiefür von den Eigentümern Beiträge verlangt werden. Hingegen ist es mit dem Gebot der Rechtsgleichheit nicht vereinbar, die Last des Unterhalts des gesamten kommunalen Strassen- und Wegnetzes, sei es durch Dienst- oder Geldleistungspflichten, ganz oder zum Teil pauschal den Grundeigentümern der Gemeinde zu überbinden. Soweit derartige Dienstpflichten für Gemeinwerke bestehen, sind sie denn auch regelmässig als allgemeine (persönliche) Bürgerpflicht bzw. als Pflicht der "Gemeindegenossen" konzipiert, wobei diese Last allenfalls auf die Steuerpflichtigen oder auf die Haushaltungen übertragen und an gewisse physische Bedingungen geknüpft werden kann (Erwin Durgiai, Das Gemeinwerk, Diss. Bern 1943, S. 102; vgl. auch etwa ZBl 59/1958 S. 414 sowie ZBl 56/1955 S. 129). Die Konzeption als allgemeine Bürgerpflicht bedarf keiner weiteren Begründung, soweit es sich um Polizeidienstpflichten wie Feuerwehrdienst oder Einsatzpflichten bei Katastrophen handelt (Fritz Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928, S. 416; Thomas Fleiner-Gerster, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1980, § 6 N. 8 S. 29, § 22 N. 57 S. 176; Fritz Gygi, Die autonomen Gemeindesteuern im Kanton Bern, Diss. Bern 1947, S. 7); die gleiche Überlegung muss aber auch für andere Gemeinwerke gelten, welche im Interesse der Allgemeinheit liegen. Eine ausschliessliche Belastung der Grundeigentümer als Gemeinwerkpflichtige für den Strassenunterhalt, wie sie nach der bernischen Gesetzgebung von den Gemeinden in der Vergangenheit offenbar beschlossen werden konnte (Gygi, a.a.O., S. 32 f.) und wie sie das angefochtene Reglement der Gemeinde Grindelwald gestützt auf Art. 41 Abs. 1 SBG/BE wieder einführen will, mochte so lange angehen, als es sich um ländliche Gemeinden mit dominierender Landwirtschaft handelte, in denen praktisch jede Familie über eine eigene Hofstatt verfügte. Bei den heutigen heterogenen Strukturen, wie sie in vom Tourismus geprägten Berggemeinden gegeben sind, hält eine derartige einseitige Belastung einer bestimmten Personengruppe vor dem Gleichheitsgebot nicht mehr stand.

4.5 Die angefochtene Regelung verstösst des Weiteren auch dadurch gegen das Gebot rechtsgleicher Behandlung, dass sie innerhalb des erfassten Kreises der Grundeigentümer für das Mass der Belastung keinerlei Differenzierungen vorsieht. Falls die sachliche Berechtigung der den Grundeigentümern überbundenen Lasten gemäss der dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden - nach dem Gesagten unhaltbaren - Betrachtungsweise in dem diesen aus dem Strassenunterhalt zukommenden besonderen Nutzen läge, wären die für die Vorzugslasten geltenden Grundsätze zu beachten. Das heisst, es müssten sowohl die zu erbringende Arbeitsleistung wie auch die Höhe der allfälligen Ersatzabgabe grundsätzlich entsprechend dem Mass des dem einzelnen Eigentümer erwachsenden individuellen Vorteils bestimmt werden (vgl. BGE 118 Ib 54 E. 2b S. 57; ferner: Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl 104/2003 S. 510 f. mit weiteren Hinweisen). Es ginge nicht an, den Eigentümer einer kleinen unüberbauten (bzw. unerschlossenen oder unüberbaubaren) Parzelle gleich stark zu belasten wie etwa den Eigentümer eines viele Wohnungen umfassenden Mietshauses oder eines verkehrsintensiven Gewerbebetriebes. Das angefochtene Reglement, welches keine diesbezüglichen Abstufungen vorsieht, sondern jedem Grundeigentümer die gleiche Einheitsleistung auferlegt, ist auch unter diesem Gesichtswinkel mit dem Rechtsgleichheitsgebot nicht vereinbar. Selbst wenn man die

streitigen Lasten nicht nach den für Kausalabgaben geltenden, sondern nach den - weniger strengen - Grundsätzen für Kostenanlastungssteuern beurteilen wollte, wonach die Abgabepflicht an die abstrakte Interessenlage des belasteten Personenkreises anknüpft und keinen konkreten besonderen Nutzen oder Verursacheranteil des Einzelnen voraussetzt (vgl. BGE 124 I 289 E. 3b S. 291 f.; Hungerbühler, a.a.O., S. 513 mit weiteren Hinweisen), wäre die absolute Gleichbelastung aller Eigentümer, wie sie das angefochtene Reglement vorsieht, nicht angängig. Auch die in BGE 124 I 289 beurteilte baselstädtische Strassenreinigungsabgabe lautete nicht auf einen Einheitsbetrag, sondern knüpfte an den Wert der Liegenschaften an. Wohl können gewisse Abgaben oder sonstige öffentlichrechtliche Verpflichtungen aus Gründen der Einfachheit und Praktikabilität als einheitliche Pauschale ausgestaltet werden, wenn es um geringfügige Belastungen geht, für die sich eine Abstufung gemäss den individuellen Verhältnissen nicht rechtfertigt (vgl. etwa Urteil
2P.111/2002 vom 13. Dezember 2002, publ. in ZBl 104/2003 S. 557 ff., E. 4.2, betreffend Verkehrsabgaben [Kostenanlastungssteuer]zulasten der Ferienhauseigentümer von Fr. 80.– pro Jahr; Urteil 2P.298/2003 vom 10. September 2004 betreffend einheitliche Kehrichtentsorgungsgebühr für alle Mehrpersonenhaushalte und Ferienhäuser von Fr. 120.– pro Jahr). Die vorliegend zur Diskussion stehenden Pflichten liegen klar über dieser Schwelle, weshalb ein einheitliches Belastungsmass für alle Grundeigentümer mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, der auch die Pflicht zu gebotenen Differenzierungen in sich schliesst, nicht vereinbar ist.

4.6 Schon aufgrund der vorstehend dargelegten gravierenden Mängel erweist sich die angefochtene Ordnung als Ganzes verfassungswidrig, weshalb das Gemeinwerkreglement vom 7. Dezember 2001 sowie der dieses schützende Rechtsmittelentscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion vom 16. April 2004, soweit er die Beschwerdeführer 1 und 2 betrifft, in Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde aufzuheben sind. Ob und wieweit das neue Reglement noch in sonstiger Hinsicht gegen die angerufenen Verfassungsrechte verstösst und ob es mit den Vorgaben von Art. 41 SBG/BE vereinbar ist, braucht nicht untersucht zu werden.

5.
Bei diesem Ausgang ist für die Kostenverteilung zwischen den Beschwerdeführern 1 und 2, welche voll durchdringen, und dem Beschwerdeführer 3, der mit seinen Anträgen aus prozessualen Gründen scheitert (oben E. 1.4), zu differenzieren.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens sind zu vier Fünfteln der Einwohnergemeinde Grindelwald aufzuerlegen, welche Vermögensinteressen verfolgt und im Wesentlichen unterliegt; ein Fünftel geht zulasten des Beschwerdeführers 3 (Art. 156 Abs. 1, 2 und 3 OG). Diesem Umstand ist ebenfalls bei der Bemessung der Parteientschädigung Rechnung zu tragen, welche die Einwohnergemeinde Grindelwald zuhanden der Beschwerdeführer zu leisten hat (Art. 159 Abs. 2 und 3 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Gemeinwerkreglement der Einwohnergemeinde Grindelwald vom 7. Dezember 2001 sowie der Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 16. April 2004 werden aufgehoben.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird mit Fr. 4'000.– der Einwohnergemeinde Grindelwald und mit Fr. 1'000.– dem Beschwerdeführer 3, C._____, auferlegt.

3.
Die Einwohnergemeinde Grindelwald hat die Beschwerdeführer 1 und 2, A._____ und B._____, für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 4'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Grindelwald und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 23. November 2004

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: