Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.271/2004 /zga

Urteil vom 25. Januar 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Samuel Keller,

gegen

Einwohnergemeinde Zweisimmen, handelnd durch den Gemeinderat, 3770 Zweisimmen,
Regierungsstatthalter von Obersimmental,
Schloss, 3771 Blankenburg,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern,
Speichergasse 12, 3011 Bern.

Gegenstand
Art. 8, 9 und 127 BV (Gemeinwerkabgabe),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern
vom 22. September 2004.

Sachverhalt:
A.
X._____, Miteigentümer zu einem Viertel an den Stockwerkeigentumseinheiten Zweisimmen Gbbl.-Nrn. A_____ und B_____, wurde mit Verfügung vom 15. November 2003 der Einwohnergemeinde Zweisimmen für eine Gemeinwerkabgabe für das Jahr 2003 in der Höhe von Fr. 200.– veranlagt.

Dagegen führte X._____ erfolglos Beschwerde beim Regierungsstatthalter von Obersimmental (Entscheid vom 7. Januar 2004).
B.
In teilweiser Gutheissung einer dagegen eingereichten Beschwerde hob das Verwaltungsgericht des Kantons Bern mit Urteil vom 22. September 2004 den Entscheid des Regierungsstatthalters von Obersimmental auf und setzte die von X._____ geschuldete Gemeinwerkabgabe für das Jahr 2003 auf Fr. 50.– fest. Das Gericht erachtete die Erhebung dieser Art von Abgabe zwar als grundsätzlich zulässig, hielt es jedoch für nicht angängig, einem einzelnen Miteigentümer den gesamten von der Miteigentümergemeinschaft geschuldete Abgabebetrag in Rechnung zu stellen; X._____ schulde die Abgabe vielmehr nur im Verhältnis seines Miteigentumsanteils, mithin zu einem Viertel.
C.
Mit Eingabe vom 25. Oktober 2004 erhebt X._____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde, mit der er die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 22. September 2004 beantragt.

Die Einwohnergemeinde Zweisimmen, der Regierungsstatthalter von Obersimmental sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsrechtliche Abteilung) schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid dar, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2 sowie Art. 86 Abs. 1 OG).
1.2 Die von der Gemeinde eingeforderte Gemeinwerkabgabe wurde im angefochtenen Urteil zwar betragsmässig reduziert. Mit seinen Vorbringen zur Zulässigkeit der Abgabe an sich ist der Beschwerdeführer dagegen vor Verwaltungsgericht nicht durchgedrungen. Als im Grundsatz nach wie vor Abgabepflichtiger ist der Beschwerdeführer daher durch den angefochtenen Entscheid in seinen rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen und zur Ergreifung der staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).
2.
Die kommunalgesetzliche Grundlage für die Erhebung der streitigen Gemeinwerkabgabe bildet das Gemeinwerkreglement der Einwohnergemeinde Zweisimmen vom 31. Mai 2002. Danach besorgt die Gemeinde im Gemeinwerk "den Unterhalt und die Verbesserung der im Wegverzeichnis bezeichneten Strassen, Wege, Brücken und Plätze", wobei das Gemeinwerk in der Leistung von Schneeräumungs-, Reinigungs- und Instandstellungs- sowie von werterhaltenden Unterhaltsarbeiten besteht (Art. 1 Abs. 1 und 3). Gemeinwerkpflichtig sind die in der Gemeinde "als Grundeigentümer, Stockwerkeigentümer oder Baurechtsnehmer" eingetragenen natürlichen und juristischen Personen (Art. 2 Abs. 1); ausgenommen sind Minderjährige und Bezüger einer vollen Invalidenrente (Art. 3). Art. 4 Abs. 1 erklärt die "Leistung der Gemeinwerkpflicht" für obligatorisch. Die jährliche Arbeitsleistungspflicht beträgt 10-20 Stunden (Art. 5). Als Entschuldigungsgründe kommen u.a. Krankheit und Schwangerschaft in Frage, wobei eine Ersatzabgabe zu entrichten ist, soweit die Arbeitsleistung nicht nachgeholt wird (Art. 4 Abs. 3 und 4). Fernbleiben trotz Anmeldung zur Gemeinwerkleistung wird zusätzlich mit einer Busse in der Höhe des anderthalb- bis dreifachen Ersatzabgabebetrages geahndet (Art. 4
Abs. 5). Art. 9 Abs. 1 sieht darüber hinaus die Möglichkeit einer dauerhaften Befreiung von der Arbeitsleistung im Gemeinwerk auf Gesuch hin vor, so u.a. für Personen mit Wohnsitz oder Arbeitsort ausserhalb der Gemeinde, für die die Leistung des Gemeinwerks besondere Umstände verursachen würde. Auch dieser Personenkreis hat die Ersatzabgabe zu entrichten, wobei der Abgeltungssatz mindestens Fr. 20.– und höchstens Fr. 30.– pro Stunde beträgt (Art. 10).

3.
3.1 Der Beschwerdeführer erblickt in der Ausgestaltung der Gemeinwerkabgabe und der Gemeinwerkpflicht nach dem Gemeinwerkreglement der Gemeinde Zweisimmen u.a. eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes gemäss Art. 8 BV, da nur die Grundeigentümer und diese zudem losgelöst von sachlichen Kriterien des Grundeigentums der Abgabepflicht unterstellt seien. Das öffentliche Strassennetz werde von den Grundeigentümern nicht stärker in Anspruch genommen als von der übrigen Bevölkerung; jedermann benütze die öffentlichen Verkehrswege, unabhängig davon, ob er Eigentümer eines Grundstückes sei. Die Grundeigentümer als Personenkreis zögen aus den erwähnten Arbeiten keinen grösseren Nutzen als die übrige Bevölkerung. Es beständen keine sachlich haltbaren Gründe dafür, die betreffenden staatlichen Aufwendungen nur den Grundeigentümern und nicht sämtlichen Bewohnern und Benutzern anzulasten. Im Weiteren wird auch beanstandet, dass innerhalb der Gruppe der Grundeigentümer keinerlei Differenzierungen (nach Anzahl, Grösse oder Wert der Liegenschaften) gemacht würden. Die gestützt auf diese rechtsungleiche kommunale Regelung erlassene Abgabeverfügung sei daher aufzuheben.

Die genannten beiden Einwendungen wurden in rudimentärer Form bereits im Verfahren vor Verwaltungsgericht erhoben, weshalb ihnen der Grundsatz, wonach mit staatsrechtlicher Beschwerde im Allgemeinen keine rechtlichen Argumente vorgebracht werden können, welche nicht schon im kantonalen Verfahren geltend gemacht wurden (sog. Novenverbot; vgl. BGE 119 Ia 88 E. 1 S. 90 f.; 107 Ia 265, je mit Hinweisen; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 369 ff.), nicht entgegengehalten werden kann. Dass vorliegend der Akzent des kantonalen Rechtsmittelverfahrens auf anderen Fragen lag und sich das Verwaltungsgericht nicht vertieft mit diesen Aspekten der Rechtsgleichheit befasst hat, ändert nichts.

3.2 Die Ausgestaltung des Gemeinwerks gemäss dem Gemeinwerkreglement der Einwohnergemeinde Zweisimmen, auf welches sich die streitige Abgabeerhebung stützt, ist dadurch gekennzeichnet, dass die primäre Naturalleistungspflicht (Arbeitsleistung), welche unter gewissen Voraussetzungen von den Pflichtigen durch eine Ersatzpflicht abgegolten werden kann, ausschliesslich die Eigentümer (und Baurechtsnehmer) der in der Gemeinde gelegenen Grundstücke trifft. Wie das Bundesgericht unlängst in einem die inhaltlich im Wesentlichen gleich lautende Regelung der Einwohnergemeinde Grindelwald betreffenden Entscheid festgehalten hat, sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, welche es rechtfertigen würden, die für den Unterhalt des Strassen- und Wegnetzes statuierte Arbeitspflicht ausschliesslich den Grundeigentümern der Gemeinde aufzuerlegen. Das öffentliche Strassennetz wird von den Grundeigentümern nicht stärker in Anspruch genommen als von der übrigen Bevölkerung. Vielmehr werden die öffentlichen Verkehrswege von jedermann benützt, unabhängig davon, ob er Eigentümer eines Grundstückes ist oder in gemieteten Räumen wohnt und arbeitet. Es kann weder gesagt werden, dass die Grundeigentümer als Personenkreis aus der Strassenreinigung einen grösseren Nutzen ziehen als die übrige Bevölkerung, noch erscheinen sie als primäre Verursacher des Unterhalts- und Reinigungsbedarfes. Es verstösst demzufolge gegen das Rechtsgleichheitsgebot, ausschliesslich die Grundeigentümer einer Gemeinde für die Instandhaltung und Reinigung des kommunalen Strassennetzes arbeits- oder ersatzabgabepflichtig zu erklären (zur Publikation bestimmtes Urteil 2P.135/2004 vom 23. November 2004, E. 4.3/4.4).

An diesem Ergebnis vermag auch der in der Vernehmlassung des Verwaltungsgerichts erhobene Einwand nichts zu ändern, wonach es den Eigentümern freistünde, die Abgabe via Mietzins auf die Mieter zu überwälzen. Die Möglichkeit einer privatautonomen Abgabenüberwälzung entbindet den Gesetzgeber nicht davon, den Kreis der Abgabepflichtigen selber in einer das Rechtsgleichheitsgebot respektierenden Weise festzulegen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts lässt sich die Gemeinwerkabgabe auch nicht mit den Grundeigentümerbeiträgen für den Strassenbau vergleichen, erfolgt doch dort die Beitragserhebung nach Massgabe eines dem einzelnen Eigentümer durch den Strassenbau konkret zufliessenden, individualisierbaren Sondernutzens, während vorliegend die Last des Unterhalts am gesamten (im Wegverzeichnis bezeichneten) kommunalen Strassennetz pauschal (ohne ausgewiesenen eigentlichen Sondervorteil) den Grundeigentümern überbunden wird.

Im Weiteren verstösst eine Regelung, wie sie vorliegend das Gemeinwerkreglement der Einwohnergemeinde Zweisimmen statuiert, auch insofern gegen das Gebot rechtsgleicher Behandlung (Pflicht zur gebotenen Differenzierung), als sie innerhalb des erfassten Kreises der Grundeigentümer für das Mass der Belastung keinerlei Differenzierungen vorsieht. Die absolute Gleichbehandlung aller Eigentümer wäre selbst dann nicht angängig, wenn die Gemeinwerkabgabe nach den - gegenüber den Kausalabgaben weniger strengen - Grundsätzen für Kostenanlastungssteuern beurteilt würde, wonach die Abgabepflicht an die abstrakte Interessenlage des belasteten Personenkreises anknüpft und keinen konkreten besonderen Nutzen oder Verursacheranteil des Einzelnen voraussetzt (zit. Urteil 2P.135/2004, E. 4.5). Es mag zwar zutreffen, dass sich das Gemeinwerk als historisches Rechtsinstitut nicht ohne weiteres im (erst später entwickelten) System des öffentlichen Abgabenrechts einordnen lässt, wie das Verwaltungsgericht in seiner Vernehmlassung geltend macht. Dieser Umstand entbindet jedoch nicht davon, dass die Abgabeerhebung in heutiger Zeit den steuer- und abgaberechtlichen Verfassungsprinzipien zu genügen hat, was vorliegend - wie dargelegt - nicht der Fall ist.

3.3 Nach dem Gesagten erscheint die Regelung der Gemeinde Zweisimmen betreffend das Gemeinwerk als Ganzes als verfassungswidrig (Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV), womit der hier angefochtenen Ersatzabgabe die Grundlage entzogen ist. Die staatsrechtliche Beschwerde ist infolgedessen gutzuheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. September 2004 aufzuheben. Auf die weiteren Einwendungen des Beschwerdeführers (Verletzung des Doppelbesteuerungsverbots, willkürliche Auslegung und Anwendung von kantonalem Recht) braucht somit nicht eingegangen zu werden.

4.

Bei diesem Ausgang sind die Gerichtskosten der unterliegenden Einwohnergemeinde Zweisimmen aufzuerlegen, deren Vermögensinteressen vorliegend betroffen sind (Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 153 und 153a OG). Der Beschwerdeführer hat für das Verfahren vor Bundesgericht Anspruch auf Parteientschädigung durch die Einwohnergemeinde Zweisimmen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 22. September 2004 wird aufgehoben.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'000.– wird der Einwohnergemeinde Zweisimmen auferlegt.
3.
Die Einwohnergemeinde Zweisimmen hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Einwohnergemeinde Zweisimmen, dem Regierungsstatthalter von Obersimmental und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. Januar 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: