

100.2013.247U
STE/BII/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 23. April 2015

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Steinmann, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiber Bischof

Burgergemeinde Täuffelen
handelnd durch den Burgerrat, p.A. ...
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdeführerin



gegen

Kanton Bern
vertreten durch die Erziehungsdirektion, Sulgeneckstrasse 70, 3005 Bern
Beschwerdegegner

betreffend Kostenbeteiligung an wissenschaftlichen Untersuchungen (Verfügung der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 28. Juni 2013; 4800.600.050.04/09 [609581])

Sachverhalt:

A.

Am 29. Juli 2009 reichte die Einwohnergemeinde (EG) Täuffelen beim Regierungsstatthalteramt von Nidau (heute: Regierungsstatthalteramt Seeland) ein Baugesuch ein für die Ausbaggerung des Bootshafens und die Ablagerung der Hafensedimente ausserhalb des Hafens auf dem Seeboden (Verfahren bbew 59/2009). Das Vorhaben betraf zu einem grösseren Teil die im Eigentum der Burgergemeinde (BG) Täuffelen stehende Parzelle Täuffelen Gbbl. Nr. 1___ und zu einem kleineren Teil die Parzelle Täuffelen Gbbl. Nr. 2___ im Eigentum der EG Täuffelen. Da der Archäologische Dienst des Kantons Bern (ADB) mit Fachbericht vom 8. Oktober 2009 feststellte, dass das Bauvorhaben im Bereich von vier neolithischen Seeufersiedlungen (Pfahlbausiedlungen) liegt, und deshalb die archäologische Begleitung der Arbeiten verlangte, erteilte die stellvertretende Regierungsstatthalterin am 23. November 2009 die Baubewilligung mit entsprechenden Auflagen. Mit Gesamtentscheid vom 22. Oktober 2010 bewilligte das Regierungsstatthalteramt Seeland zudem ein Baugesuch der EG Täuffelen vom 9. Juni 2010 für die Umgestaltung der Badewiese und des Badestrands sowie des Fusswegs zum Dorf (Verfahren bbew 1487/2010). Dieses Vorhaben betraf wiederum die beiden Parzellen Nrn. 1___ (Strand) und 2___ (Wiese, Weg). Auch diese Bewilligung wurde mit der Auflage versehen, sämtliche Arbeiten durch den ADB begleiten zu lassen.

Die archäologischen Untersuchungen fanden zwischen Oktober 2009 und Juli 2010 statt. Am 20. Dezember 2010 erliess die Erziehungsdirektion des Kantons Bern (ERZ) gegenüber der EG Täuffelen und der BG Täuffelen folgende Verfügung:

- « 1. Die Einwohnergemeinde Täuffelen und die Burgergemeinde Täuffelen werden im Umfang von 33 Prozent, ausmachend 99'000 Franken, an den Kosten der wissenschaftlichen Untersuchung beteiligt. Die Kostenanteile betragen 74'250 Franken für die Einwohnergemeinde Täuffelen und 24'750 Franken für die Burgergemeinde Täuffelen.
2. [...]»

Die dagegen eingereichten Beschwerden der EG Täuffelen und BG Täuffelen hiess das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 28. Juni 2012 teilweise gut, hob die Verfügung der ERZ auf und wies die Akten zurück an die Vorinstanz zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen. Soweit weitergehend wies es die Beschwerden ab (VGE 2011/32/33).

B.

Nachdem die BG Täuffelen am 30. Oktober 2012 ein Gesuch um Herabsetzung des Kostenbeteiligungssatzes eingereicht hatte, verfügte die ERZ am 28. Juni 2013 was folgt:

- « 1. Das Gesuch der Burgergemeinde Täuffelen um Herabsetzung des Beteiligungssatzes wird abgelehnt.
2. Die Burgergemeinde Täuffelen wird im Umfang von einem Drittel, ausmachend 92'275 Franken, an den Kosten der wissenschaftlichen Untersuchung beteiligt.
3. [...]»

C.

Gegen die Verfügung der ERZ hat die BG Täuffelen am 18. Juli 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Rechtsbegehren, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Kostenbeteiligung sei unter Herabsetzung des Beteiligungssatzes auf zehn Prozent unter Kosten- und Entschädigungsfolge neu festzusetzen.

Die ERZ beantragt mit Beschwerdeantwort vom 16. August 2013 die Abweisung der Beschwerde.

Mit Verfügung vom 19. August 2013 hat der damalige Abteilungspräsident die Akten des Verfahrens 100.2011.32/33 zu den Akten erkannt.

Auf Aufforderung der Instruktionsrichterin hin haben die Parteien am 25. September 2013 und 30. Oktober 2013 weitere Akten eingereicht und Fragen beantwortet. Weiter hat sich das Amt für Geoinformation (AGI) am 27. Januar 2014 zur Abgrenzung zwischen See und Privateigentum am Ufer des Bielersees geäußert (Bericht vom 27.1.2014) und Fragen zum historischen Verlauf der seeseitigen Grundstücksgrenze der Parzelle Nr. 1___ beantwortet (Bericht vom 22.8.2014). Die Parteien haben sich hierzu geäußert und Schlussbemerkungen angebracht.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerden als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Burgergemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Kann eine archäologische Stätte oder Fundstelle nicht erhalten werden, wird sie wissenschaftlich untersucht (Art. 24 Abs. 1 des Gesetzes vom 8. September 1999 über die Denkmalpflege [Denkmalpflegegesetz, DPG; BSG 426.41]). Die wissenschaftliche Untersuchung umfasst gemäss Art. 24 Abs. 2 DPG die Felduntersuchung und deren Auswertung, die Konservierung und Restaurierung der Objekte sowie die Dokumentation und Publikation der Ergebnisse. – Zwischen den Parteien ist umstritten, ob und in welchem Umfang die Burgergemeinde an den Kosten der wissenschaftlichen Untersuchungen des ADB beteiligt werden darf. Art. 24 Abs. 3 DPG sieht hierzu Folgendes vor:

Die Kosten der Untersuchung trägt der Kanton. Gemeinden oder andere Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben beteiligen sich nach ihren finanziellen Möglichkeiten im Rahmen von 10 bis 50 Prozent an den Kosten, soweit das betreffende Grundstück in ihrem Eigentum steht und sie die Untersuchung verursacht haben. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

2.2 Die Kostenbeteiligung nach Art. 24 Abs. 3 DPG ist die Folge der in Art. 5 Abs. 2 DPG verankerten sog. Selbstbindung des Gemeinwesens (Vortrag des Regierungsrates zum DPG, in Tagblatt des Grossen Rates 1999, Beilage 12 [nachfolgend: Vortrag], S. 14). Demnach haben Kanton, Gemeinden sowie Personen und Institutionen des öffentlichen und solche des privaten Rechts, die öffentliche

Aufgaben erfüllen, in ihrer Tätigkeit Denkmäler zu erhalten und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, zu schützen. Entscheiden sie sich gegen die Belassung, haben sie sich an den archäologischen Untersuchungskosten zu beteiligen. Art. 5 Abs. 2 DPG bezweckt, das in Art. 5 Abs. 1 DPG enthaltene allgemeine Gebot zur Schonung und Erhaltung von Denkmälern ausdrücklich auf alle Personen und Organe zu übertragen, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln (Vortrag, S. 9; VGE 2011/32/33 vom 28.6.2012, E. 3.1, 2009/222 vom 21.12.2009, E. 3.3, 22624 vom 2.4.2007, E. 4.3).

3.

3.1 Das in die wissenschaftliche Untersuchung des ADB einbezogene Gebiet befindet sich im Uferbereich des Bielersees rund um die Bootshafenanlage von Täuffelen und der südlich davon gelegenen, 2011 erstellten Badewiese. Die Untersuchungen wurden zum weit überwiegenden Teil auf dem Seeboden und nur in untergeordnetem Umfang an Land durchgeführt. Die seeseitige Grundstücksgrenze der Parzelle Nr. 1___ verläuft gemäss Grundbuch nicht entlang des Seeufers, sondern bis zu 40 m innerhalb der dargestellten Wasserfläche. Die meisten von den Grabungen betroffenen Teile der Parzelle befinden sich somit unter dem Seespiegel (vgl. undatierter Plan «Hafen, Lage der archäologischen Schnitte, Lage und Nr. der Parzellen», unpag. Vorakten ERZ, act. 3A).

3.2 Das Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 28. Juni 2012 darauf hingewiesen, dass das (private) Grundeigentum gemäss Art. 666 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) namentlich mit dem vollständigen und irreversiblen Untergang des Grundstücks – etwa als Folge dauerhafter Überflutung – unter- bzw. in das Eigentum des Kantons übergeht. Da ein solcher Eigentumsverlust von Gesetzes wegen eintrete und im Grundbuch lediglich nachzuführen sei, frage sich, ob zur Bestimmung der Eigentumsverhältnisse im Uferbereich unbesehen auf die im Grundbuch eingetragenen und im Wasser verlaufenden Grundstücksgrenzen abgestellt werden dürfe (VGE 2011/32/33, E. 4.1; vgl. auch Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 11 N. 21 mit Hinweis auf das verwaltungsgerichtliche Urteil). Das Verwaltungsgericht hat die Sache auch in diesem Punkt zu weiteren Abklärungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. – Die ERZ hat beim Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) und beim Grundbuchamt Seeland gewisse

Erkundigungen eingeholt und letztlich in der angefochtenen Verfügung wiederum auf die grundbuchlichen Eigentumsgrenzen abgestellt (vgl. Stellungnahme vom 30.10.2013 [act. 8], Ziff. 1 S. 2). Da Grundeigentum eine Voraussetzung für die Kostenbeteiligung ist, hat das Verwaltungsgericht über die umstrittene (zivilrechtliche) Vorfrage zu befinden (BVR 2009 S. 63 E. 3.3; BGE 137 III 8 E. 3.3.1 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 5 N. 5).

3.3 Ein Grundstück geht im Sinn von Art. 666 Abs. 1 ZGB dann vollständig unter, wenn es versinkt, weggespült oder dauerhaft durch ein öffentliches Gewässer überflutet wird. Ein vollständiger Untergang ist somit nur dort gegeben, wo die Eigentümerschaft ihre Nutzungs- und Verfügungsbefugnisse an der Liegenschaft nicht mehr ausüben kann, weil diese ihre Beherrschbarkeit und damit ihre Sachqualität dauernd und vollständig verloren hat. Die Wiederherstellung des Grundstücks muss nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen sein. Die zivilrechtliche Lehre spricht von einem «juristischen» Untergang der Liegenschaft, womit ein vollständiger, dauernder und absoluter Wertverlust des betroffenen Stücks der Erdoberfläche, mithin ein wirtschaftlicher Grundstücksuntergang, gemeint ist. Es ist deshalb stets eine (richterliche) Wertungsfrage, ob eine Liegenschaft im juristischen Sinn als untergegangen zu betrachten ist (zum Ganzen Gian Sandro Genna, Der Untergang von Grundeigentum durch Naturereignisse, in ZBGR 2008 S. 65, 69 u.a. mit Hinweisen auf Arthur Meier-Hayoz, Berner Kommentar, 1964, Art. 666 ZGB N. 19; Robert Haab, in Zürcher Kommentar, 2. Aufl. 1977, Art. 666 ZGB N. 4; sodann Hinweise auf ältere Auflagen von Rey/Strebel, in Basler Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 666 ZGB N. 12; Heinz Rey, Die Grundlagen des Sachenrechts und das Eigentum, Grundriss des schweizerischen Sachenrechts, Band I, 3. Aufl. 2007, N. 1683; Thomas Sutter-Somm, Eigentum und Besitz, Schweizerisches Privatrecht, Band V/1, 2. Aufl. 2014, N. 603).

3.4 In Frage steht hier der Eigentumsverlust infolge (dauerhafter) Überflutung von Teilen der Parzelle Nr. 1___ durch ein öffentliches Gewässer. Das Verwaltungsgericht hat beim AGI unter anderem Erläuterungen zum historischen Verlauf der Parzellengrenzen am hier interessierenden Seeufer eingeholt (vorne Bst. C). Das AGI hat zunächst festgehalten, dass die Grundstücksgrenzen der Parzelle Nr. 1___ erstmals vor dem Jahr 1881 in das Grundbuch aufgenommen wurden und bis heute unverändert sind. Insbesondere bei der Neuvermessung des Gebiets der EG Täuffelen im Jahr 1998 seien die ursprünglich eingetragenen Grenzen belassen worden (Bericht vom 27.1.2014 [act. 13], Ziff. 3a-c). – Das ZGB ist am 1. Januar 1912 in Kraft getreten

(vgl. Art. 61 Abs. 1 des Schlusstitels zum ZGB). Die hier in Frage stehenden Eigentumsgrenzen wurden somit in einem Zeitpunkt erstmals im Grundbuch aufgenommen, in dem Art. 666 Abs. 1 ZGB noch nicht in Kraft war. Bis zu dessen Inkrafttreten war das kantonale Zivilrecht anwendbar (vgl. Art. 1 des Schlusstitels zum ZGB), das den Eigentumsverlust infolge Untergangs der Sache offenbar ebenfalls kannte (vgl. Karl Gustav König, Kommentar zum Civilgesetzbuch für den Kanton Bern, zweiter Band, Sachen-Recht, 1880, Art. 445). Wie es sich damit genau verhält, kann mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen indes offenbleiben.

3.5 Das AGI hat in seinem Bericht vom 22. August 2014 erläutert, dass der Spiegel des Bielersees infolge der ersten Juragewässerkorrektur (1868-1891) um ca. 2,5 m sank. Zusätzlich sei in Nidau ein einfaches Regulierungswehr gebaut worden, so dass der Bieler-, Neuenburger- und Murtensee bei Hochwasserereignissen als gemeinsames Rückhaltebecken habe genutzt werden können. Diese zweite Funktion lasse auf einen stark schwankenden Seespiegel zu jener Zeit schliessen. Die zweite Juragewässerkorrektur (1968-1973) sei wegen der weiterhin auftretenden Hochwasser eingeleitet worden. Dabei sei ein weiteres Regulierungswerk (Port) gebaut worden, was darauf hindeute, dass in der Zeit um 1880 das Niveau des Seespiegels nicht konstant gewesen sei. Es sei denkbar, dass einige Flächen zeitweise trocken gefallen und landwirtschaftlich genutzt worden seien (sog. Streueflächen). Ferner hätten die Bäuerinnen und Bauern in diesen Gebieten auch im Sumpfland gewirtschaftet, so dass eine zeitweise Überflutung ihrer Wirtschafts- und Eigentumsflächen generell üblich gewesen sei. Zur damaligen Zeit habe die Seefläche folglich nicht so exakt vom Ufer abgegrenzt werden können wie heute (Bericht vom 22.8.2014 [act. 23], S. 1). Für die Beurteilung des umstrittenen Grenzverlaufs hat sich das AGI auf den anlässlich der Vermessung von 1880 bis 1881 angefertigten Handriss Nr. 17, den Grundbuchplan Nr. 17 aus dem Jahr 1885 sowie die Siegfriedkarte ab 1880 gestützt (vgl. Kopien des Handrisses [act. 23B] und des Grundbuchplans [act. 23C], auch zum Folgenden; Ausschnitte der Siegfriedkarte um 1880, 1900, 1915 und 1930 [act. 23A], Anhänge 3-5, 7-9). Das AGI führt zunächst aus, im Handriss seien im hier interessierenden Bereich drei vermessene Flächen zu erkennen; zum einen eine grosse, als «Strandboden» bezeichnete Fläche entlang des Ufers, zum anderen zwei kleinere, als «Pfahlbauten» bezeichnete Flächen (vgl. act. 23B). Diese Flächen seien im Grundbuchplan von 1885 mit den Nummern 840a («Strandboden») sowie 841 und 842 («Pfahlbauten») aufgeführt, wobei die drei Flächen heute in der Parzelle Nr. 1___ aufgegangen seien. Sowohl im Handriss als auch im Grundbuchplan verliefen die seeseitigen Grenzen

dieser Flächen in einem Bereich mit Gewässersignatur. Auf der Siegfriedkarte von 1880 seien sodann deutlich die Pfahlbauten im Bereich des heutigen Hafenbeckens erkennbar (vgl. insb. die mit dem aktuellen Orthofoto sowie den Grundstücksgrenzen überlagerte Siegfriedkarte [act. 23A], Anhang 4). Bei diesen sei eine Höhenkote von 433 m ü.M. eingetragen. Da die Höhen in der Schweiz im Jahr 1902 um 3,26 m nach unten korrigiert worden seien, entspreche die Höhenangabe in der Siegfriedkarte heute einer Höhe von 429 bis 430 m ü.M. Bei der Vermessung der Uferlinie durch das AGI im Januar 2014 habe diese eine Höhe von 429,10 m ü.M. aufgewiesen (vgl. act. 23A, Anlage 6). Gestützt auf die erwähnten Unterlagen kommt das AGI zum Schluss, dass die seeseitige Grundstücksgrenze im Jahr 1885 nur an wenigen Tagen im Jahr die natürliche Grenze zwischen Ufer und See darstellte und ansonsten unter Wasser lag. Sodann liessen die Abgrenzung und Erfassung der beiden mit Pfahlbauten gekennzeichneten Flächen darauf schliessen, dass mit der Aufnahme in das Grundbuch das kulturelle Erbe gesichert werden sollte (Bericht vom 22.8.2014 [act. 23], S. 1 f.).

3.6 Aus den unbestrittenen Ausführungen des AGI geht hervor, dass die heutige seeseitige Eigentumsgrenze der Parzelle Nr. 1___ bereits im Zeitpunkt des Grundbucheintrags nicht bzw. nur an wenigen Tagen im Jahr der natürlichen Grenze zwischen See und Ufer entsprach. Daraus kann entgegen der Ansicht der Burgergemeinde indes nicht geschlossen werden, dass Teile der heutigen Parzelle Nr. 1___ bereits im Jahr 1880 im Sinn von Art. 666 Abs. 1 ZGB dauernd überflutet waren und daher seit jeher zum Kantonsgebiet gehören (vgl. Schlussbemerkungen vom 21.11.2014 [act. 29], Art. 1). Wie aus den Angaben des AGI hervorgeht und die ERZ zutreffend bemerkt (Schlussbemerkungen vom 14.10.2014, act. 27), lag die seeseitige Grundstücksgrenze zu jenem Zeitpunkt zwar die meiste Zeit, jedoch nicht über das gesamte Jahr hinweg unter Wasser. Das geht auch aus der im Bericht des AGI vom 22. August 2014 abgebildeten Grafik hervor, welche unter anderem die Jahreshöchst- und Jahresmindeststände des Seespiegels von 1860 bis 2010 wiedergibt (act. 23, S. 3). Danach sank der Seespiegel im Zeitraum von 1880 bis 1890 regelmässig deutlich unter die Kote 429 m ü.M., so dass das hier interessierende Gebiet mit den Pfahlbauten jeweils freigelegt wurde. Ebenso wenig kann von einem juristischen bzw. wirtschaftlichen Untergang des Parzellenteils gesprochen werden, ist doch davon auszugehen, dass dieser landwirtschaftlich genutzt wurde (vgl. auch Schlussbemerkungen der ERZ vom 14.10.2014 [act. 27], S. 2). Schliesslich ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass bei der um 1880 durchgeführten Vermessung

der Grundstücksgrenzen die schon damals bekannten Pfahlbauten offenbar bewusst vom See abgegrenzt und als privates Eigentum im Grundbuch aufgenommen wurden. Daraus ist zu schliessen, dass die erwähnten Flächen jedenfalls aus kulturell-ideeller Sicht als wertvoll erachtet wurden (vgl. auch Gian Sandro Genna, a.a.O., S. 70). Dass im Zeitpunkt der erstmaligen Aufnahme der heutigen Parzelle Nr. 1___ in das Grundbuch im hier fraglichen Bereich infolge dauerhafter Überflutung kein Privateigentum mehr möglich gewesen wäre, ist somit nicht ersichtlich.

3.7 Wie aus dem Bericht des AGI hervorgeht, sollte mit den beiden Juragewässerkorrekturen unter anderem eine Stabilisierung der Seespiegelschwankungen erreicht werden. Gemäss der Grafik zum Seespiegelstand haben die Schwankungen insbesondere nach der zweiten Juragewässerkorrektur tatsächlich abgenommen und liegt der Jahresmindeststand seit den 80er-Jahren jeweils etwas unter der Kote von 429 m ü.M. (Bericht vom 22.8.2014 [act. 23], S. 2). Die Pfahlbauten im Bereich der Parzelle Nr. 1___ befinden sich gemäss Angaben des AGI auf einer Kote von etwa 429-430 m ü.M. Die betreffenden Parzellenteile sind somit auch heute nicht dauerhaft überflutet und folglich nicht im Sinn von Art. 666 Abs. 1 ZGB vollständig untergegangen. Darüber hinaus kommt den Flächen nach wie vor ein kulturell-ideeller Wert zu, weshalb selbst eine dauerhafte Überflutung dem Privateigentum nicht entgegenstehen würde.

3.8 Die Burgergemeinde stellt sich auf den Standpunkt, dass es sich beim hier fraglichen Gebiet um ein dauerhaft überflutetes Gebiet handle, das gemäss Art. 77 des Gesetzes vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB; BSG 211.1) als öffentliche Sache gelte und deshalb im Eigentum des Kantons stehe (Stellungnahme vom 22.9.2014 [act. 24], S. 3, und Schlussbemerkungen vom 21.11.2014 [act. 29], Art. 1 S. 3). – Gemäss Art. 664 Abs. 1 ZGB stehen die herrenlosen und die öffentlichen Sachen unter der Hoheit des Staates, in dessen Gebiet sie sich befinden. An den öffentlichen Gewässern sowie an dem der Kultur nicht fähigen Land, wie Felsen und Schutthalden, Firnen und Gletschern, und den daraus entspringenden Quellen besteht unter Vorbehalt anderweitigen Nachweises kein Privateigentum (Art. 664 Abs. 2 ZGB). Das kantonale Recht stellt über die Aneignung des herrenlosen Landes, die Ausbeutung und den Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen, wie der Strassen und Plätze, Gewässer und Flussbetten die erforderlichen Bestimmungen auf (Art. 664 Abs. 3 ZGB). Im Kanton Bern gelten gemäss Art. 77 Abs. 2 EG ZGB alle Seen, Flüsse und Bäche, an denen

nicht durch besondere Titel Privateigentum nachgewiesen ist, als öffentliche Sachen. Ufergebiete, die durch das Hochwasser regelmässig überflutet werden, gehören zum Fluss- oder Seebett (Art. 77 Abs. 3 EG ZGB). Gemäss Art. 664 Abs. 2 ZGB und Art. 77 Abs. 2 EG ZGB gilt somit die gesetzliche Vermutung, dass öffentliche Gewässer – wie hier der Bielersee – im Staatseigentum des Kantons stehen (vgl. BGer 5P.147/2000 vom 15.3.2001, in ZBGR 2002 S. 235 E. 3a; Gian Sandro Genna, a.a.O., S. 75; Arthur Meier-Hayoz, a.a.O., Art. 664 N. 131, je auch zum Folgenden; Heinz Rey, a.a.O., N. 191), wobei nach Art. 77 Abs. 3 EG ZGB – wie hier – regelmässig überflutete Ufergebiete zum Seebett gehören. Diese Vermutung ist indes widerlegbar (sog. Beweis des Gegenteils; Rey/Strebel, a.a.O., Art. 664 N. 40). Dabei bringt ein Grundbuchplan, der eine öffentliche Urkunde im Sinn von Art. 9 Abs. 1 ZGB darstellt, solange den vollen Beweis des Gegenteils, als nicht die Unrichtigkeit seines Inhalts nachgewiesen werden kann (sog. Gegenbeweis; Gian Sandro Genna, a.a.O., S. 75; vgl. zum Beweisrecht Schmid/Lardelli, in Basler Kommentar, 4. Aufl. 2010, Art. 9 N. 1 f. und 30). Wie aus den vorangegangenen Erwägungen hervorgeht, besteht kein Grund zur Annahme, dass die im Grundbuchplan eingetragenen Parzellengrenzen unrichtig sind, weshalb auch unter diesem Gesichtspunkt auf sie abgestellt werden kann. Die Gewässerhoheit des Kantons bleibt indes nach Art. 664 Abs. 1 ZGB auch beim Nachweis von Privateigentum bestehen (vgl. Gian Sandro Genna, a.a.O., S. 73 f.; VGE 2011/32/33 vom 28.6.2012, E. 4.1.1). Entgegen der Ansicht der Burgergemeinde kann der Kanton deshalb trotz des Privateigentums am Seeboden Konzessionsgebühren für die Nutzung des Gewässers einfordern (Stellungnahme der Burgergemeinde vom 19.12.2013 [act. 11], Art. 2 S. 3; vgl. auch Art. 8 Abs. 2 und 5 des Gesetzes vom 19. Februar 1990 über die Schifffahrt und die Besteuerung der Schiffe [Schifffahrtsgesetz; BSG 767.1]).

3.9 Als Zwischenfazit ergibt sich somit, dass die ERZ zu Recht auf die im Grundbuch eingetragenen Eigentumsgrenzen abgestellt hat.

4.

Zu prüfen ist weiter, an welchen Kosten die Burgergemeinde beteiligt werden darf.

4.1 Voraussetzung für die Kostenbeteiligung ist gemäss Art. 24 Abs. 3 DPG, dass die Burgergemeinde die Untersuchungen verursacht hat und Grundeigentümerin ist.

Diese beiden Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (VGE 2012/405 vom 8.10.2013, E. 2.3, 2009/222 vom 21.12.2009, E. 3.2, 22624 vom 2.4.2007, E. 4.2, 21764 vom 6.2.2004, E. 2.5.1). Dabei hat das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 28. Juni 2012 dargelegt, dass die Burgergemeinde als Grundeigentümerin, die auf ihrem Grundstück ein Bauvorhaben zulässt, das archäologische Stätten oder Fundstellen beeinträchtigen könnte, die wissenschaftlichen Untersuchungen grundsätzlich verursacht (VGE 2011/32/33, E. 5.1; vgl. auch VGE 22624 vom 2.4.2007, E. 4.1).

4.2 Die Untersuchungsarbeiten verteilten sich auf insgesamt elf Grabungsfelder. Das Grabungsfeld 1 liegt im Hafenbecken. Vor dem Hafen und vergleichsweise weit draussen im See befinden sich die Grabungsfelder 2 und 3. Die Grabungsfelder 4 und 5 betreffen den Seeboden südlich des Hafens und der Liegewiese, wo die ausgehobenen Sedimente aus dem Hafen abgelagert wurden. Die Grabungsfelder 6-11 schliesslich liegen im Bereich der mittlerweile abgebrochenen Ufermauer und heutigen Liegewiese, wobei sich die Felder 6, 7 und 9-11 vor der Mauer im Wasser und das Feld 8 hinter derselben auf dem Land befinden. Während die Grabungsfelder 1 und 6-11 innerhalb der grundbuchlich festgelegten Grenze der Parzelle Nr. 1___ liegen, sind die Felder 2, 3 und 5 ausserhalb dieser Grenze zu finden. Das Feld 4 liegt zu einem kleinen Teil innerhalb der Parzellengrenze und grösstenteils ausserhalb davon (vgl. undatierter Plan «Hafen, Lage der archäologischen Schnitte, Lage und Nr. der Parzellen», unpag. Vorakten ERZ, act. 3A). – Von vornherein unbeachtlich für die Kostenbeteiligung sind die nicht auf der Parzelle Nr. 1___, sondern draussen im See liegenden Grabungsfelder 2 und 3, was auch die ERZ anerkennt (angefochtene Verfügung, E. 2.2). Gleiches gilt entgegen der Ansicht der ERZ für das Feld 5, das ebenfalls ausserhalb der Parzellengrenze liegt (Beschwerdeantwort, Ziff. II/3). Weiter ist unbestritten, dass die Arbeiten auf den im Bereich der heutigen Badewiese liegenden Grabungsfeldern 7-11 Grundeigentum der Burgergemeinde betrafen und durch das Bauvorhaben verursacht wurden (Beschwerde, Art. 5 S. 6). Was das Grabungsfeld 1 im Hafenbecken angeht, hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass die EG Täuffelen die nötigen Vorkehren zum Erhalt allfälliger dort vermuteter archäologischer Stätten getroffen hatte (Aushub der im Hafen abgelagerten Sedimente lediglich bis auf das Niveau früherer Ausbaggerungen), weshalb nicht ersichtlich sei, inwiefern das Bauvorhaben für die Untersuchungen ursächlich gewesen sein soll (VGE 2011/32/33 vom 28.6.2012, E. 5.3.2). Eine Kostenbeteiligung für diese Arbeiten

fällt folglich ebenfalls ausser Betracht. Genauer zu prüfen sind die Grabungsfelder 4 und 6.

4.3 Im Bereich des Grabungsfelds 4 wurde eine Spundwand zur Sicherung der Sedimentablagerung vor dem Abschwemmen eingelassen, weshalb die dort vorgenommenen Untersuchungen durch das Bauvorhaben verursacht worden sind (VGE 2011/32/33 vom 28.6.2012, E. 5.2.2). Der Burgergemeinde ist indes zuzustimmen, dass das Feld, das nur zu einem kleinen Teil innerhalb der Parzellengrenze liegt, bei der Kostenbeteiligung lediglich in diesem Umfang berücksichtigt werden darf (Beschwerde, Art. 5 S. 5). Nach Angaben der ERZ weist der auf der Parzelle Nr. 1___ liegende Teil des Feldes 4 eine Fläche von 18,5 m² auf und derjenige auf dem Kantonsboden eine solche von 106,4 m² (Stellungnahme vom 30.10.2013 [act. 8], Ziff. 4). Die beim Feld 4 angefallenen Kosten dürfen deshalb zu rund 15 % berücksichtigt werden. Daran ändert entgegen der Ansicht der ERZ nichts, dass die Arbeiten auf der gesamten Fläche durch das Bauvorhaben verursacht wurden, müssen doch für die Kostenpflicht nach dem in E. 4.1 Gesagten Verursachung und Eigentum kumulativ erfüllt sein (Beschwerdeantwort, Ziff. II/3).

4.4 Zum Grabungsfeld 6 ergibt sich sodann was folgt:

4.4.1 Das Grabungsfeld 6, das sich wie die Felder 7 und 9-11 vor der abgerissenen Ufermauer befindet, liegt vollständig auf der Parzelle Nr. 1___. Die Burgergemeinde macht aber geltend, es sei im Vergleich zu den angrenzenden Feldern überdimensioniert. Es müsse davon ausgegangen werden, dass der ADB die Grabungen in diesem Feld mit Blick auf ein Wettbewerbsprojekt vorgenommen habe, das in diesem Bereich noch einen Steg vorgesehen habe. Den Wettbewerb gewonnen und die Bewilligung erhalten habe indes ein anderes Projekt ohne Steg. Wenn der ADB «auf Vorrat» Untersuchungen durchführe, die sich in der Folge als unnötig erwiesen, dürfe hierfür nicht die Burgergemeinde als Verursacherin bezeichnet werden. Es dürfe deshalb lediglich eine Fläche in der Grössenordnung der umliegenden Felder berücksichtigt werden (Beschwerde, Art. 5 S. 5 f.). – Mit 350 m² ist das Grabungsfeld 6 im Vergleich zu den Feldern 7 und 9-11, die Flächen von 93 bis 175 m² aufweisen, tatsächlich wesentlich grösser (vgl. Dokument «Grabungsfelder», Vorakten ERZ [act. 8B], act. 1, zusammenfassende Beschreibung Felder 6-9, 10 und 11, S. 3). Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat die ERZ ausgeführt, der ADB habe die Umsetzung des Bauvorhabens nicht unnötig verzögern wollen, weshalb er die Grabungen im Feld 6 bereits im Februar 2010 durchgeführt habe. Zu jenem Zeitpunkt

habe die Gemeindeversammlung der EG Täuffelen das Bauvorhaben noch nicht gutgeheissen gehabt und es sei neben dem heute realisierten Projekt eine Variante mit Badesteg im Raum gestanden (Stellungnahme vom 30.10.2013 [act. 8], Ziff. 5). In den Akten findet sich denn auch ein Auszug aus einem Wettbewerbsprojekt aus dem Jahr 2009, das den Bau eines Stegs vorsah (unpag. Vorakten ERZ, act. 3A). Soweit der ADB diesen Steg zum Anlass für die Untersuchungen im Feld 6 genommen hätte, wäre die Burgergemeinde nicht als Verursacherin der weitflächigen Grabungen zu betrachten: Archäologische Untersuchungen werden grundsätzlich dann verursacht, wenn für ein Bauvorhaben, das die Zerstörung einer bedeutenden archäologischen Stätte oder Fundstelle zur Folge hat, um eine Baubewilligung nachgesucht wird bzw. wenn diese Bewilligung erteilt wird. Die Anordnung einer vorgängigen archäologischen Grabung ist in einem solchen Fall Voraussetzung für die Bewilligung. Es ist somit das Bauprojekt an sich, das eine archäologische Untersuchung notwendig macht (VGE 22624 vom 2.4.2007, E. 4.2, 21764 vom 6.2.2004, E. 2.5.1). Lediglich in Form von Wettbewerbsprojekten vorliegende Ideen können indes kein Verursachen begründen. Anders verhielte es sich nur, wenn die Burgergemeinde bzw. die Einwohnergemeinde den ADB (förmlich) ersucht hätte, das Gebiet mit Blick auf das erwähnte Wettbewerbsprojekt mit Steg zu untersuchen (vgl. VGE 2012/405 vom 8.10.2013, E. 2.5). Diesbezüglich sind in den Akten jedoch keine Anhaltspunkte zu finden.

4.4.2 Anders als vor dem Verwaltungsgericht hat die ERZ die überdurchschnittliche Grösse des Grabungsfelds 6 in ihrer Verfügung vom 28. Juni 2013 erklärt: Auf diesem Feld sei so weit hinaus gegraben worden um festzustellen, ob wegen des Bauvorhabens eine Totalausgrabung nötig würde oder die weiter seewärts liegenden Teile der Flächen 7 und 9-11 im ursprünglichen Zustand belassen werden und dadurch geschützt bleiben könnten. Denn es komme vor, dass wegen einer Teilerstörung durch ein Bauvorhaben der gesamte Restbestand einer Fundstelle in einer Rettungsgrabung dokumentiert werden müsse (angefochtene Verfügung, E. 2.2). Dem Bericht des ADB zu den Grabungsfeldern vor der Ufermauer ist zu entnehmen, dass vorgesehen war, im Feld 6 mit der Grabung zu beginnen, um anschliessend weitere vier Felder auszugraben (vgl. Dokument «Grabungsfelder», Vorakten ERZ [act. 8B], act. 1, zusammenfassende Beschreibung Felder 6-9, 10 und 11, S. 1). Weiter ist auch der Aktennotiz zur Besprechung zwischen Vertretern des ADB und der Gemeinde vom 16. Juni 2009 zu entnehmen, dass im fraglichen Bereich zunächst ein Sondierschnitt geplant war. Sollte dieser Befunde ergeben, wären Rettungsgrabungen vor der

Ufermauer vorgesehen gewesen, wobei diese voraussichtlich vier Felder von 10 m Breite und 30-40 m Länge umfasst hätten (unpag. Vorakten ERZ, act. 8A). Die weitläufigen Grabungen im Feld 6 dienten somit insbesondere dazu abzuklären, ob im ganzen Bereich vor der Ufermauer ausgedehnte Rettungsgrabungen vorgenommen werden müssen. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die ERZ solche Rettungsgrabungen als durch die neue Badewiese verursacht erachtet hätte. Folglich durfte sie auch eine vorgängige Sondierung in einem Bereich dem Bauvorhaben zurechnen. Sie hat somit kein Recht verletzt, wenn sie bei der Kostenbeteiligung der Burgergemeinde das gesamte Grabungsfeld 6 berücksichtigt hat.

4.5 Als weiteres Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass für die Kostenbeteiligung der Burgergemeinde die Grabungsfelder 6-11 vollumfänglich und die Felder 1-3 und 5 nicht zu berücksichtigen sind. Das Grabungsfeld 4 ist soweit miteinzubeziehen, als es innerhalb der Grundstücksgrenzen der Parzelle Nr. 1____ liegt.

5.

Umstritten ist weiter, wie der Anteil an den Gesamtkosten zu erheben ist, an denen die Burgergemeinde beteiligt werden darf.

5.1 Die ERZ hat anlässlich einer Besprechung vom 19. September 2012 mit Vertreterinnen und Vertretern der Burgergemeinde zwei Varianten zur Berechnung des massgeblichen Kostenanteils vorgestellt (Abrechnungsmodi nach «Standardkostensatz pro Stunde» und nach «Standardkostensatz m²»; vgl. die beiden Berechnungen in unpag. Vorakten ERZ, act. 3A). In der angefochtenen Verfügung hat die ERZ letztlich auf den für die Gemeinde günstigeren Abrechnungsmodus «Standardkostensatz pro Stunde» abgestellt, der in der Verfügung nicht näher erläutert wird (angefochtene Verfügung, E. 2.1). Dem Protokoll zur erwähnten Besprechung ist zu entnehmen, dass der Standardkostensatz aus den Gesamtkosten der archäologischen Untersuchungen dividiert durch das Total der für die Untersuchungen aufgewendeten Stunden berechnet wird. Der so errechnete Kostensatz pro Stunde multipliziert mit der Anzahl Arbeitsstunden, die auf den zu berücksichtigenden Grabungsfeldern angefallen sind, ergibt den Kostenanteil, an dem die Burgergemeinde zu beteiligen ist (vgl. Protokoll vom 19.9.2012, unpag. Vorakten ERZ [act. 3A], S. 2).

5.2 Nach Ansicht der ERZ hat die Burgergemeinde anlässlich der Besprechung vom 19. September 2012 sowie mit Stellungnahme vom 30. Oktober 2012 dem gewählten Abrechnungsmodus grundsätzlich zugestimmt (angefochtene Verfügung, E. 2.1). Die Burgergemeinde hat der ERZ in der erwähnten Eingabe mitgeteilt, sie stimme dem Abrechnungsmodus unter dem Vorbehalt zu, dass die Kostenbeteiligung der Gemeinde auf das gesetzliche Minimum von zehn Prozent herabgesetzt werde (unpag. Vorakten ERZ [act. 3A], S. 1). Da die ERZ eine solche Reduktion in der Folge ablehnte, kann die Aussage der Burgergemeinde – wie diese zu Recht einwendet (Stellungnahme vom 19.12.2013, Art. 4 S. 5) – nicht als Einverständnis gewertet werden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich die von der ERZ gewählte Abrechnungsweise grundsätzlich als geeignet erweist, die Kosten der durch die Burgergemeinde auf ihrem Grundstück verursachten Untersuchungen zu bestimmen: Zum einen werden in einem einheitlichen Stundenansatz insbesondere auch diejenigen Arbeiten annäherungsweise berücksichtigt, die sich nicht einem einzelnen Grabungsfeld zuordnen lassen (Aufbau Infrastruktur, Monitoring usw.). Indem der Stundenansatz mit den bei den einzelnen Grabungsfeldern angefallenen Arbeitsstunden multipliziert wird, ist sodann dem Umstand Rechnung getragen, dass auf den Feldern (unabhängig von deren Grösse) unterschiedlich lang gearbeitet und nicht alle Felder gleich intensiv untersucht wurden. Dies im Unterschied zum Abrechnungsmodus Standardkostensatz nach m^2 , wo einzig auf die Grösse der Grabungsflächen abgestellt wird (vgl. auch die Ausführungen des Kantonsarchäologen im Protokoll vom 19.9.2012, unpag. Vorakten ERZ [act. 3A], S. 2). Nach dem Gesagten ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die ERZ den Kostenanteil der Burgergemeinde mit dem beschriebenen Abrechnungsmodus ermittelt hat.

5.3 Die ERZ hat der angefochtenen Verfügung das Dokument «Kostenberechnung nach Standardkostensatz Stunden» vom 21. August 2012 beigelegt (act. 1C, auch zum Folgenden; vgl. Beschwerde, Art. 6 S. 6). Aus diesem geht zunächst hervor, dass auf den im Eigentum des Kantons stehenden Flächen insgesamt 2'345 Arbeitsstunden und auf den Parzellen Nrn. 1___ und 2___ insgesamt 5'149 Stunden aufgewendet wurden, was einen Gesamtaufwand von 7'494 Arbeitsstunden ergibt. Allerdings ist die Parzelle Nr. 2___ von vornherein nicht weiter zu beachten, da die Grabungsfelder entweder auf Kantonsboden oder auf der Parzelle Nr. 1___ liegen. Sodann kann auch unter Zuhilfenahme der «Übersicht zu den Zuweisungen der Arbeitsstunden» vom 10. Februar 2011 nicht nachvollzogen werden, wie sich die auf der Parzelle Nr. 1___ und auf dem Kantonsgebiet angefallenen Stundenaufwände zusammensetzen

(vgl. Vorakten ERZ [act. 8B], act. 4, auch zum Folgenden). Die Übersicht weist zwar Arbeits- und Tauchstunden im Zusammenhang mit der Infrastruktur und dem Monitoring einerseits und solche in Zusammenhang mit dem Bauvorhaben andererseits einzelnen Grabungsfeldern zu. Es ist daraus aber nicht ersichtlich, ob die ausgewiesenen Tauchstunden in der Kolonne «Arbeitsstunden» enthalten sind oder dazuzurechnen sind. Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, wie der keinem Grabungsfeld zugewiesene Aufwand zwischen Kanton und Burgergemeinde verteilt wurde. Zudem hat der Gesamtaufwand nach dieser Übersicht 9'815 bzw. 8'676 (ohne Tauchstunden) Stunden betragen. Auch scheint die ERZ den ganzen Aufwand für die Grabungsfelder 4 und 5 der Burgergemeinde zugerechnet zu haben (vgl. angefochtene Verfügung, E. 2.2). Nach dem in E. 4.3 Gesagten darf das Feld 5 aber gar nicht und das Feld 4 nur anteilmässig berücksichtigt werden. Weiter hat die ERZ in der Kostenberechnung die «Gesamtkosten Rettungsgrabungen auf den Parzellen 1___ und 2___» mit Fr. 437'845.-- beziffert und diesen Betrag durch ein Total von 7'494 an aufgewendeten Stunden geteilt, um einen Standardkostensatz pro Stunde von Fr. 58'426 zu erhalten. Der Betrag von Fr. 437'845.-- dürfte entgegen der Bezeichnung der ERZ nicht nur den Aufwand auf der Parzelle Nr. 1___, sondern den Gesamtaufwand – also auch die auf dem Kantonsboden angefallenen Kosten – beinhalten, wird er doch andernorts ausdrücklich mit «Total Rettungsgrabungen und Monitoring» betitelt (vgl. Dokument «Kostenberechnung nach Standardkostensatz Stunden» vom 21.8.2012 [act. 1C], unten; Protokoll vom 19.9.2012, unpag. Vorakten ERZ [act. 3A], S. 2). Wie sich der Betrag von Fr. 437'845.-- zusammensetzt, kann indes weder der angefochtenen Verfügung noch den Akten – namentlich dem Dokument «Detailgeld» vom 8. Februar 2011, das einen Gesamtbetrag von Fr. 561'372.14 ausweist (vgl. Vorakten ERZ [act. 8B], act. 3) – entnommen werden.

5.4 Die Akten erlauben es dem Verwaltungsgericht nicht, die vorinstanzliche Berechnung des für die Kostenbeteiligung der Burgergemeinde massgebenden Kostenanteils zu überprüfen. Die Beschwerde ist bereits aus diesem Grund insoweit gutzuheissen, als die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache erneut an die Vorinstanz zurückzuweisen ist, damit diese eine nachvollziehbare und den Anforderungen gemäss Art. 24 DPG Rechnung tragende (vgl. vorne E. 4) Berechnung der auf der Parzelle Nr. 1___ angefallenen Kosten (einschliesslich eines Anteils der nicht zuordenbaren Arbeitsstunden) vornimmt.

6.

Schliesslich ist umstritten, welcher Anteil der auf ihrer Parzelle angefallenen Kosten der Burgergemeinde überbunden werden darf.

6.1 Gemäss Art. 24 Abs. 3 DPG haben sich die Gemeinden und anderen Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben nach ihren finanziellen Möglichkeiten im Rahmen von 10 bis 50 Prozent an den Kosten zu beteiligen, wobei der Regierungsrat die Einzelheiten regelt. Art. 22 der Verordnung vom 25. Oktober 2000 über die Denkmalpflege (Denkmalpflegeverordnung, DPV; BSG 426.411) hält dazu Folgendes fest:

Art. 22 Kostenbeteiligung

¹ Die Kostenbeteiligung von Gemeinden und anderen Trägerinnen und Trägern öffentlicher Aufgaben gemäss Artikel 24 Absatz 3 des Denkmalpflegegesetzes beträgt grundsätzlich einen Drittel.

² Die Erziehungsdirektion kann die Kostenbeteiligung auf Gesuch hin bis auf ein Minimum von zehn Prozent reduzieren, wenn die Kostenbeteiligung gemäss Absatz 1 als unzumutbar erscheint oder in einem offensichtlichen Missverhältnis zu den Kosten des Gesamtprojektes steht.

³ Die Erziehungsdirektion kann die Kostenbeteiligung bis auf ein Maximum von 50 Prozent erhöhen, wenn dies als zumutbar erscheint oder die Kostenbeteiligung nur einen geringen Anteil an den Kosten des Gesamtprojektes ausmacht.

⁴ Die Kostenbeteiligung wird in jedem Fall durch eine Verfügung der Erziehungsdirektion festgelegt.

Die Burgergemeinde hat im vorinstanzlichen Verfahren ein Gesuch um Herabsetzung des Beteiligungssatzes auf das gesetzliche Minimum von 10 % eingereicht (vorne Bst. B; unpag. Vorakten ERZ, act. 3A). Die ERZ hat das Gesuch abgelehnt und den Beteiligungssatz auf einen Drittel des für die Burgergemeinde massgeblichen Kostenanteils festgesetzt (angefochtene Verfügung, Ziff. 1 f. sowie E. 2.3.3).

6.2 Vom für die Burgergemeinde massgeblichen Kostenanteil hat diese grundsätzlich einen Drittel zu übernehmen. Daran ändert – wie die ERZ zu Recht ausgeführt hat (angefochtene Verfügung, E. 2.3.3) – nichts, dass es sich hier um eine Burger- und nicht um eine Einwohner- oder Kirchengemeinde handelt, unterscheidet Art. 22 Abs. 1 DPV doch nicht zwischen den verschiedenen Gemeindearten. Wie das Verwaltungsgericht bereits in seinem Urteil vom 28. Juni 2012 dargelegt hat, ist der Regelfall von einem Drittel indes lediglich als Richtwert zu verstehen und entbindet die verfügende Behörde nicht von einer Prüfung der finanziellen Möglichkeiten der Kostenpflichtigen im Einzelfall. Allerdings bedarf ein Abweichen vom Richtwert – sei es

nach oben oder nach unten – einer besonderen Begründung, die im Fall einer Reduktion vorab von den betroffenen Kostenpflichtigen darzulegen wäre (vgl. Art. 22 Abs. 2 DPV; VGE 2012/405 vom 8.10.2013, E. 3.4, 2011/32/33 vom 28.6.2012, E. 6.2). Auch kommt der ERZ bei der Bestimmung des Beteiligungssatzes ein gewisser Ermessensspielraum zu (VGE 2009/222 vom 21.12.2009, E. 5.4.1, 21764 vom 6.2.2004, E. 2.5.2).

6.3 Auszugehen ist vom folgenden Grundsatz: Die Kostenbeteiligung hat als Ausfluss der Selbstbindung der Gemeinwesen den Zweck, dass sich diese möglichst auf die Belassung des betreffenden Objekts im bisherigen Zustand besinnen (Vortrag, S. 14). Die Beteiligung muss demnach eine Höhe erreichen, die das Gemeinwesen ernsthaft vor die Frage der Belassung stellt. Weiter kann auch das von der ERZ angewandte Kriterium der Wertschöpfung des Bauvorhabens grundsätzlich herangezogen werden (vgl. VGE 2009/222 vom 21.12.2009, E. 5.4). Die hier in Frage stehende Badewiese – die Untersuchungen im Hafenbecken wurden nicht von der Burgergemeinde verursacht (vorne E. 4.2) – dürfte der Burgergemeinde abgesehen von einem symbolischen Baurechtszins von Fr. 250.-- für das Baurecht der EG Täuffelen auf der Parzelle Nr. 1___ allerdings keine Erträge einbringen (vgl. zum Baurecht den Dienstbarkeitsvertrag zwischen Einwohner- und Burgergemeinde vom 22.9.2010, Akten Verfahren 100.2011.32/33, Allgemeines Dossier, act. 7A, insb. S. 6 f.). Die ERZ hat in diesem Zusammenhang erwogen, indem die Burgergemeinde gegenüber der Einwohnergemeinde auf Einnahmen verzichte, sich dem Kanton gegenüber aber auf fehlende Einnahmen berufe, verhalte sie sich widersprüchlich und verletze den Grundsatz von Treu und Glauben (angefochtene Verfügung, E. 2.3.3). Die ERZ übersieht, dass sich die Burgergemeinden gemäss Art. 112 Abs. 1 Satz 2 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) nach Massgabe ihrer Mittel zum Wohl der Allgemeinheit einsetzen. Zudem beachten sie bei der Verwaltung und Verwendung ihres Vermögens und dessen Erträge die Bedürfnisse der Einwohnergemeinden (Art. 114 Abs. 1 GG). Dies kann etwa dadurch geschehen, dass sie den Einwohnergemeinden günstig oder unentgeltlich Land abtreten (Daniel Arn, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 114 N. 1). Indem die Burgergemeinde der Einwohnergemeinde ein Baurecht zu einem symbolischen Baurechtszins eingeräumt hat, ist sie lediglich ihrem gesetzlichen Auftrag nachgekommen, weshalb ihr Handeln weder widersprüchlich ist noch gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstösst. Wie die Beschwerdeführerin sodann zutreffend ausführt, verfügen Burgergemeinden im Unterschied zu Einwohner- und

Kirchgemeinden über keine Steuerhoheit und sind in gewissen Bereichen sogar selber steuerpflichtig (Beschwerde, Art. 7 S. 8; vgl. zur steuerrechtlichen Behandlung der verschiedenen Gemeindearten Art. 113 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 83 Abs. 1 Bst. c, d und h des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 [StG; BSG 661.11]; Art. 1 Abs. 1 des Kirchensteuergesetzes vom 16. März 1994 [KStG; BSG 415.0]). Bürgergemeinden decken ihren Finanzbedarf deshalb weitgehend aus den Erträgen ihres Vermögens (Daniel Arn, a.a.O., Art. 112 N. 3). Entsprechend ist die Bemessung des Beteiligungssatzes in erster Linie mit Blick darauf vorzunehmen. Entgegen der Ansicht der ERZ (angefochtene Verfügung, E. 2.3.3) und wie bereits im Urteil vom 28. Juni 2012 dargelegt (VGE 2011/32/33, E. 6.2), hat die von der Einwohnergemeinde gegenüber der Bürgergemeinde abgegebene Schadloserklärung keinen Einfluss auf die Bemessung des Beteiligungssatzes (vgl. Zusatz zum Baurechtsvertrag vom 22.9.2010, Akten Verfahren 100.2011.32/33, Allgemeines Dossier, act. 7C). Ob der Richtwert von einem Drittel an den auf der Parzelle Nr. 1___ angefallenen Kosten im Sinn von Art. 22 Abs. 2 DPV herabzusetzen ist, lässt sich letztlich erst beurteilen, wenn einerseits die Höhe des für die Bürgergemeinde massgebenden Kostenanteils (vgl. vorne E. 5.4) feststeht und andererseits die Finanzkraft der Bürgergemeinde bekannt ist. Letztere lässt sich allein gestützt auf die aktenkundige Jahresrechnung 2011 nicht beurteilen (unpag. Vorakten ERZ, act. 3A). Die ERZ wird deshalb nicht umhin kommen, wenigstens die dazugehörige Bilanz einzufordern, aus welcher auch die vorhandenen Vermögenswerte ersichtlich sind.

7.

Zusammenfassend ist die Beschwerde dahin gutzuheissen, dass die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache erneut an die ERZ zurückzuweisen ist, damit sie in nachvollziehbarer Weise darlegt, welche Kosten und Arbeitsstunden für die Untersuchungen insgesamt angefallen sind und wie viele Arbeitsstunden die Grabungsfelder 4 (soweit auf der Parzelle Nr. 1___ liegend) und 6-11 betreffen. Auf Grundlage dieser Grössen wird die Vorinstanz den Kostenanteil der Bürgergemeinde im Einzelnen auszuweisen und die Kostenbeteiligung mit Blick auf die finanzielle Lage der Beschwerdeführerin und unter Würdigung der geltend gemachten Herabsetzungsgründe neu zu bestimmen haben. Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Burgergemeinde insoweit, als die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Rückweisung der Sache an die ERZ eine Kostenbeteiligung von mehr als 10 % am Kostenanteil der Burgergemeinde nicht ausschliesst. Die Sache wird indes aufgrund des mangelhaft erstellten Sachverhalts bzw. mangels hinreichender Begründung (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG) zurückgewiesen, weshalb von einer teilweisen Auferlegung der Verfahrenskosten an die Burgergemeinde, die in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 108 Abs. 2 Satz 2 VRPG), abzusehen ist. Dem Kanton Bern können gemäss Art. 108 Abs. 2 Satz 1 VRPG keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Nach Art. 104 Abs. 4 VRPG hat die Burgergemeinde keinen Anspruch auf Ersatz der Parteikosten.

9.

Gegen das vorliegende Urteil steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Da es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. BGE 135 II 30 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.1), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt sind.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass die Verfügung der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 28. Juni 2013 aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen wird. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- der Beschwerdeführerin
- dem Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.