

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 4. März 2020

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Keller,
Verwaltungsrichter Rolli, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Barben

A. _____
vertreten durch Fürsprecher...

Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Meikirch
handelnd durch den Gemeinderat, Wahlendorfstrasse 10,
3045 Meikirch

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Reglement über die Mehrwertabgabe; Parteikostenersatz (Entscheidung des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 15. November 2018 und vom 22. Januar 2019; gbv 6/2018)



Sachverhalt:

A.

Am 2. Mai 2018 beschloss die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde (EG) Meikirch ein Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR). Dessen Art. 1 mit dem Randtitel «Gegenstand der Abgabe» lautete wie folgt:

¹ Sofern ein Mehrwert anfällt, erhebt die Gemeinde von den Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe:

- a. bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land zu einer Bauzone (Einzonung, z.B. LZ in W2),
- b. bei der Zuweisung von unüberbautem Land in einer bestehenden Nutzungszone in eine Bauzonenart mit höheren und besseren Nutzungsmöglichkeiten (Umzonung, z.B. ZöN in W2).

² Beträgt der Mehrwert weniger als 20 000 Franken, so wird keine Abgabe erhoben (Freigrenze nach Art. 142a Abs. 4 des Baugesetzes). Bei Aufzonungen (z.B. W1 in W2), oder bei Einzäunungen [richtig: Einzonungen] von bereits überbauten Grundstücken (z.B. LZ in DK), wird ebenfalls keine Abgabe erhoben.

B.

Am 1. Juni 2018 erhob A. _____ Beschwerde an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland. Er beantragte Folgendes:

- «1. Im Art. 1 Abs. 1 lit. b MWAR Meikirch sei der Passus «unüberbautem» zu streichen.
2. Im Art. 1 Abs. 2 2. Satz MWAR Meikirch sei der Passus «oder bei Einzäunungen (recte: Einzonungen) von bereits überbauten Grundstücken (z.B. LZ in DK)» zu streichen.
3. Im Art. 1 Abs. 2 MWAR Meikirch sei der 2. Satz ganz zu streichen.

Eventualiter:

Das MWAR Meikirch sei zur Verbesserung von Art. 1 Abs. 2 im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde Meikirch zurückzuweisen.

– unter Kosten- und Entschädigungsfolge –>

Mit Entscheid vom 15. November 2018 hiess der Regierungsstatthalter die Beschwerde hinsichtlich des Rechtsbegehrens 2 gut und wies das MWAR an die EG Meikirch zurück zur Aufhebung der Formulierung «oder bei Einzäunungen (richtig: Einzonungen) von bereits überbauten Grundstücken

(z.B. LZ in DK)» in Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR. Im Übrigen wies er die Beschwerde ab. Die Verfahrenskosten auferlegte er zu zwei Dritteln A. _____ und zu einem Drittel der EG Meikirch. Er sprach A. _____ zu Lasten der EG Meikirch einen Drittel der Parteikosten zu und forderte den Rechtsvertreter auf, innert 10 Tagen seine Kostennote einzureichen.

Mit Entscheid vom 22. Januar 2019 kürzte die Regierungstatthalter-Stellvertreterin das geltend gemachte Honorar und setzte den Parteikostenersatz auf einen Drittel von Fr. 5'061.70 fest, ausmachend Fr. 1'687.25 (inkl. Auslagen und MWSt).

C.

Gegen den Entscheid vom 15. November 2018 hat A. _____ am 17. Dezember 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Rechtsbegehren (Verfahren 100.2018.447):

«1. Im Art. 1 Abs. 1 lit. b MWAR Meikirch sei der Passus «unüberbautem» zu streichen.

2. Im Art. 1 Abs. 2 MWAR Meikirch sei der 2. Satz ganz zu streichen.

Eventualiter:

Das MWAR Meikirch sei zur Verbesserung von Art. 1 Abs. 1 und 2 im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde Meikirch zurückzuweisen.

– unter Kosten- und Entschädigungsfolge –»

Die EG Meikirch beantragt mit Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2019, die Beschwerde sei abzuweisen. Eventuell sei die Streichung von rechtlich unzulässigen Formulierungen im Reglement zu verfügen.

Das Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland verzichtet mit Eingabe vom 22. Januar 2019 auf eine förmliche Vernehmlassung und weist auf Ziel und Zweck der Mehrwertabschöpfung hin.

D.

Am 21. Februar 2019 hat A._____ auch gegen den Entscheid vom 22. Januar 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben (Verfahren 100.2019.72). Er beantragt, der Parteikostenersatz im vorinstanzlichen Verfahren sei auf einen Drittel eines Honorars von total Fr. 5'614.20 zu erhöhen, ausmachend Fr. 1'871.40. Bei Gutheissung der Beschwerde vom 17. Dezember 2018 seien die Partei- und Verfahrenskosten vor dem Regierungsstatthalteramt entsprechend dem Ergebnis neu festzusetzen. Zudem stellt er den Antrag, die beiden Beschwerdeverfahren seien zu vereinigen.

Die EG Meikirch beantragt mit Beschwerdeantwort vom 14. März 2019, die Beschwerde sei abzuweisen und es sei alles daran zu setzen, das Beschwerdeverfahren 100.2018.447 nicht zu verzögern. Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland schliesst mit Eingabe vom 15. März 2019 sinngemäss auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerden als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch den strittigen kommunalen Erlass mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit in schutzwürdigen Interessen betroffen. Er ist deshalb zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt (Art. 79a VRPG; sog. virtuelle Betroffenheit); dies gilt sowohl in Bezug auf den Entscheid in der Hauptsache als auch auf jenen betreffend den Parteikostenersatz. Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerden ist einzutreten.

1.2 Die beiden Beschwerden richten sich gegen zwei Entscheide des Regierungsstatthalteramts, die dasselbe Verfahren betreffen. Die Verfahren sind deshalb zu vereinigen (Art. 17 Abs. 1 VRPG).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtenen Entscheide auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Da die Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung ist, urteilt es in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

2.1 Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle von kommunalen Erlassen ist zu prüfen, ob die in Frage stehenden Vorschriften gegen übergeordnetes Recht verstossen, d.h. gegen Bundesrecht, kantonales Recht oder übergeordnetes kommunales Recht. Dabei gilt der Grundsatz der sogenannten Normerhaltung, wonach die betreffende kommunale Norm nur aufzuheben ist, wenn sie keiner verfassungs- oder gesetzeskonformen Auslegung zugänglich ist. Für die Beurteilung, ob die kommunale Norm verfassungs- und gesetzeskonform ausgelegt werden kann, sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts folgende Kriterien massgebend: die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Wahrscheinlichkeit verfassungs- und gesetzmässiger Anwendung, die Möglichkeit, bei einer späteren Normenkontrolle einen hinreichenden Rechtsschutz zu erhalten, die konkreten Umstände, unter denen die Norm zur Anwendung kommt, sowie die Möglichkeit einer Korrektur und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit. Bei der Beurteilung der Wahrscheinlichkeit rechtskonformer Anwendung dürfen auch Erklärungen der Behörden zur künftigen Rechtsanwendung berücksichtigt werden. Eine Norm ist rechtskonformer Auslegung namentlich zugänglich, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine verfassungs- und gesetzeskonforme Interpretation beiseite geschoben werden. Dies würde auf eine unzulässige Normkorrektur hinauslaufen. Grenze der rechtskonformen Auslegung bildet

der unverkennbare Wortsinn (zum Ganzen BVR 2015 S. 3 E. 2.2 mit zahlreichen Hinweisen; BGE 143 I 137 E. 2.2, 140 I 2 E. 4).

2.2 Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer wesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die ungerechtfertigte Gleich- oder Ungleichbehandlung muss sich auf einen wesentlichen Aspekt beziehen. Unter Umständen kann ein Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 BV mit den vom Gesetzgeber verfolgten Zielen gerechtfertigt werden. Zudem verfügt der Gesetzgeber – im Allgemeinen, aber insbesondere im Bereich der Abgaben – über einen grossen Gestaltungsspielraum (BGE 143 II 568 nicht publ. E. 3.5 mit Hinweisen [Pra 107/2018 Nr. 103]).

3.

3.1 Gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen (Abs. 1). Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 % ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden (Abs. 1^{bis}). Gemäss Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre (Bst. a) oder der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Bst. b). Art. 5 Abs. 1^{bis}-1^{sexies} RPG sind mit der Revision vom 15. Juni 2012 eingefügt worden und seit 1. Mai 2014 in Kraft. Gestützt darauf hat der Kanton Bern Art. 142 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) geändert und die neuen Art. 142a-142f erlassen (Fassung gemäss Baugesetzrevision vom 9. Juni 2016, in Kraft ab

1.4.2017). Per 1. März 2020 ist die Baugesetzrevision vom 12. September 2019 in Kraft getreten. Damit wurden die Art. 142 ff. BauG geändert, wobei die hier interessierenden Bestimmungen inhaltlich gleich geblieben sind.

3.2 Nach Art. 142 Abs. 1 BauG entrichten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die als Folge einer Planung in den Genuss eines Mehrwerts gelangen, eine Mehrwertabgabe nach Massgabe dieses Gesetzes und der von den Gemeinden erlassenen Bestimmungen. Art. 142 Abs. 4 BauG beauftragt die Gemeinden, den Ausgleich von Planungsvorteilen in einem Reglement zu regeln. In der Fassung vom 19. September 2019 präzisiert die Bestimmung, dass die Gemeinden sich dabei am Bundesrecht (Art. 5 RPG) und am BauG zu orientieren haben. Art. 142a BauG regelt den Gegenstand der Mehrwertabgabe. Sofern ein Mehrwert anfällt, wird bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land zu einer Bauzone (Einzonung) eine Mehrwertabgabe erhoben (Abs. 1). Die Gemeinden können darüber hinaus eine Mehrwertabgabe erheben bei der Zuweisung von Land in einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart mit besseren Nutzungsmöglichkeiten (Umzonung) oder bei der Anpassung von Nutzungsvorschriften im Hinblick auf die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten (Aufzonung; Abs. 2).

3.3 Gestützt auf Art. 142 Abs. 4 BauG hat die EG Meikirch am 2. Mai 2018 das MWAR erlassen. Umstritten ist dessen Art. 1, der den Gegenstand der Abgabe regelt. Der Regierungsstatthalter hat im angefochtenen Entscheid die Beschwerde teilweise gutgeheissen und die Gemeinde angewiesen, die Formulierung «oder bei Einzäunungen (richtig: Einzonungen) von bereits überbauten Grundstücken (z.B. LZ in DK)» in Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR zu streichen. Er hat erwogen, bei *Einzonungen* sei von Bundesrechts wegen eine Mehrwertabgabe zu erheben; darauf könne bei überbautem Land nicht verzichtet werden (angefochtener Entscheid E. II [richtig: III] 3.6 f.). Streitig und zu prüfen bleibt demnach, ob die Mehrwertabgabe bei *Umzonungen* gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. b MWAR auf unüberbautes Land beschränkt werden darf (Rechtsbegehren 1 der Beschwerde vom 17.12.2018) und ob bei *Aufzonungen* im Sinn von Art. 1 Abs. 2 MWAR auf eine Mehrwertabgabe verzichtet werden darf (Rechtsbegehren 2 der Beschwerde vom 17.12.2018). Der Beschwerdeführer macht geltend,

beides verletze das Gebot der Rechtsgleichheit. Dies gelte auch für Art. 142a BauG, da er eine Wahlmöglichkeit vorsehe, entweder nur Umzonungen oder nur Aufzonungen für abgabepflichtig zu erklären, wofür kein sachlicher Grund bestehe. Art. 142a BauG verstosse zudem gegen Art. 5 Abs. 1 RPG, weil er den Gemeinden die Kompetenz einräume, bei Aufzonungen und Umzonungen ganz auf eine Mehrwertabgabe zu verzichten. Damit sei der bundesrechtliche Auftrag nicht erfüllt, einen angemessenen Ausgleich zu schaffen für alle erheblichen Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem RPG entstehen.

4.

4.1 Art. 5 Abs. 1 RPG enthält einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, erhebliche Vor- und Nachteile auszugleichen, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Die Bestimmung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass es ungerecht wäre, wenn planungsbedingte Wertsteigerungen vollständig in privater Hand blieben, während der Staat enteignungsähnliche Wertverminderungen bereits von Verfassung wegen entschädigen muss. Dazu kommt, dass die Raumplanung im Hinblick auf die Schaffung einer geordneten Besiedlung notwendigerweise die Bodennutzungschancen und somit auch Wertsteigerungen der Grundstücke ungleich verteilt. Dem Gedanken der (individuellen und kollektiven) Gerechtigkeit sowie der Verwirklichung von Rechtsgleichheit dienend will Art. 5 Abs. 1 RPG eine Symmetrie zwischen Vorteils- und Nachteilstatbeständen schaffen. Zugleich zielt das RPG auf eine ausgleichende Korrektur der durch die Raumplanung bewirkten Ungleichverteilung von Nutzungschancen und Bodenwertsteigerungen (zum Ganzen BGE 142 I 177 E. 4.3.1; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 5 N. 7; Beat Stalder, Der Ausgleich von Planungsvorteilen – Aufbruch zu neuen Ufern, in Hubert Stöckli [Hrsg.], Schweizerische Baurechtstagung 2015, S. 75 ff., 79). Daran hat sich mit der Revision vom 15. Juni 2012 grundsätzlich nichts geändert (vgl. zur Zielsetzung der ursprünglichen Vorschrift etwa Erläuterungen zum RPG, hrsg. vom damaligen Bundesamt für Raumplanung, 1981, Art. 5 N. 2 mit Hinweisen). Neu enthält aber Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG Mindestvorgaben und konkretisiert den offen formulierten «angemessenen Ausgleich für erheb-

liche Vor- und Nachteile» in Bezug auf die Abgeltung von Planungsvorteilen. Zwingend auszugleichen sind gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG nur Einzonungsgewinne (Beat Stalder, a.a.O., S. 78; Lukas Bühlmann, Mehrwertausgleich, Empfehlungen für die kantonale Ausführungsgesetzgebung, in *inforum* 3/2015 S. 3; vgl. auch BGer 1C_216/2019 vom 21.11.2019 E. 4.3). Darüber hinaus dürfen die Kantone – mit entsprechender gesetzlicher Grundlage – weitergehende Planungsmehrwerte dem Ausgleich unterstellen. In Betracht fallen vorab Planungsgewinne aus Umzonungen und Aufzonungen (Beat Stalder, a.a.O., S. 81; Weder/Bussmann, Die Mehrwertabgabe, in *ExpertFocus* 4/2019 S. 338 ff., 339; vgl. auch Etienne Poltier, *Le nouveau régime des contributions de plus-value de l'art. 5 LAT révisé. Une modeste avancée vers une répartition plus équitable des plus-values foncières?*, in Zufferey/Waldmann [Hrsg.], *Revision Raumplanungsgesetz 2014, 2015*, S. 255 ff., 283).

4.2 In der Literatur wird teilweise die Auffassung vertreten, kantonales Recht, das nur die Mindestanforderungen von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG erfülle, genüge Art. 5 Abs. 1 RPG nicht. Demnach sei der Gesetzgebungsauftrag nach Art. 5 RPG nicht allein mit der Mindestregelung erfüllt, sondern es seien auch die Vorteile von grösseren Um- und Aufzonungen per Mehrwertabschöpfung auszugleichen (BGE 143 II 568 E. 8.3 [Pra 107/2018 Nr. 103] mit Hinweisen; Peter Hänni, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 6. Aufl. 2016, S. 253; Etienne Poltier, in *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016* [nachfolgend: *Praxiskommentar RPG*], Art. 5 N. 24 und 34; Urs Eymann, *Einzelaspekte zum Planungsmehrwertausgleich*, in *KPG-Bulletin* 4/2018 S. 94 ff., 101). – Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG war im Revisionsentwurf des Bundesrats noch nicht enthalten; die Bestimmung wurde erst in der parlamentarischen Beratung eingefügt, gestützt auf einen Vorschlag der Kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (Beat Stalder, a.a.O., S. 77; AB S 2011 S. 1175 ff.). Aus mehreren Gründen war man in den Eidgenössischen Räten der Ansicht, dass die vom Bundesrecht im Sinn eines zwingenden Minimums vorgeschriebene Abgabe nur jene Mehrwerte erfassen soll, die auf Neueinzonungen zurückgehen. Angesichts der heute vielerorts grossen Bauzonenreserven und des Ziels, die Gesamtheit der bestehenden Bauzonenflächen möglichst wenig auszudehnen, soll in erster Linie der Anreiz zu Neueinzonungen gedämpft

werden. Andererseits soll die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden. Ein Mittel dazu bilden Um- und Aufzonungen. Es bestand die Befürchtung, dass die Erhebung von Abgaben auf Um- und Aufzonungen dem Ziel der Verdichtung entgegenstehen könnte. Da es sich beim RPG zudem nur um ein Grundsatzgesetz handelt, wollte sich der Bundesgesetzgeber zurückhalten und die Erhebung der Abgabe nur für die raumplanungs- politisch wichtigste und heikelste Planungsmassnahme, nämlich die Neu- einzonung, zwingend vorschreiben. Die Kantone sind jedoch frei, weitere planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen (Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling, Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungs- gesetz, in Raum und Umwelt 4/2013 S.2 ff., 6; vgl. AB S 2011 S. 1178, Votum Bundesrätin Doris Leuthard). Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG ist also als be- wusster Entscheid des Bundesgesetzgebers zu verstehen, den Kantonen nur einen Mindeststandard vorzuschreiben. Aus Art. 5 Abs. 1 RPG lässt sich daher keine Pflicht des Kantons bzw. der Gemeinden ableiten, Um- und Aufzonungen zwingend der Mehrwertabgabe zu unterstellen. So hat auch der Bundesgesetzgeber erkannt, dass eine Mehrwertabgabe in ge- wissen Fällen die Siedlungsentwicklung nach innen behindern kann, welche mit der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 ebenfalls zusätzliches Ge- wicht erhalten hat (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis}, Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG).

4.3 Art. 5 Abs. 1 und 1^{bis} RPG sind vor dem Hintergrund zu verstehen, dass Mehrwertausgleichsregelungen den verschiedenen örtlichen Verhält- nissen Rechnung tragen müssen. Kantonale Regelungen, die sich auf die Erfüllung der Minimalvorschrift von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG beschränken, sind bundesrechtlich vertretbar, wenn diese Kantone den Gemeinden die Mög- lichkeit einräumen, einen weitergehenden, namentlich auch Um- und Auf- zonungen erfassenden Mehrwertausgleich zu schaffen. Jedenfalls dürfen sie dies den Gemeinden nicht verbieten. Es ist dann Aufgabe der Ge- meinden, entsprechende kommunale Regelungen zu erlassen. Das kanto- nale Recht sollte den Gemeinden Regelungsspielräume vorbehalten für eigene angemessene, ausgewogene kommunale Ausgleichsgrundsätze, die auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt sind (Heinz Aemisegger, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1-Abs. 1^{sexies} RPG, in AJP 2016 S. 632 ff., 636 und 638). Gerade in grossen heterogenen Kantonen wie Zürich, Bern, Aargau, Graubünden und Waadt gibt es erhebliche regionale

Unterschiede. In den Städten und Agglomerationen dieser Kantone ist der Bau- und Nutzungsdruck grösser als in den peripheren und ländlich geprägten Gemeinden. In Letzteren würde man mit einem Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen die raumplanerisch erwünschte Innenentwicklung unter Umständen abwürgen. In den Städten und Agglomerationen hingegen ist der Mehrwertausgleich oft ein wichtiger Baustein für die Innenentwicklung (Lukas Bühlmann, a.a.O., S. 4 f.).

4.4 Die seit dem 1. April 2017 geltende Regelung zur Mehrwertabschöpfung im BauG ist Ausdruck des Willens des Gesetzgebers, den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungs- und Regelungsspielraum zu belassen. Sie beschränkt sich deshalb im Sinn einer Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebung auf diejenigen (Mindest-)Vorgaben, die zur Umsetzung der bundesrechtlichen Mindestvorgaben und des entsprechenden Gesetzgebungsauftrags zwingend sind (zum Ganzen Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des BauG, in Tagblattbeilagen zur Septembersession 2019 des Grossen Rates [Geschäfts-Nr. 2018.JGK.410], S. 2). Art. 142a BauG ermöglicht den Gemeinden, ausser bei Einzonungen auch bei Umzonungen und/oder Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben. Es ist Aufgabe der Gemeinden, diejenige Regelung zu treffen, die ihren örtlichen Verhältnissen gerecht wird. Art. 142a BauG genügt den Anforderungen von Art. 5 RPG. Gestützt auf Art. 5 RPG und Art. 142a BauG sind die Gemeinden folglich befugt, aber nicht verpflichtet, bei Um- und/oder Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben (vgl. zum Rechtsgleichheitsgebot hinten E. 6.1).

5.

5.1 Die Gemeinde sieht in Art. 1 Abs. 1 Bst. b MWAR vor, dass eine Abgabe erhoben wird bei der Umzonung von unüberbautem Land, während Aufzonungen gemäss Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR abgabefrei sind. Um zu klären, welche Vorgänge von der Abgabepflicht erfasst sind, ist daher vorab zu prüfen, was unter Umzonung bzw. Aufzonung zu verstehen ist und wie diese Planungsvorgänge voneinander (und von der Einzonung) abzugrenzen sind.

5.2 Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG ordnet einen Mehrwertausgleich zwingend an bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land zu einer Bauzone, d.h. bei Einzonungen. Es handelt sich dabei um einen bundesrechtlichen Begriff; für einen kantonalen oder kommunalen Einzonungsbegriff bleibt kein Raum (Michael Pflüger, Die Mehrwertabgabe nach Art. 142 ff. des revidierten BauG – Streiflichter auf eine Baustelle, in BVR 2017 S. 268 ff., 279 f.; Etienne Poltier, Praxiskommentar RPG, Art. 5 N. 51). Die Umzonung und die Aufzonung sind demgegenüber kantonale Begriffe; sie werden in Art. 142a Abs. 2 BauG definiert. Als Umzonung gilt die Zuweisung von Land in einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart mit besseren Nutzungsmöglichkeiten. Als Aufzonung gilt die Anpassung von Nutzungsvorschriften im Hinblick auf die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten. Der Wortlaut von Art. 142a Abs. 2 BauG spricht dafür, dass die Umzonung durch eine Änderung der Nutzungsart charakterisiert ist, während mit Aufzonung eine Erhöhung des Nutzungsmasses gemeint ist. Der Begriff der «Bauzonenart» bei der Legaldefinition der Umzonung wäre dann so zu verstehen, dass eine andere Bauzonenart nur und erst dann vorliegt, wenn sich die Nutzungsart ändert. Die beiden Planungsvorgänge könnten indessen auch so voneinander abgegrenzt werden, dass bei der Aufzonung die (allgemeinen) Nutzungsvorschriften im Baureglement geändert werden, während bei der Umzonung eine Änderung des Nutzungsplans erfolgt (zum Ganzen Michael Pflüger, a.a.O., S. 282 f.).

5.3 Der Regierungsstatthalter ist im angefochtenen Entscheid der zweiten Abgrenzungsmöglichkeit gefolgt. Er hat erwogen, wenn danach unterschieden werde, ob es sich um eine Veränderung der Zuordnung zu einer Bauzone handle (Umzonung) oder ob durch Abänderung der baurechtlichen Bestimmungen ein Mehrwert entstehe (Aufzonung), lägen klar unterschiedliche rechtliche Vorgänge vor, welche auch unterschiedlich behandelt werden könnten. Die Umzonung betreffe einzelne Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in einem bestimmten Gebiet, deren Grundstücke durch Umzonung einer neuen Zone mit besseren Nutzungsbestimmungen zugeordnet werden. Sie betreffe jedoch nicht alle Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in sämtlichen gleichen Zonen der Gemeinde. Würden jedoch im Baureglement Bestimmungen für eine bestimmte Zone erlassen, betreffe dies alle Grundeigentümerinnen und

Grundeigentümer, die ein Grundstück in einer solchen Zone besitzen (generell-abstrakte Regelung). In letzterem Fall könne das hauptsächliche Ziel der Mehrwertabschöpfung – der Ausgleich unter allen Personen mit Grundeigentum – auch ohne Abgabe erreicht werden (E. II [richtig: III] 4.14 des angefochtenen Entscheids). – Der Beschwerdeführer folgt zwar ebenfalls der Auffassung des Regierungsstatthalters, macht aber geltend, die Begriffe seien raumplanerisch ungenügend scharf abgrenzbar, sie flössen ineinander über und es könne der gleiche Vorgang mittels einer Umzonung oder mittels einer Aufzonung bewirkt werden. Die Ungleichbehandlung dieser Vorgänge sei daher nicht zulässig (Beschwerde S. 10 f.).

5.4 Ausgehend von Art. 142 Abs. 2 BauG können die Gemeinden die abgabepflichtigen Tatbestände selber umschreiben, jedoch die Begriffe Um- und Aufzonung nicht neu definieren. Die EG Meikirch bezeichnet als Umzonung die Zuweisung von (unüberbautem) Land in einer bestehenden Nutzungszone in eine Bauzonenart mit höheren und besseren Nutzungsmöglichkeiten und nennt als Beispiel die Umteilung von einer Zone für öffentliche Nutzungen (ZöN) in eine Wohnzone W2 (Art. 1 Abs. 1 Bst. b MWAR). Als Beispiel für eine Aufzonung nennt sie eine Umteilung von der Wohnzone W1 in die Wohnzone W2 (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR). Art. 1 Abs. 1 Bst. b MWAR entspricht inhaltlich Art. 142 Abs. 2 BauG; die Unterschiede im Wortlaut sind für die Bedeutung nicht entscheidend. Aus den Beispielen in Art. 1 MWAR ist ersichtlich, dass die Gemeinde nur die Zuweisung zu einer Bauzone mit anderer *Nutzungsart* als Umzonung versteht. Damit folgt sie der erstgenannten Abgrenzungsmethode (vorne E. 5.2).

5.5 Nach der zweiten Abgrenzungsmethode, nach welcher der Regierungsstatthalter vorgegangen ist, wäre die Umteilung von der Wohnzone W1 in die Wohnzone W2 demgegenüber eine Umzonung, weil sie durch eine Änderung des Zonenplans erreicht werden soll (vgl. die Zonenpläne zur vorgesehenen Teilortsplanungsrevision, act. 4A2 Beilagen 9-11). Aus den Zonenplänen zur vorgesehenen Teilortsplanungsrevision ist indessen ersichtlich, dass die Wohnzone W1 abgeschafft und sämtliche Grundstücke in dieser Zone der W2 zugewiesen werden sollen. Dass auf sämtlichen Grundstücken der heutigen W1 höhere Bauten möglich sein sollen, könnte

theoretisch auch durch eine Änderung der entsprechenden Masse im Baureglement erreicht werden; in diesem Fall handelte es sich gemäss der zweiten Abgrenzungsmethode um eine Aufzoning. Die vorgesehene Teilortsplanungsrevision zeigt daher beispielhaft, dass bei dieser Abgrenzungsvariante dasselbe Ergebnis mittels Umzoning oder Aufzoning erreicht werden kann, womit die Abgrenzung für die Mehrwertabgabepflicht untauglich wird.

5.6 Als Argument für die zweite Methode wird zwar auch angeführt, sie ergäbe weniger Konflikte mit der Rechtsgleichheit, wenn Gemeinden nur Umzonungen für abgabepflichtig erklärten und Aufzonungen von der Abgabe ausnahmen, da bei dieser Auslegung nur generell-abstrakte Nutzungserhöhungen von der Abgabe ausgeschlossen seien (vgl. Michael Pflüger, a.a.O., S. 283; vorne E. 5.3). Dieses Argument ist insofern zu relativieren, als «generell-abstrakt» nicht gleichzusetzen ist mit «grossflächig», da bestimmte Zonenarten auch nur wenige Grundstücke umfassen können und eine Reglementsänderung daher auch nur wenige Personen betreffen kann. – Folgt man hingegen der Abgrenzung der Gemeinde, wonach eine Umzoning die Änderung der *Nutzungsart* und eine Aufzoning die Änderung des *Nutzungsmasses* bedeutet, lassen sich die beiden Vorgänge in der Regel schärfer abgrenzen. In der Rechtsprechung wurden die Begriffe bereits bisher mehrheitlich so verstanden bzw. abgegrenzt (vgl. etwa BVR 2006 S. 491 E. 6.4 [Aufzoning von der Bauklasse I in die Bauklasse IIa]; BGer 1C_441/2015 vom 18.11.2015 E. 2.6 [Aufzoning von W2 zu W3]; vgl. auch Beat Stalder, a.a.O., S. 81). Den Materialien sind keine Hinweise darauf zu entnehmen, dass der Gesetzgeber die Begriffe anders verstanden hätte. Es ist daher bei der Auslegung von Art. 142a BauG der Auffassung der Gemeinde zu folgen; bei der vorgesehenen Überführung der Grundstücke in der W1 in die W2 (und von Teilen der W2 in die W2plus) handelt es sich somit – wie von der Gemeinde vorgesehen – um Aufzonungen. Ob die Gemeinde Auf- und Umzonungen mehrwertabgaberechtlich ungleich behandeln und bei Umzonungen zwischen überbauten und unüberbauten Grundstücken unterscheiden darf, ist vor diesem Hintergrund zu beurteilen.

6.

6.1 Art. 142a BauG lässt den Gemeinden bei der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe einen weiten Handlungs- und Regelungsspielraum, was mit Art. 5 RPG vereinbar ist (vorne E. 4.4). Die Gemeinden dürfen bei Um- und Aufzonungen vollständig auf die Abgabe verzichten oder nur gewisse Vorgänge für abgabepflichtig erklären (vgl. Erläuterungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung [AGR] zum Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe vom August 2017, S. 3 [einsehbar unter: <www.be.ch/dij>, Rubriken «Raumplanung/Arbeitshilfen (AHOP)/Mehrwertabgabe»]). Sie haben jedoch in jedem Fall den Grundsatz der Rechtsgleichheit zu beachten (Art. 8 Abs. 1 BV; vorne E. 2.2). Wenn eine Gemeinde nur Mehrwerte aus gewissen Auf- und Umzonungen bzw. nur solche aus Aufzonungen oder nur aus Umzonungen für abgabepflichtig erklärt, muss sie vernünftige, sachliche Gründe für die getroffenen Unterscheidungen vorbringen können (Michael Pflüger, a.a.O., S. 281). Um vor Art. 5 Abs. 1 BV und dem Gebot der Rechtsgleichheit standzuhalten, muss der Verzicht auf eine Abgabe bei Um- und/oder Aufzonungen mit den örtlichen Verhältnissen begründet werden können (vgl. vorne E. 4.3).

6.2 Die Gemeinde sieht mit Art. 1 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Satz 2 MWAR vor, dass nur bei der Umzonung von unüberbauten Grundstücken eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Alle anderen Umzonungen und alle Aufzonungen sollen demgegenüber abgabefrei sein. Die Gemeinde begründet diese Regelung mit ihrem Projekt «Aktive Wohnpolitik», das Gegenstand einer laufenden Teilrevision der Ortsplanung bildet (act. 4A2 Beilagen 9-11). Damit sollen die Wohnquartiere verdichtet und dort zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden. Dies will die Gemeinde vor allem dadurch erreichen, dass sie Grundstücke in der Wohnzone einer Wohnzone mit grösserem Nutzungsmass zuweist. Sie befürchtet, dass eine Mehrwertabgabe die Verdichtung hindern könnte, da die Abgabe bei Veräusserung oder Überbauung fällig wird (Art. 142c Abs. 1 BauG).

6.3 Der Beschwerdeführer bringt demgegenüber vor, es sei grundsätzlich falsch, für ein «ewig» geltendes Reglement nur gerade auf die aktuelle Situation abzustellen. Die Beschränkung von abgabepflichtigen Umzonungen auf unüberbaute Landflächen widerspreche dem Rechtsgleich-

heitsgebot. Es sei nicht einzusehen, weshalb zwei gleich grosse unüberbaute Flächen abgaberechtlich unterschiedlich behandelt werden sollten, je nachdem, ob sie ein eigenes Grundstück bildeten oder zu einem Grundstück gehörten, auf dem bereits ein Gebäude stehe. Ebenso sei es rechtungleich, Aufzonungen einerseits und Umzonungen andererseits mehrwertabgaberechtlich unterschiedlich zu behandeln.

6.4 Der Regierungsstatthalter hat Art. 1 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Satz 2 MWAR für zulässig befunden mit der Begründung, der Charakter der Regelung entspreche einer Lenkungsabgabe, indem die Überbauung, d.h. Verdichtung von bereits überbautem Land gegenüber der erstmaligen Überbauung von unüberbautem Land gefördert werde. Angesichts des bundesrechtlichen Ziels der haushälterischen Bodennutzung und Verhinderung der Zersiedelung ergebe dies durchaus Sinn und stelle einen sachlichen und vernünftigen Grund für eine Differenzierung dar. Der Regierungsstatthalter hat erwogen, gemäss dem Zonenplan der EG Meikirch vom 14. Mai 2008 sei in den Ortsteilen Meikirch, Ortschaften und Wahlendorf nicht sehr viel Land als eingezonte Bauzone vorhanden, welches gänzlich unbebaut sei. Demgegenüber gebe es einzelne grössere eingezonte Parzellen, auf welchen am Rand ein Gebäude stehe, die im Übrigen jedoch noch unüberbaut seien. Beim weitaus grössten Teil der eingezonten Grundstücke handle es sich jedoch um typische Einfamilienhausparzellen mit wenig Umschwung. Für diese Grundstücke ergebe es Sinn, dass im Fall einer Umzonung keine Mehrwertabgabe erhoben werde, denn das Ziel der Verdichtung stelle einen sachlichen Grund für die unterschiedliche Behandlung dar. Dass es noch vereinzelt Grundstücke gebe, welche einen grösseren landwirtschaftlichen Umschwung aufweisen und von der Regelung ebenfalls profitieren würden, sei angesichts der überwiegenden Anzahl von klassischen Einfamilienhausgrundstücken in Kauf zu nehmen (angefochtener Entscheid E. II [richtig: III] 2.8 und 2.10).

6.5 Der Regierungsstatthalter hat auch die unterschiedliche Behandlung von Um- und Aufzonungen für zulässig erklärt; dabei ist er allerdings davon ausgegangen, dass unter Umzonung eine Änderung des Nutzungsplans, unter Aufzonung eine Änderung der allgemeinen Nutzungsvorschriften im Baureglement zu verstehen ist (vorne E. 5.3). Wie dargelegt ist dieser Auf-

fassung nicht zu folgen (vorne E. 5.6). Die unterschiedliche Auslegung des Begriffs der Aufzonung ist vor allem für die Einfamilienhausparzellen von Bedeutung, die der Regierungsstatthalter als Beispiel für Umzonungen genannt hat: Werden solche Grundstücke wie vorgesehen von der W1 in die W2 oder von der W2 in die W2plus umgeteilt, handelt es sich um eine Aufzonung, nicht um eine Umzonung. Die Gemeinde beabsichtigt, im Fall der Umzonung von zwei unüberbauten Grundstücken in Wahlendorf (Gbbl. Nrn. ... und ...) eine Mehrwertabgabe zu erheben (Beschwerdeantwort S. 4). Für Umzonungen von überbauten Grundstücken, welche von der Abgabe ausgenommen werden sollen, hat sie kein Beispiel genannt. Das in der Beschwerde erwähnte Grundstück Kirchmatt (Gbbl. Nr. ...) ist noch unüberbaut und soll nach Angaben der Gemeinde mit einer Überbauungsordnung faktisch von einer W2 in eine W2plus überführt werden (Beschwerdeantwort S. 3); die Gemeinde scheint dies als (abgabefreie) Aufzonung zu betrachten.

6.6 Vor dem Hintergrund des Projekts «Aktive Wohnpolitik» sind die Befürchtungen der Gemeinde nachvollziehbar, wonach eine Mehrwertabgabe auf Aufzonungen die erwünschte Verdichtung bremsen könnte. Dies insbesondere dadurch, dass bei der grossflächigen Erhebung der Abgabe mit Widerstand gegen die vorgesehene Teilortsplanungsrevision zu rechnen wäre. Ob die Abgabe im Fall der Annahme der Teilortsplanungsrevision die gewünschte Erweiterung der Wohnfläche bremsen würde, ist demgegenüber fraglich, zumal der Ausbau bestehender Wohnhäuser stärker von anderen Faktoren bestimmt sein dürfte. Dass eine Abgabe auf Auf- und Umzonungen die raumplanerisch gewünschte Verdichtung bremsen könnte, war im Übrigen auch eine Befürchtung in der parlamentarischen Beratung zur Revision von Art. 5 RPG (vorne E. 4.2). Das Projekt «Aktive Wohnpolitik» beinhaltet im Wesentlichen Aufzonungen; jedenfalls die vorgesehene Teilortsplanungsrevision enthält in diesem Zusammenhang keine Umzonungen. Die Gemeinde hat daher vor dem Hintergrund ihrer örtlichen Verhältnisse nachvollziehbare Gründe dargelegt, weshalb sie im Fall von Aufzonungen auf die Erhebung der Mehrwertabgabe verzichten will. Daran ändert nichts, dass das MWAR nicht nur für die anstehende Ortsplanungsrevision, sondern weiter in die Zukunft gilt, zumal das Reglement an veränderte Bedürfnisse angepasst werden kann.

6.7 Im Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, zwischen überbauten und unüberbauten Grundstücken zu unterscheiden. Dies wurde zum alten Recht unter anderem im Zusammenhang mit der Fälligkeit der Abgabe diskutiert (vgl. etwa Aldo Zaugg, Die Mehrwertabschöpfung nach dem Entwurf des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Raumplanung, in ZBJV 1973 S. 217 ff., 237 f.; Pius Meyer, Die Planungsmehrwertabschöpfung gemäss Art. 45 des Entwurfs zum Raumplanungsgesetz, in ZBI 1974 S. 1 ff., 7). Die Fälligkeit der Abgabe ist unter heutigem Recht aber bundesrechtlich vorgegeben. Für den planungsbedingten Mehrwert spielt die aktuelle Bebauung keine Rolle (vgl. Urs Eymann, Die Mehrwertabgabe nach Art. 142 ff. BauG, in KPG-Bulletin 4/2016 S. 114 ff., 117). Um bei der Abgabepflicht an sich zwischen überbauten und unüberbauten Grundstücken unterscheiden zu dürfen, müssen ernsthafte und sachliche Gründe vorliegen. Die Gemeinde hat beispielhaft zwei unüberbaute Parzellen genannt, bei deren Umzonung sie eine Mehrwertabgabe erheben will. Weshalb sie bei Umzonungen die Abgabepflicht generell auf unüberbaute Grundstücke beschränken will, hat sie hingegen nicht näher ausgeführt. Insbesondere ist nicht ersichtlich und wird nicht dargelegt, in welchen Fällen eine Abgabe bei der Umzonung überbauter Grundstücke die erwünschte Verdichtung behindern würde. Die vom Regierungsrat genannten Einfamilienhausparzellen sind in absehbarer Zukunft allenfalls von einer Aufzonung, nicht von einer Umzonung betroffen. Der Vergleich des geltenden Zonenplans mit dem Plan zur vorgesehenen Teilortsplanungsrevision ergibt zudem, dass auf früher unüberbauten Grundstücken in der Bauzone in der Zwischenzeit einzelne Gebäude errichtet und die verbleibende unüberbaute Fläche teilweise abparzelliert wurde (Zonenplan einsehbar unter: www.meikirch.ch, Rubriken «Gemeinde/Zonenplan»; Teilortsplanungsrevision in act. 4A2 Beilagen 9-11). Grundstücke mit unüberbauter Fläche würden also im Fall einer Umzonung ungleich behandelt, je nachdem, ob diese Fläche abparzelliert wurde oder nicht. Für diese Ungleichbehandlung ist kein sachlicher Grund ersichtlich. Die Beschränkung der Mehrwertabgabe bei Umzonungen auf unüberbaute Grundstücke hält daher vor dem Rechtsgleichheitsgebot nicht stand.

6.8 Da die Unterscheidung zwischen Um- und Aufzonungen grundsätzlich zulässig ist, steht es der Gemeinde frei, beschränkt auf Umzonungen eine neue Regelung zu treffen, die ihren örtlichen Verhältnissen gerecht wird. Die Gemeinde hat daher zu entscheiden, ob sie Umzonungen generell als abgabepflichtig oder als abgabefrei erklären will. Dies ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts. Das Gericht darf sich daher nicht auf die Streichung des Begriffs «unüberbaut» beschränken; vielmehr ist Art. 1 Abs. 1 Bst. b MWAR aufzuheben und an die Gemeinde zur Überarbeitung zurückzuweisen. Die Beschwerde im Verfahren 100.2018.447 ist in diesem Sinn teilweise gutzuheissen.

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens 100.2018.447 ist der Beschwerdeführer als zur Hälfte obsiegend zu betrachten. Er hat daher die Hälfte der Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Die andere Hälfte ist nicht zu erheben: Da die Gemeinde als Beschwerdegegnerin am Verfahren beteiligt und nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, können ihr keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 VRPG; vgl. BVR 2016 S. 560 nicht publ. E. 9 [VGE 2015/184 vom 21.12.2015]). Die Gemeinde hat dem Beschwerdeführer hingegen die Hälfte seiner Parteikosten zu ersetzen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

7.2 Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens 100.2018.447 sind auch die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens neu zu verlegen. Der Beschwerdeführer hat in jenem Verfahren zusätzlich betreffend die Mehrwertabgabe bei der Einzonung von überbauten Grundstücken obsiegt, die vor Verwaltungsgericht nicht mehr Streitgegenstand bildet. Er ist daher im vorinstanzlichen Verfahren als zu zwei Dritteln obsiegend zu betrachten. Demnach hat er einen Drittel der Verfahrenskosten zu tragen und hat zu Lasten der Gemeinde Anspruch auf Ersatz von zwei Dritteln seiner Parteikosten. Ziff. 2 und 3 des angefochtenen Entscheids vom 15. November 2018 sowie der angefochtene Entscheid vom 22. Januar 2019 betreffend die Höhe des Parteikostenersatzes sind daher ebenfalls aufzuheben.

7.3 Gemäss Art. 41 Abs. 1 des kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwerdeverfahren Fr. 400.-- bis 11'800.-- pro Instanz zuzüglich allfälliger Zuschläge nach Art. 11 Abs. 2 und Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV. Innerhalb dieses Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Bei der Bestimmung und Verlegung von Verfahrens- und Parteikosten auferlegt sich das Verwaltungsgericht praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung und billigt den vorinstanzlichen Behörden einen grossen Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu. Es greift aber ein, wenn die Behörde ihr Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat (statt vieler BVR 2009 S. 219 [VGE 23324], nicht publ. E. 1.2; BVR 2004 S. 133 E. 1.3; VGE 2017/59 vom 26.10.2018 E. 7.2).

7.4 Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat in seiner Kostennote vom 22. November 2018 für das Verfahren vor dem Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland ein Honorar von Fr. 5'188.-- geltend gemacht, zuzüglich Fr. 24.80 Auslagen und Fr. 401.40 MWSt, d.h. total Fr. 5'614.20. Die Regierungstatthalter-Stellvertreterin hat das Honorar im Entscheid vom 22. Januar 2019 um Fr. 513.-- auf Fr. 4'675.-- gekürzt. Zur Begründung hat sie ausgeführt, die Bedeutung der Streitsache, die Schwierigkeit des Prozesses und der gebotene Zeitaufwand seien durchschnittlich. Diese Faktoren seien gemäss einschlägigem Berechnungstool des Bernischen Anwaltsverbands (BAV) jeweils mit 3 zu bewerten, womit von einer Ausschöpfung des Tarifr Rahmens von 38 % (anstelle von 42 %) auszugehen sei.

7.5 Das Berechnungstool des BAV mag als Orientierungshilfe für die Honorarberechnung dienen, es ist aber für die Festlegung des Parteikostenersatzes nicht massgebend. Nach den allein entscheidenden gesetzlichen Kriterien der Bedeutung der Streitsache, der Schwierigkeit des Prozesses und des gebotenen Zeitaufwands ist das geltend gemachte Honorar von Fr. 5'188.-- nicht übersetzt. Entgegen der Auffassung der Regierungs-

statthalter-Stellvertreterin kann die Schwierigkeit des Prozesses durchaus als leicht überdurchschnittlich betrachtet werden, zumal sich grundsätzliche Rechtsfragen stellen, die bisher von der Rechtsprechung nicht beantwortet worden sind. Es ist daher nicht angebracht, das Honorar mit der Begründung zu kürzen, gemäss dem Berechnungstool des BAV seien alle Kriterien gleich zu gewichten, zumal ein Ausschöpfungsgrad von 42 % ebenfalls noch einer durchschnittlichen Streitsache entspricht. Von vornherein nicht geeignet ist der Vergleich mit dem Stundenaufwand des Gemeindeverwalters. Mit der so begründeten Kürzung des Honorars hat die Vorinstanz ihr Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt. Der Parteikostenersatz ist daher auf zwei Drittel des ursprünglich geltend gemachten Honorars (inkl. Anteil Auslagen und MWSt) festzusetzen.

7.6 Zum Vorgehen des Regierungsstatthalters, die Höhe des Parteikostenersatzes in einem separaten Entscheid festzulegen, ist Folgendes festzuhalten: Art. 72 Abs. 2 i.V.m. Art. 52 Abs. 1 VRPG regeln, welche Elemente ein Beschwerdeentscheid zu enthalten hat. Dazu gehört gemäss Art. 52 Abs. 1 Bst. c VRPG auch die Kostenregelung. Unterlässt es die Behörde, die Kosten in einer verfahrensabschliessenden Verfügung vollständig zu liquidieren, so kann sie diese zwar im Rahmen einer Berichtigung ergänzen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 15, Art. 59 N. 2). Dies gilt jedoch für Fälle, in denen die Kostenregelung versehentlich unterblieben ist. Grundsätzlich gehört die Höhe des Parteikostenersatzes in den Entscheid über die Hauptsache, da sie vom Ausgang des Verfahrens abhängt. Würde nur der Entscheid in der Hauptsache angefochten und dieser im Beschwerdeverfahren aufgehoben, könnte die Behörde zwar gemäss Art. 56 Abs. 1 Satz 2 VRPG auf die Kostenregelung zurückkommen. Darauf besteht jedoch kein Rechtsanspruch (vgl. BVR 2000 S. 77 E. 4d), weshalb den Betroffenen nichts anderes übrig bleibt, als den separaten Entscheid über den Parteikostenersatz ebenfalls anzufechten, wenn sie in der Hauptsache teilweise unterlegen sind. Dies führt zu unnötigem Aufwand für eine zusätzliche Beschwerde und ist daher zumindest unzweckmässig. Darin liegen hier besondere Umstände im Sinn von Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG, die bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen sind: Für das Verfahren 100.2019.72 sind keine Verfahrenskosten zu erheben und das Regierungsstatthalteramt

Bern-Mittelland hat (anstelle der unterliegenden Gemeinde) dem Beschwerdeführer für dieses Verfahren die Parteikosten zu ersetzen.

7.7 Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat für beide Verfahren vor dem Verwaltungsgericht eine gemeinsame Kostennote eingereicht und macht ein Honorar von insgesamt Fr. 6'670.-- zuzüglich Fr. 52.60 Auslagen und Fr. 517.65 MWSt, d.h. insgesamt Fr. 7'240.25, geltend. Dies ist für zwei Verfahren nicht zu beanstanden. Entsprechend dem geschätzten Aufwand sind vier Fünftel, d.h. Fr. 5'792.20, dem Verfahren 100.2018.447 betreffend die Hauptsache zuzurechnen und ein Fünftel, d.h. Fr. 1'448.05, dem Verfahren 100.2019.72 betreffend Parteikostenersatz.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Verfahren 100.2018.447 und 100.2019.72 werden vereinigt.
2. a) Die Beschwerde im Verfahren 100.2018.447 wird teilweise gutgeheissen und Ziff. 1 Abs. 2 sowie Ziff. 2 und 3 des Entscheids des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 15. November 2018 werden aufgehoben. Art. 1 Abs. 1 Bst. b MWAR wird aufgehoben und an die Einwohnergemeinde Meikirch zurückgewiesen zur Überarbeitung im Sinn der Erwägungen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

b) Die Kosten des Verfahrens 100.2018.447 vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden zur Hälfte, ausmachend Fr. 1'750.--, dem Beschwerdeführer auferlegt. Die verbleibenden Verfahrenskosten werden nicht erhoben.

c) Für das Verfahren 100.2018.447 hat die Einwohnergemeinde Meikirch dem Beschwerdeführer die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 5'792.20 (inkl. Auslagen und MWSt), zur Hälfte, ausmachend Fr. 2'896.10, zu ersetzen.

- d) Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland von Fr. 600.-- werden zu einem Drittel, ausmachend Fr. 200.--, dem Beschwerdeführer auferlegt. Die verbleibenden Verfahrenskosten werden nicht erhoben.
3. a) Die Beschwerde im Verfahren 100.2019.72 wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 22. Januar 2019 wird aufgehoben. Die Einwohnergemeinde Meikirch hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland zwei Drittel der Parteikosten von Fr. 5'614.20 (inkl. Auslagen und MWSt), ausmachend Fr. 3'742.80, zu ersetzen.
- b) Für das Verfahren 100.2019.72 werden keine Verfahrenskosten erhoben.
- c) Für das Verfahren 100.2019.72 hat der Kanton Bern (Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland) dem Beschwerdeführer die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 1'448.05 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
- Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegnerin
 - Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
 - Bundesamt für Raumentwicklung
- und mitzuteilen:
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.