

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 4. März 2025**

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichterin Steinmann  
Gerichtsschreiberin Schaller

**A. \_\_\_\_\_ AG**  
handelnd durch die statutarischen Organe  
Beschwerdeführerin

gegen

**Einwohnergemeinde Ins**  
handelnd durch den Gemeinderat, Dorfplatz 2, 3232 Ins  
Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Seeland**  
Amthaus, Stadtplatz 33, 3270 Aarberg

betreffend Mehrwertabgabe bei Umzonung (Entscheid der Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises Seeland vom 28. März 2023; vbv 14/2021)



## **Prozessgeschichte:**

### **A.**

Die Einwohnergemeinde (EG) Ins beschloss am 14. Juni 2019 eine Ortsplanungsrevision, die (auch) Ein-, Um- und Aufzonungen beinhaltet. Die Genehmigung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern erfolgte am 9. Februar 2021. Die A.\_\_\_\_\_ AG ist Eigentümerin der Parzelle Ins Gbbl. Nr. 1\_\_\_\_\_, die mit der Revision von der Wohnzone W2 in die Mischzone M2 umgezont wurde. Mit Verfügung vom 15. Juni 2021 setzte die EG Ins die Mehrwertabgabe gestützt auf die Berechnung des Planungsmehrwerts durch die Gülterschätzungskommission des Kantons Bern, Region Seeland (nachfolgend: Gülterschätzungskommission), vom 16. August 2019 auf Fr. 18'970.-- fest.

### **B.**

Gegen diese Verfügung reichte die A.\_\_\_\_\_ AG am 21. Juni 2021 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Seeland ein. Mit ihrer Beschwerdeantwort vom 19. Juli 2021 beantragte die EG Ins, entsprechend der korrigierten Berechnung der Gülterschätzungskommission vom 7. Juli 2021 sei die Mehrwertabgabe auf Fr. 18'053.-- festzusetzen. Mit Entscheid vom 28. März 2023 hiess die Regierungsstatthalterin die Beschwerde teilweise gut und setzte die Mehrwertabgabe auf Fr. 18'053.-- fest.

### **C.**

Gegen diesen Entscheid hat die A.\_\_\_\_\_ AG am 18. April 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid vom 28. März 2023 und die Verfügung der EG Ins vom 15. Juni 2021 seien aufzuheben.

Die EG Ins und das Regierungsstatthalteramt Seeland beantragen mit Beschwerdeantwort vom 22. Mai 2023 bzw. Vernehmlassung vom 5. Mai 2023

die Abweisung der Beschwerde. Am 6. Juni 2023 hat die A.\_\_\_\_\_ AG eine Replik eingereicht und an ihrer Beschwerde festgehalten. Die übrigen Verfahrensbeteiligten haben sich dazu nicht mehr geäußert.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde 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 Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.2 einzutreten.

**1.2** Die Beschwerdeführerin beantragt neben der Aufhebung des Entscheids der Regierungsstatthalterin vom 28. März 2023 auch die Aufhebung der Verfügung der EG Ins vom 15. Juni 2021. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Denn der Entscheid der Regierungsstatthalterin ist an die Stelle der Verfügung der Gemeinde getreten (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; statt vieler BVR 2022 S. 515 E. 1.7; vgl. Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 26, Art. 84 N. 3 und 19 mit Hinweisen).

**1.3** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

**1.4** Da der Streitwert Fr. 20'000.-- nicht erreicht, fällt der vorliegende Entscheid an sich in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Die Verhältnisse rechtfertigen

indes eine Beurteilung in Dreierbesetzung (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG).

## **2.**

Zunächst ist streitig, ob sich die Mehrwertabgabe auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützt.

**2.1** Das Verwaltungsgericht hat auf entsprechende Rüge hin die dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegenden Normen vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen (sog. konkrete Normenkontrolle). Der Normenkontrolle unterliegt grundsätzlich sämtliches Recht von Bund, Kanton und Gemeinden, das im konkreten Fall zur Anwendung steht (vgl. auch Art. 66 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]). Ergibt die vorfrageweise Prüfung, dass die fragliche Norm höherrangigem Recht widerspricht, ist sie nicht anzuwenden und der gestützt auf sie ergangene Entscheid (Anwendungsakt) im Regelfall aufzuheben (vgl. BVR 2024 S. 294 E. 4.1, 2023 S. 490 E. 4.1, 2023 S. 51 E. 4.4 und 8.1, 2018 S. 289 E. 4.4; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 48 ff., Art. 80 N. 39).

**2.2** Nach Art. 5 Abs. 1 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. Im Kanton Bern richtet sich der Ausgleich von Planungsvorteilen nach Art. 142 ff. des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0). Gemäss Art. 142 Abs. 1 BauG entrichten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die als Folge einer Planung in den Genuss eines Mehrwerts gelangen, nach Massgabe dieses Gesetzes und der von den Gemeinden erlassenen Bestimmungen eine Mehrwertabgabe. Die Gemeinden regeln den Ausgleich von Planungsvorteilen nach Massgabe des Bundesrechts (Art. 5 RPG) und der Bestimmungen des BauG in einem Reglement (Art. 142 Abs. 4 BauG). Sie können namentlich über Einzonungen hinaus 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) eine Mehrwertabgabe erheben (Art. 142a Abs. 1 und 2 BauG).

**2.3** Der Gemeinderat der EG Ins hat am 11. Januar 2018 das Reglement über die Mehrwertabgabe erlassen (MWAR; einsehbar unter: <www.ins.ch>, Rubriken «Onlineschalter/Reglemente»). Gemäss Art. 1 Abs. 3 Bst. a-c MWAR wird sowohl bei Einzonungen als auch bei Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben. Die Beschwerdeführerin macht geltend, beim MWAR handle es sich um ein «Gebührenreglement von nicht untergeordneter Bedeutung», weshalb die Stimmberechtigten und nicht der Gemeinderat dieses hätten beschliessen müssen (Beschwerde S. 2). Sinngemäss rügt sie damit in erster Linie einen Verstoss gegen das Gesetzmässigkeitsprinzip.

### **3.**

**3.1** Das verfassungsmässige Gesetzmässigkeits- oder Legalitätsprinzip besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom zuständigen Organ erlassen worden ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 66 Abs. 2 KV). Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, andererseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns. Zum einen gilt es für das ganze Verwaltungshandeln mit Einschluss der Leistungsverwaltung (BGE 103 Ia 369 E. 5 f.), wobei ihm im hier betroffenen Abgaberecht (mit spezifischer Verankerung in Art. 127 Abs. 1 BV) gar der Gehalt eines subjektiven Verfassungsrechts zukommt (statt aller und weiterführend: BVR 2024 S. 294 E. 5.3.1, 2023 S. 51 E. 5.1). Das Legalitätsprinzip verlangt dabei nicht nur eine angemessene Bestimmtheit von Rechtsätzen (als Grundlage staatlichen Handelns), sondern stellt auch Anforderungen an die Normstufe (Erfordernis der Gesetzesform): Grundlegende und wichtige Rechtssätze sind zwingend in der Form des Gesetzes (Gesetz im formellen Sinn) zu erlassen (vgl. Art. 69 Abs. 4 Satz 1 KV); dazu gehören im

Rechtsbereich der Abgaben mindestens ihr Gegenstand, die Grundsätze ihrer Bemessung und der Kreis der Abgabepflichtigen (vgl. Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV; Art. 69 Abs. 4 Satz 2 Bst. b KV; vgl. BGE 144 II 454 E. 3.4; BVR 2016 S. 560 E. 4.3, 2015 S. 441 E. 3.1; aus der Standardliteratur statt aller: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auf. 2020 N. 350 ff., auch zum Folgenden). Mit anderen Worten ist der Erlass von grundlegenden und wichtigen Rechtssätzen dem ordentlichen Gesetzgeber vorbehalten bzw. darf von diesem nicht an die Exekutive delegiert werden. Zum anderen gilt das Legalitätsprinzip für die Gemeinwesen aller Stufen, mithin für Bund, Kantone und Gemeinden (vgl. BGE 143 I 227 E. 4.2 [Pra 107/2018 Nr. 25], 142 II 182 E. 2.2.1; RR 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 2b, bestätigt durch BGer 1P.27/2002 vom 31.5.2002, in ZBI 2002 S. 648 E. 5.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 382). In diesem Sinn sieht Art. 53 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) vor, dass die Stimmberechtigten zwar eigene Rechtsetzungsbefugnisse an das Parlament oder an den Gemeinderat und Rechtsetzungsbefugnisse des Parlaments an den Gemeinderat delegieren können, die Delegation jedoch auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt sein muss und unzulässig ist, soweit es um grundlegende und wichtige Rechtssätze geht (vgl. Abs. 1 und 2; BVR 2023 S. 490 E. 5.1.1).

**3.2** Nach dem Gesagten ist als Grundlage für die Erhebung einer Mehrwertabgabe ein Gesetz im formellen Sinn erforderlich. Eine Zuweisung oder Delegation der Rechtsetzungskompetenz an die Exekutive ist nicht zulässig. Damit ist zu prüfen, ob das MWAR ein Gesetz im formellen Sinn darstellt.

#### **4.**

**4.1** Ein Gesetz im formellen Sinn zeichnet sich durch Anforderungen an das rechtsetzende Organ aus. Die Verfassung bezeichnet auf kantonaler Ebene die Gesetze im formellen Sinn als Erlasse des Parlaments, die dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 69 Abs. 4 i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a KV). Sie definiert aber keinen kommunalen Gesetzesbegriff (Jürg

Wichtermann, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Vorbem. zu Art. 50-60 N. 10). Gleichzeitig gewährleistet sie die Autonomie der Gemeinden, deren Umfang durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt wird (Art. 109 Abs. 1 KV). Weiter ergibt sich aus dem programmatischen Gehalt von Art. 109 Abs. 2 KV, dass das kantonale Recht den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewährt, und Art. 111 Abs. 1 KV hält den Gesetzgeber dazu an, (lediglich) die Grundzüge der Gemeindeorganisation zu regeln. Art. 3 GG wiederholt die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Autonomie. Art. 9 GG sichert den Gemeinden als wichtige Umsetzung der Gemeindeautonomie im Rahmen des übergeordneten Rechts die Organisationshoheit zu (BVR 2010 S. 193 E. 3.5.2; Stefan Müller, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 9 N. 1; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 2 N. 18). Nach dem Grundsatz der Selbstgesetzgebung erlassen die Gemeinden im Rahmen des übergeordneten Rechts die für ihre Organisation und zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Vorschriften (Art. 50 Abs. 1 GG). Die Grundzüge der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Parlaments und des Gemeinderats regeln sie im Organisationsreglement, welches obligatorisch der Volksabstimmung unterliegt (Art. 116 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 11 GG; vgl. auch Art. 51 GG und Art. 36 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111]). Soweit das Organisationsreglement oder das übergeordnete Recht nichts vorsehen, sind die Stimmberechtigten oder, wo ein solches besteht, das Gemeindeparlament zur Rechtsetzung zuständig (Art. 52 Abs. 2 GG).

**4.2** Nach Art. 50 Abs. 2 GG heissen Erlasse der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments Reglemente; Erlasse des Gemeinderats werden als Verordnungen bezeichnet (Art. 50 Abs. 3 GG). Damit unterscheidet das Gemeindegesetz grundsätzlich zwischen Gesetzen im formellen und materiellen Sinn; erstere werden in der Regel von einem Legislativorgan erlassen (Jürg Wichtermann, a.a.O., Art. 50 N. 12). Anders als auf Kantonsebene, kann in den Gemeinden das Parlament abschliessendes, alleinbefugtes Gesetzgebungsorgan sein (vgl. Art. 52 Abs. 2 GG). Inwiefern die Stimmberechtigten (mittels obligatorischem oder fakultativem Referendum) mit der Rechtsetzung befasst werden, können die Gemeinden

somit – unter Vorbehalt des übergeordneten Rechts – frei in ihrem Organisationsreglement bestimmen; insofern legen sie den formellen Gesetzesbegriff selbst fest. Die Mitwirkung eines Legislativorgans an der Schaffung formeller Gesetze wird aber auch im bernischen Gemeinderecht vorausgesetzt, damit eine genügende demokratische Legitimation sichergestellt ist (Jürg Wichtermann, a.a.O., Vorbem. zu Art. 50-60 N. 7, 10 ff., Art. 52 N. 7; vgl. auch Peter Friedli, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 14 N. 13). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann ein kommunaler Erlass einem eigentlichen formellen Gesetz nicht nur gleichgestellt werden, wenn er von der nach dem kantonalen Recht ermächtigten Gemeindelegislative (Gemeindeversammlung oder -parlament) beschlossen wurde, sondern auch dann, wenn er zwar nicht von diesem Organ verabschiedet wurde, aber dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum unterstand. Unter diesen Umständen bietet der kommunale Erlass unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimität die gleichen Garantien wie ein kantonales Gesetz (BGE 127 I 60 E. 2e, 120 Ia 265 E. 2a, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 142 I 49 E. 7.3, 135 I 233 E. 2.1 [Pra 99/2010 Nr. 36]; neuerdings etwa: BGer 9C\_431/2023 vom 22.2.2024 E. 3.6; Jürg Wichtermann, a.a.O., Vorbem. zu Art. 50-60 N. 14 ff.; Ueli Friederich, Gemeinderecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 153 ff., 180 Rz. 55; Friederich/Wichtermann, Zwischen Legalität und Flexibilität, in LeGes 1997/3 S. 13 ff., 27 f., 36 ff.; vgl. auch Erläuterungen zum Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe vom 1.3.2020, S. 2 Fussnote 4, einsehbar unter: <[www.raumplanung.dij.be.ch](http://www.raumplanung.dij.be.ch)>, Rubriken «Muster /Muster-Unterlagen Mehrwertabgabe»; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5. Aufl. 2020/2024, Art. 142-142f N. 13). Das Bundesgericht anerkennt somit auch Erlasse der kommunalen Exekutive als formelle Gesetze, sofern sie dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum unterstanden. Das kantonale Recht steht dem nicht entgegen. Das Gemeindegesetz bezeichnet zwar nur Erlasse der Stimmberechtigten und des Gemeindeparlaments als Reglemente (vgl. E. 4.1 f. hievor). Daraus folgt aber nicht, dass nur solche Erlasse Gesetze im formellen Sinn sein können; denn gleichzeitig sieht das kantonale Recht vor, dass die Gemeinden im Organisationsreglement bestimmen, ob und welche Beschlüsse von Gemeindeorganen dem fakultativen Referendum unterliegen (Art. 14

Abs. 1 GG). Der fakultativen Volksabstimmung können folglich nicht nur Parlamentsbeschlüsse, sondern auch Beschlüsse anderer kommunaler Organe unterstellt werden. Damit schliesst das Gemeindegesetz die Referendumsmöglichkeit gegen Erlasse der Exekutive (Gemeinderat) nicht aus (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 10 Abs. 2 Bst. c GG; Peter Friedli, a.a.O., Art. 14 N. 6). Statuiert eine Gemeinde ein (obligatorisches oder fakultatives) Referendumsrecht gegen Erlasse des Gemeinderats, sichert sie damit die Mitwirkung der Stimmbevölkerung und erfüllt insoweit eine Voraussetzung dafür, dass der Erlass als formelles Gesetz gelten kann. Wird die Zuständigkeit der Exekutive zum Erlass von referendumsfähigen Regelungen als grundlegende Frage der Zuständigkeitsordnung zudem in einem obligatorisch der Volksabstimmung unterliegenden Erlass beschlossen, ist der demokratischen Funktion des Legalitätsprinzips Genüge getan. Die Ermächtigung des Gemeinderats, formell-gesetzliche Grundlagen im erwähnten Sinn zu schaffen, ist somit zwingend vom Stimmvolk zu beschliessen, dem es jederzeit freisteht, dem Gemeinderat diese Kompetenz wieder zu entziehen (vgl. Art. 116 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 51 GG, Art. 14 Abs. 1 GG; vgl. Jürg Wichtermann, a.a.O., Vorbem. zu Art. 50-60 N. 14 f.).

**4.3** Eine unzulässige Blankozuweisung bzw. -delegation von Rechtsetzungsbefugnissen erfolgt mit dieser Zuständigkeitsordnung nicht, weil der Gemeinderat nicht abschliessend zuständig ist; vielmehr ist die Mitwirkung der Stimmberechtigten gewährleistet, indem sie gegen entsprechende Erlasse des Gemeinderats jederzeit eine Volksabstimmung verlangen können (vgl. BGE 120 Ia 265 E. 2a; BGer 1C\_217/2008 vom 3.12.2008 in ZBI 2010 S. 162 E. 2.4; RR 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 2c; vgl. Jürg Wichtermann, a.a.O., Vorbem. zu Art. 50-60 N. 14, Art. 52 N. 4; Friederich/Wichtermann, a.a.O., S. 38; Walter Kälin, Gesetz und Verordnung, in Kälin/Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 129 ff., 141 f.). Vorausgesetzt wird, dass die Gemeinden ein Erlassverfahren vorsehen, welches die Mitspracherechte der Stimmberechtigten gewährleistet, insbesondere durch ausreichende Information über den Inhalt der Erlasse des Gemeinderats sowie über die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen (Peter Friedli, a.a.O., Art. 14 N. 11; Jürg Wichtermann, a.a.O., Vorbem. zu Art. 50-60 N. 16).

## 5.

**5.1** Das MWAR stützt sich in organisationsrechtlicher Hinsicht auf Art. 44 Abs. 1 Bst. a der Gemeindeordnung der EG Ins vom 7. Dezember 2001 (nachfolgend: GO; act. 5A), der zwischenzeitlich durch die gleichlautende Regelung in Art. 11 Abs. 2 Bst. a des Organisationsreglements der EG Ins vom 22. Oktober 2021 (OrgR, in Kraft seit 1.1.2022) ersetzt worden ist (vgl. Art. 82 OrgR). Danach beschliesst der Gemeinderat unter Vorbehalt des übergeordneten Rechts und des Referendums über alle Reglemente mit Ausnahme der Gemeindeordnung bzw. des Organisationsreglements, des Reglements über (Urnen-)Abstimmungen und Wahlen und der baurechtlichen Grundordnung. Damit haben die Stimmberechtigten der EG Ins die Rechtsetzungszuständigkeit nicht abschliessend, sondern unter Vorbehalt des Referendums dem Gemeinderat erteilt und ihm damit ermöglicht, Recht im formell-gesetzlichen Sinn zu erlassen (vgl. E. 4.3 hiavor). Das Baureglement und der Zonenplan einer Gemeinde stellen zusammen deren baurechtliche Grundordnung dar (vgl. Art. 64 Abs. 1 Bst. b und Art. 69 ff. BauG); das MWAR gehört nicht dazu und war von der Rechtsetzungskompetenz des Gemeinderats folglich nicht ausgeschlossen. Gegenteiliges ergibt sich weder aus dem Bundesrecht (RPG) noch aus dem kantonalen Recht (vgl. Art. 69 Abs. 4 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 69 N. 2 Bst. c). Die Verfahrensvorschriften von Art. 58 ff. BauG, welche die Genehmigung durch den Kanton vorschreiben (vgl. Art. 61 BauG), sind mithin nicht anwendbar (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 142-142f N. 13; Michael Pflüger, Die Mehrwertabgabe nach Art. 142 ff. des revidierten Baugesetzes – Streiflichter auf eine Baustelle, in BVR 2017 S. 268 ff. mit Hinweisen [Fn. 17]).

**5.2** Gemäss Art. 35 GO bzw. Art. 34 Abs. 1 OrgR, auf den das kommunale Recht hinsichtlich des Referendums verweist, können fünf Prozent der Stimmberechtigten innert sechzig Tagen seit Veröffentlichung eines Beschlusses des Gemeinderats betreffend den Erlass eines Reglements im Amtsanzeiger (heute: amtlicher Anzeiger) verlangen, dass das Reglement der Gemeindeversammlung zur Genehmigung unterbreitet wird. Das entspricht den Vorgaben für ein kommunales Referendumsrecht gemäss Art. 116 Abs. 2 KV und Art. 14 GG. Den Beschluss des MWAR hat

die Gemeinde im Anzeiger Region Erlach vom 19. Januar 2018 mit Hinweis auf die Referendumsmöglichkeit öffentlich bekannt gemacht (vgl. «Bescheinigung» am Schluss des MWAR). Das MWAR ist somit hinreichend demokratisch legitimiert. Die Vorschrift in Art. 142 Abs. 4 BauG, wonach die Gemeinden den Ausgleich von Planungsvorteilen in einem Reglement zu regeln haben, steht dem nicht entgegen. Denn unter Reglement im Sinn von Art. 142 BauG ist ein nicht genehmigungspflichtiger kommunaler Erlass gemäss Art. 50 Abs. 2 GG mit Wirkung eines formellen Gesetzes zu verstehen (Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des BauG, in Tagblatt des Grossen Rates 2019/3 S. 383, Ziff. 8, einsehbar unter: <[www.gr.be.ch](http://www.gr.be.ch)>, Rubriken «Geschäfte/Geschäftssuche/Geschäft Nr. 2018.JGK.410»; Michael Pflüger, a.a.O., S. 271 und dort insb. Fn. 16 mit Hinweisen). Zwar ist das MWAR kein Erlass der Stimmbevölkerung oder des Gemeindeparlaments, es ist nach dem Erwogenen aber genügend demokratisch legitimiert, um als Gesetz im formellen Sinn zu gelten (vgl. vorne E. 4.1 f.).

**5.3** Der Gemeinderat war nach dem Gesagten befugt, gestützt auf Art. 44 Abs. 1 Bst. a GO und unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, das MWAR zu erlassen. Dieses stellt eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Mehrwertabgaben dar. Soweit das Legalitätsprinzip im Abgaberecht von der formell-gesetzlichen Grundlage inhaltlich mindestens die Regelung der grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe verlangt (vgl. vorne E. 3.2), erfüllt das MWAR i.V.m. Art. 142 ff. BauG die Anforderungen. Was den Abgabesatz angeht, musste die Gemeinde sich nicht auf das bundesrechtlich vorgeschriebene Minimum von 20 % beschränken (vgl. Markus Rüssli, Mehrwertausgleich in den Kantonen – ein Überblick, in ZBI 2021 S. 187 ff., 193).

**6.**

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Berechnung der Mehrwertabgabe sei nicht korrekt erfolgt, weil fälschlicherweise die Nutzungsmöglichkeiten der Wohnzone W2 nach altem und jene der Mischzone M2 nach neuem Recht gegenübergestellt worden seien (Beschwerde S. 1).

**6.1** Die Vorinstanz hat zutreffend dargelegt, dass sich der Mehrwert nach der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes ohne und mit Planänderung bemisst (Art. 142b Abs. 1 BauG). Massgebend ist die Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes unmittelbar vor und nach der rechtskräftigen planerischen Massnahme. Das ist so zu verstehen, dass zwischen der planerischen Massnahme und dem Mehrwert des Bodens eine kausale – und nicht nur zeitliche – Verbindung vorausgesetzt wird. Führt die planerische Massnahme zu einer wertmässigen Veränderung des Grundstücks, da die Nutzungsmöglichkeiten verbessert werden, ist für die Bestimmung des Verkehrswerts des Landes nach der Planänderung die raumplanerisch (theoretisch) zulässige Nutzung entscheidend (vgl. Wortlaut von Art. 142a Abs. 2 BauG; BVR 2025 S. 25 E. 2.1, 2024 S. 51 E. 6.2). Dass die Parzelle auch einen Wertzuwachs erfahren hätte, wenn sie in der W2 verblieben wäre, weil die Planänderung für diese Zone verbesserte Nutzungsmöglichkeiten schuf, ist nicht weiter von Bedeutung und führt entgegen der Beschwerdeführerin namentlich nicht dazu, dass der Mehrwert nach der Differenz zwischen dem Verkehrswert der Parzelle in der (verbesserten) W2 und der M2 ausschliesslich nach neuem Recht zu bemessen wäre.

**6.2** Weshalb der klare Wortlaut von Art. 142b Abs. 1 BauG «ohne Planänderung» den Verkehrswert des Grundstücks nach der neuen baurechtlichen Grundordnung in der (neuen) Wohnzone W2 meinen sollte, ist weder ersichtlich noch dargetan. Dass die Berechnung des Mehrwerts im Übrigen korrekt erfolgt ist, bestreitet die Beschwerdeführerin nicht.

## 7.

Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin die Kostenverlegung vor der Vorinstanz.

**7.1** Die Vorinstanz hat die Beschwerde gegen die Verfügung vom 15. Juni 2021 teilweise gutgeheissen und die Mehrwertabgabe (entsprechend dem Antrag der Gemeinde, vgl. vorne Bst. B) neu festgesetzt. Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Pauschale von Fr. 800.-- und den Gebühren für die Stellungnahme der Gülterschätzungskommission vom 22. Februar 2022 von Fr. 1'236.50, hat sie je hälftig der Beschwerdeführerin und der Gemeinde auferlegt (angefochtener Entscheid E. 10).

**7.2** Zu den Verfahrenskosten gehören nach Art. 103 Abs. 1 VRPG neben einer Pauschalgebühr auch allfällige zusätzliche Gebühren für besondere Untersuchungen, Gutachten und dergleichen. Solche besonderen Kosten für Instruktionsmassnahmen können zusätzlich festgelegt werden, soweit sie nicht in der Pauschalgebühr enthalten sind (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 103 N. 1). Sie sind ebenfalls durch die unterliegende Partei zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 1 f.).

**7.3** Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe der Gülterschätzungskommission einen Fragekatalog zukommen lassen, in dem nur eine Stellungnahme zu von ihr unbestrittenen Tatsachen gefordert worden sei; die dafür angefallenen Kosten dürften nicht ihr angelastet werden (Beschwerde S. 2). – Der Behörde steht bei der Erhebung und Abnahme von Beweisen ein weiter Ermessensspielraum zu (statt vieler: BVR 2024 S. 451 E. 3.2; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 26 mit Hinweisen). Das gilt auch für den Entscheid darüber, ein Ergänzungsgutachten einzuholen (Michel Daum, a.a.O., Art. 19 N. 92). Dass die Beschwerdeführerin das Zusatzgutachten als unnötig erachtet, ändert nichts an ihrer Pflicht, im Rahmen ihres Unterliegens die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Pauschalgebühr und den zusätzlichen, separat ausgewiesenen Kosten, zu tragen. Der Vorinstanz kann jedenfalls nicht vorgeworfen werden, mit ihrer Beweisführung Recht verletzt zu haben. Es ist somit nicht zu beanstanden, dass sie die Kosten für das Gutachten der Gülterschätzungskommission als Teil der Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin teilweise auferlegt hat.

**8.**

**8.1** Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet; sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 1.2).

**8.2** Bei diesem Verfahrensausgang hat die unterliegende Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt und dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführerin
  - Beschwerdegegnerin
  - Regierungsstatthalteramt Seeland
  - Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern
  - Bundesamt für Raumentwicklung

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.