Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal

1C_233/2021

Urteil vom 5. April 2022
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte

A._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Fürsprecher Urs Eymann,

gegen

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

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland,
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen.

Gegenstand

Änderung des Reglements über die Mehrwertabgabe (MWAR) vom 25. April 2021,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 4. März 2021 (100.2018.447/2019.72U) und die Änderung vom 25. April 2021 des Reglements der Gemeinde Meikirch über die Mehrwertabgabe vom 2. Mai 2018.

Sachverhalt:

A.

Am 2. Mai 2018 beschloss die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Meikirch ein Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR). Art. 1 MWAR 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 Einzonungen von bereits überbauten Grundstücken (z.B. LZ in DK), wird ebenfalls keine Abgabe erhoben.

Am 1. Juni 2018 erhob A._____ Beschwerde an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland mit den Anträgen, in Art. 1 Abs. 1 lit. b MWAR das Wort "unüberbautem" zu streichen (Antrag 1), in Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR den Passus "oder bei Einzonungen von bereits überbauten Grundstücken (z.B. LZ in DK)" zu streichen (Antrag 2) und in Art. 1 Abs. 2 MWAR den 2. Satz ganz zu streichen (Antrag 3). Eventualiter sei die Sache zur Verbesserung von Art. 1 Abs. 2 MWAR im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurückzuweisen.

Mit Entscheid vom 15. November 2018 hiess das Regierungsstatthalteramt die Beschwerde hinsichtlich des Antrags 2 gut und wies das MWAR an die Gemeinde zurück zur Aufhebung der Formulierung "oder bei Einzonungen von bereits überbauten Grundstücken (z.B. LZ in DK)" in Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

Dagegen erhob A._____ am 17. Dezember 2018 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Dieses hiess die Beschwerde am 4. März 2020 teilweise gut, hob Art. 1 Abs. 1 lit. b MWAR auf und wies die Sache an die Gemeinde zurück zur Überarbeitung im Sinne der Erwägungen. Zur Begründung führte es aus, zwar stehe es den Gemeinden nach Art. 142a des Berner Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) frei, auf eine Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen ganz zu verzichten oder eine Mehrwertabgabe nur für Umzonungen zu erheben. Dagegen sei kein sachlicher Grund ersichtlich, die Mehrwertabgabe bei Umzonungen auf

unüberbaute Grundstücke zu beschränken. Die Gemeinde müsse daher entscheiden, ob sie Umzonungen generell als abgabepflichtig oder als abgabefrei erklären wolle.

Auf eine von A._____ in der Folge erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil 1C_195/2020 vom 24. September 2020 nicht ein, da es sich beim verwaltungsgerichtlichen Urteil um einen Zwischenentscheid handelte, der die Voraussetzungen für die ausnahmsweise Anfechtbarkeit nach Art. 92 f. BGG nicht erfüllte. Gleichzeitig wies es darauf hin, dass A._____ nach der anstehenden Überarbeitung von Art. 1 MWAR durch die Gemeinde direkt Beschwerde ans Bundesgericht erheben könne, falls die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs (d.h. eine erneute Beschwerde beim Verwaltungsgericht) eine leere Formalität darstellen würde (a.a.O., E. 4).

Am 25. April 2021 legte der Gemeinderat von Meikirch den Stimmberechtigten den Antrag auf Genehmigung einer Änderung von Art. 1 MWAR vor. Diese Bestimmung sollte in Zukunft folgenden Wortlaut haben (Streichungen und Hervorhebungen im Original gemäss Botschaft, ohne Fussnoten):

[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 **Umzonungen (z.B. ZöN in W2) und** Aufzonungen (z.B. W1 in W2), ~~oder bei Einzonungen von bereits überbauten Grundstücken (z.B. LZ in DK),~~ wird ebenfalls keine Abgabe erhoben.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 28. April 2021 beantragt A._____ dem Bundesgericht, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 4. März 2020 aufzuheben und das revidierte MWAR an die Gemeinde zur Überarbeitung zurückzuweisen. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, diese Rückweisung vorzunehmen. Die Rückweisung sei mit der Erwägung zu versehen, dass Um- und Aufzonungen generell der Mehrwertabgabepflicht zu unterstellen seien. Zudem sei festzustellen, dass Art. 142a Abs. 2 BauG bundesrechtswidrig sei. Der Kanton Bern sei anzuhalten, erhebliche Planungsmehrwerte, die durch Um- und Aufzonungen geschaffen werden, im Baugesetz dem Mehrwertausgleich i.S.v. Art. 5 Abs. 1 RPG

(SR 700) zu unterstellen oder die Gemeinden dazu verbindlich unter Fristansetzung zu verpflichten, dies in ihren Mehrwertausgleichsreglementen zu tun.

Das Verwaltungsgericht und die Gemeinde beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Regierungsstatthalteramt hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

C.
Mit Präsidialverfügung vom 8. Juni 2021 hat das Bundesgericht der Beschwerde aufschiebende Wirkung gegeben.

Erwägungen:

1.
1.1 Der Beschwerdeführer ficht die Bestimmungen eines kommunalen Erlasses an. Nach Art. 82 lit. b BGG ist gegen kantonale und damit auch gegen kommunale Erlasse die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Urteil 2C_1076/2012 vom 27. März 2014 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 140 I 176). Die Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG finden gemäss ihrem Wortlaut ("Entscheide") bei Beschwerden gegen Erlasse (abstrakte Normenkontrolle) keine Anwendung (vgl. BGE 138 I 435 E. 1.2).

1.2 Die Beschwerde gegen einen Erlass ist gemäss Art. 101 BGG innert 30 Tagen nach der gemäss kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen. Kennt das kantonale Recht ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ist grundsätzlich zunächst dieses zu durchlaufen (vgl. Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Eine durch einen vorangehenden Rückweisungsentscheid belastete Verfahrenspartei kann ausnahmsweise (muss jedoch nicht) direkt Beschwerde ans Bundesgericht erheben, wenn die neuerliche Erschöpfung der kantonalen Rechtsmittel einem Verfahrensleerlauf gleichkäme (BGE 145 III 42 E. 2.2 mit Hinweisen). Da das Verwaltungsgericht bereits in E. 6.1 und 6.8 seines Urteils vom 4. März 2020 klar festhielt, die Gemeinde dürfe Um- und Aufzonungen als abgabefrei erklären, war der Beschwerdeführer, der dies als bundesrechtswidrig erachtet, nicht gehalten, diese Rüge nochmals mit Beschwerde dem Verwaltungsgericht vorzutragen. Der in der Abstimmung vom 25. April 2021 angenommene kommunale Erlass ist somit direkt beim Bundesgericht anfechtbar (Urteil 1C_195/2020 vom 24. September 2020 E. 4). Nach Art. 93 Abs. 3 BGG kann

dabei auch der verwaltungsgerichtliche Zwischenentscheid vom 4. März 2020 mitangefochten werden.

1.3 Der Beschwerdeführer hat am kantonalen Verfahren teilgenommen. Er wohnt in der Gemeinde Meikirch und rügt, die im angefochtenen Erlass vorgesehene Mehrwertabgabe bleibe hinter den Anforderungen des übergeordneten Rechts zurück. Als Steuerpflichtiger kann er an weitergehenden Mehrwertabgaben interessiert sein, denn deren zweckgebundene Verwendung (insbesondere für Enteignungsentschädigungen nach Art. 5 Abs. 2 RPG) entlastet potenziell das allgemeine Staatsbudget und dämpft somit die Steuerlast. Er ist deshalb nach Art. 89 Abs. 1 BGG grundsätzlich zur Beschwerde berechtigt (Urteile 1C_245/2019 vom 19. November 2020 E. 1.4, nicht publ. in: BGE 147 I 225; 1C_195/2020 vom 24. September 2020 E. 1.1; je mit Hinweisen). Nicht einzutreten ist allerdings auf den Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei in seiner Gesamtheit aufzuheben, denn der Beschwerdeführer obsiegte im vorinstanzlichen Verfahren teilweise und ist in diesem Umfang nicht beschwert.

1.4 Nicht einzutreten ist auch auf den Antrag, es sei festzustellen, dass Art. 142a Abs. 2 BauG bundesrechtswidrig sei. Ein Interesse an einer derartigen Feststellung, das über das Interesse an der Gutheissung der Gestaltungsbegehren hinausgeht, wird nicht dargetan und ist auch nicht erkennbar (vgl. BGE 122 II 97 E. 3; 114 II 253 E. 2a; Urteile 1C_455/2019 vom 19. Juni 2020 E. 2.4; 1C_15/2019 vom 13. Dezember 2019 E. 1.3, nicht publ. in: BGE 146 II 134; 1B_92/2019 vom 2. Mai 2019 E. 1.2; 1B_498/2016 vom 24. Januar 2017 E. 1; je mit Hinweisen). Darüber hinaus handelt es sich um ein neues Begehren, das nach Art. 99 Abs. 2 BGG unzulässig ist. Auf das Feststellungsbegehren ist deshalb nicht einzutreten.

1.5 Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist mit den genannten Vorbehalten einzutreten.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, der Verzicht auf Mehrwertabgaben bei Um- und Aufzonungen sei bundesrechtswidrig. Mit Um- und Aufzonungen würden in vielen Fällen ähnlich hohe, manchmal sogar höhere Planungsmehrwerte erzielt als bei Einzonungen. Die Ungleichbehandlung dieser planungsbedingten Vorteile verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV) und Art. 5 Abs. 1 RPG bzw. den Grundsatz des

Vorrangs von Bundesrecht (Art. 49 Abs. 1 BV). Art. 5 Abs. 1 RPG enthalte einen verbindlichen Auftrag an den kantonalen Gesetzgeber. Sofern der Kanton die Aufgabe zur Regelung der Ausgleichspflicht für erhebliche Planungsvorteile, die durch Um- und Aufzonungen entstehen, an die Gemeinden delegiere, so müsse er dafür sorgen, dass die Gemeinden sie auch erfüllten. Art. 142a BauG, wonach es den Gemeinden freigestellt sei, ob sie bei Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erheben wollten oder nicht, sei damit nicht vereinbar. Art. 5 Abs. 1 RPG lasse es im Übrigen zu, den regionalen Unterschieden (u.a. zwischen städtischem und ländlichem Gebiet) Rechnung zu tragen, bspw. mit differenzierten Abgabesätzen oder Freigrenzen. Ein völliger Verzicht auf die Abgabe lasse sich jedoch nicht sachlich rechtfertigen.

2.2 Das Verwaltungsgericht legt dar, das Schweizer Parlament sei der Ansicht gewesen, dass die vom Bundesrecht im Sinne eines zwingenden Minimums vorgeschriebene Abgabe nur Mehrwerte erfassen solle, die auf Neueinzonungen zurückgehen. In erster Linie solle der Anreiz zu Neueinzonungen gedämpft werden. Andererseits solle die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden. Ein Mittel dazu bildeten Um- und Aufzonungen. Es habe die Befürchtung bestanden, dass die Erhebung von Abgaben auf Um- und Aufzonungen dem Ziel der Verdichtung entgegenstehen könnte. Da es sich beim RPG zudem um ein Grundsatzgesetz handle, habe sich der Bundesgesetzgeber zurückhalten und die Erhebung der Abgabe nur für die raumplanungspolitisch wichtigste und heikelste Planungsmassnahme, nämlich die Neueinzonung, zwingend vorschreiben wollen. Kantonale Regelungen, die sich auf die Erfüllung der Minimalvorschrift von Art. 5 Abs. 1bis RPG beschränkten, seien bundesrechtlich vertretbar, wenn diese Kantone den Gemeinden die Möglichkeit einräumten, einen weitergehenden, namentlich auch Um- und Aufzonungen erfassenden Mehrwertausgleich zu schaffen. Es sei dann Aufgabe der Gemeinden, entsprechende kommunale Regelungen zu erlassen. Das kantonale Recht sollte den Gemeinden Regelungsspielräume vorbehalten für eigene angemessene, ausgewogene kommunale Ausgleichsgrundsätze, die auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt seien. Art. 142a BauG genüge den Anforderungen von Art. 5 RPG. Gestützt auf diese beiden Bestimmungen seien die Gemeinden folglich befugt, aber nicht verpflichtet, bei Um- und/oder Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben.

2.3 Die Gemeinde schliesst sich den Ausführungen des Verwaltungsgerichts an. Sie ergänzt, wenn das Gemeindegebiet bereits weitestgehend überbaut sei und eine Verdichtung praktisch nur noch durch

den Bau von Hochhäusern erreicht werden könne, sei es für die Entwicklung der Gemeinde von zentraler Bedeutung, dass es zu einer entsprechenden Investition und Realisierung komme. Da bei solchen Projekten (für Investoren) nicht zuletzt Rentabilitätsüberlegungen eine grosse Rolle spielten, wäre es fatal, wenn die Entwicklung der Gemeinde durch eine zwingende Mehrwertabgabe bei Aufzonungen gefährdet würde.

3.

3.1 Art. 5 Abs. 1 RPG bestimmte bereits in der ursprünglichen Gesetzesfassung, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regelt, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Der Ausgleich von Planungsvorteilen wurde mit der Revision des Gesetzes vom 15. Juni 2012 eingehender geregelt (Art. 5 Abs. 1bis - 1^{sexies} RPG), wobei die neuen Vorschriften am 1. Mai 2014 in Kraft traten.

Gemäss der dazugehörigen Übergangsbestimmung müssen die Kantone innert fünf Jahren den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regeln, ansonsten die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig wird (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG). Die erforderliche Prüfung obliegt dem Bundesrat (Art. 38a Abs. 5 Satz 2 RPG). Sie schliesst eine spätere Anfechtung der kantonalen Ausgleichsregelung beim Bundesgericht nicht aus (vgl. BGE 146 I 36 E. 1.3 mit Hinweis).

Der neue Abs. 1bis von Art. 5 RPG sieht vor, dass Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen werden (Satz 1), der Ausgleich bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig wird (Satz 2) und das kantonale Recht den Ausgleich so ausgestaltet, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden (Satz 3).

3.2 Das Bundesgericht hat sich in einem Urteil vom 19. November 2020, das somit nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Bern vom 4. März 2020 erging, mit der Bedeutung von Art. 5 Abs. 1 und 1bis RPG auseinandergesetzt. Danach stehen die beiden Bestimmungen in einem Spannungsverhältnis zueinander, da Abs. 1bis zwar als Konkretisierung von Abs. 1 formuliert ist, jedoch nach seinem Wortlaut einzig bei Neueinzonungen einen Mehrwertausgleich zwingend gebietet, während Abs. 1 sich insbesondere auch auf jene erheblichen Planungsvorteile erstreckt, die aus Um- und Aufzonungen entstehen können. Das Bundesgericht folgte der in der Literatur zum Teil vertretenen Auffassung, wonach Abs. 1bis Abs. 1 als neues und spezielles Recht

vorgehe, nicht. Zur Begründung führte es aus, dass zum einen Abs. 1 bei einer derartigen Auslegung im Bereich der Planungsvorteile jegliche Bedeutung verlöre, was gegen die Anwendung des Spezialitätsgrundsatzes spreche. Zum andern dürfe nicht vernachlässigt werden, dass Abs. 1 während den parlamentarischen Beratungen ausdrücklich zur Disposition gestellt worden sei, der Bundesgesetzgeber jedoch davon abgesehen habe, die Bestimmung aufzuheben. Es schloss, dass der allgemeine Gesetzgebungsauftrag in Abs. 1 neben der ihn konkretisierenden Mindestvorschrift von Abs. 1bis seinen Charakter als bindendes Recht behalte. Wie bereits vor der Gesetzesrevision vom 15. Juni 2012 verlange Art. 5 Abs. 1 RPG von den Kantonen, mit gesetzlichen Regelungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Planungsvor- und -nachteile zu sorgen, die den lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen, wobei den Kantonen insoweit ein grosser Spielraum zur Verfügung stehe (BGE 147 I 225 E. 4.2 mit Hinweisen).

3.3 In der Literatur ist dieses Urteil des Bundesgerichts teils auf Kritik gestossen.

BERNHARD WALDMANN bezeichnet ein Verständnis, wonach das Gesetz den Kantonen (zur Konkretisierung eines allgemeinen und offen formulierten Gesetzgebungsauftrags) einen Mindeststandard vorgebe und gleichzeitig weitergehende Verpflichtungen mache, als unlogisch. Das Verhältnis zwischen der neuen Minimalvorschrift zur bisherigen Regelung von Art. 5 Abs. 1 RPG sei in den parlamentarischen Beratungen zudem nicht thematisiert worden. Die vom Bundesgericht erwähnte Ablehnung eines Antrags auf Streichung von Art. 5 Abs. 1 RPG sei eingebracht worden, als es noch darum gegangen sei, ob das Parlament an der bisherigen Regelung festhalten, diese verschärfen oder ganz abschaffen sollte (BERNHARD WALDMANN, Urteil des Bundesgerichts vom 19. November 2020 [1C_245/2019], BR 2021 S. 72 f.).

TONI AMMON ist der Auffassung, das Bundesgericht habe sich über den klaren Willen des Parlaments hinweggesetzt. Die vom Bundesgericht betonte Symmetrie bei der Behandlung planerischer Vor- und Nachteile gebe es nur bei Ein- und Auszonungen, denn soweit ersichtlich richte bislang kein einziger Kanton Entschädigungen für Rückzonungen innerhalb des Baugebiets aus. Die Mehrwerte, die durch Um- und Aufzonungen entstünden, seien in den meisten Fällen denn auch eher geringfügig. Zudem sei deren Schätzung schwieriger als im Falle von Einzonungen (TONI AMMON, in: Immobiliensteuern, 2021, § 27 Rz. 5).

3.4 Der Einwand, Abs. 1 von Art. 5 RPG sei während den parlamen-

tarischen Beratungen zwar zur Disposition gestellt worden, aber eben nicht im Zusammenhang mit den Beratungen zu Abs. 1bis, ist zutreffend. Unbesehen dieses Umstands bleibt es freilich dabei, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit hatte, Abs. 1 zu streichen, davon jedoch absah (zustimmend JUD/KISSLING, Der Auftrag zum Mehrwertausgleich, Raum & Umwelt 3/2021 S. 24 mit dem zusätzlichen Hinweis, dass von einer Abschwächung der bundesrechtlichen Mehrwertausgleichsregelung nie die Rede gewesen sei). Zu der von WALDMANN aufgeworfenen Frage der Logik ist zu bemerken, dass das Bundesgericht in der zitierten E. 4.2 von BGE 147 I 225 diese bereits thematisierte, indem es auf das Spannungsverhältnis der beiden Absätze hinwies. Dieses Spannungsverhältnis ist allerdings bereits im Gesetzestext angelegt. Es entbindet die rechtsanwendende Behörde nicht davon, unter Rückgriff auf die etablierten Auslegungsmethoden den Sinn der Rechtsnorm zu ermitteln. Dass es methodisch nicht überzeugt, aus der Formulierung von Abs. 1bis ("mindestens") darauf zu schliessen, dass Abs. 1 seine Bedeutung verlieren soll, wurde bereits dargelegt. In diesem Sinne meint denn auch WALDMANN an anderer Stelle, möglich sei eine "(schwache) normative Pflicht", Mehrwerte infolge anderer Planungsmassnahmen mit anderen Instrumenten (z.B. öffentlich-rechtlicher Vertrag, Realausgleich) auszugleichen (a.a.O., S. 73). Insofern ist offenbar auch er der Auffassung, dass Abs. 1 ein rechtlich verbindlicher Gehalt zukommt, obwohl Abs. 1bis (in Bezug auf Einzonungen) als Mindestvorschrift formuliert ist.

Die Kritik AMMONS, eine Symmetrie bei der Behandlung planerischer Vor- und Nachteile gebe es nur bei Ein- und Auszonungen, ist unzutreffend. Art. 5 Abs. 1 RPG verlangt einen angemessenen Ausgleich sowohl für Vor- als auch für Nachteile, soweit diese erheblich sind. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang – im Sinne eines zusätzlichen Arguments für die Bejahung einer über Einzonungen hinausgehenden Pflicht zum Ausgleich von Planungsvorteilen – betont, dass naturgemäss das Geld für den gesetzlich vorgesehenen angemessenen Nachteilsausgleich fehle, wenn nicht alle erheblichen Planungsvorteile angemessen ausgeglichen würden (AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen – Ausgleich und Entschädigung nach Art. 5 RPG, ZBl 122/2021 S. 213 f.; JUD/KISSLING, a.a.O., S. 23). Die Einwände des Autors, wonach die Kantone bislang keine Entschädigungen für Rückzonungen innerhalb des Baugebiets ausrichteten und die Schätzung bei Um- und Aufzonungen schwieriger sei als bei Einzonungen, vermag aus rechtlicher Sicht ebenfalls nicht zu überzeugen, denn der Stand der Umsetzung einer Rechtsnorm oder die angeblich dabei bestehenden grösseren Schwierigkeiten lassen

keine Rückschlüsse auf den Normgehalt zu. Schliesslich können bei Um- und Aufzonungen durchaus erhebliche Vorteile resultieren. Sind sie im konkreten Einzelfall dagegen geringfügig, werden sie von Art. 5 Abs. 1 RPG gar nicht erfasst. Ein Grund, diese Bestimmung in dem Sinne auszulegen, dass sich die Ausgleichspflicht nicht auf Um- und Aufzonungen erstreckt, ergibt sich daraus nicht.

3.5 An der in BGE 147 I 225 vorgenommenen Auslegung von Art. 5 Abs. 1 RPG ist somit auch im Licht der erwähnten Kritik festzuhalten. Die Bestimmung verlangt somit von den Kantonen, mit gesetzlichen Regelungen auch bei Um- und Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vorteile zu sorgen.

4.

4.1 Der Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG kann entweder durch den Kanton selber oder durch die Gemeinden erfüllt werden (BGE 147 I 225 E. 4.4). Art. 142a Abs. 2 BauG sieht in dieser Hinsicht vor, dass die Gemeinden 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 können. Art. 142 Abs. 4 BauG hält zudem in allgemeinerer Weise fest, dass die Gemeinden den Ausgleich von Planungsvorteilen nach Massgabe des Bundesrechts (Art. 5 RPG) und der Bestimmungen dieses Gesetzes in einem Reglement regeln. Die Gemeinde Meikirch hätte vor diesem Hintergrund den Ausgleich von Planungsvorteilen bei Um- und Aufzonungen vorsehen müssen. Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR, wonach in diesen Fällen keine Abgabe erhoben wird, verletzt somit Art. 5 Abs. 1 RPG. Damit stellt sich die Frage, wie diese Rechtsverletzung zu beseitigen ist und welches Gemeinwesen dafür die Verantwortung trägt.

4.2 Kommt das Bundesgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zum Schluss, dass eine angefochtene Gesetzesbestimmung höherrangigem Recht widerspricht, kann es diese nur aufheben, nicht aber abändern oder ersetzen. Nach Möglichkeit hebt es nicht den gesamten Erlass auf, sondern nur die einzelnen verfassungswidrigen Bestimmungen (vgl. BGE 110 Ia 7 E. 1e). Würde der Wegfall einer rechtswidrigen Bestimmung ebenfalls zu einer rechtswidrigen Situation führen, stellt das Bundesgericht die Rechtswidrigkeit fest und fordert die zuständige Behörde auf, eine rechtskonforme Regelung zu treffen (vgl. BGE 143 II 476 E. 3.6; zum Ganzen: Urteil 1C_388/2019 vom 26. Oktober 2020 E. 2.2; je mit Hinweisen).

4.3 Gemäss Art. 36 Abs. 1 RPG erlassen die Kantone die für die Anwendung dieses Gesetzes nötigen Vorschriften. Somit ist in erster Linie der Kanton verpflichtet, seine Gesetzgebung an die Vorschriften des RPG anzupassen (ALEXANDER RUCH, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 11 zu Art. 36 RPG). Gibt er, wie es ihm nach dem Ausgeführten offensteht, den Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG an die Gemeinden weiter, entbindet ihn dies deshalb nicht von der Pflicht, die Erfüllung zu überwachen und durchzusetzen (vgl. RUCH, a.a.O., N. 13 zu Art. 36 RPG).

4.4 Die Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR allein ist nicht geeignet, einen bundesrechtskonformen Zustand herbeizuführen. Dazu ist vielmehr das Tätigwerden des kantonalen und/oder kommunalen Gesetzgebers erforderlich, der angemessene Ausgleichsmassnahmen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG vorsehen muss. Wie das Bundesgericht in BGE 147 I 225 dargelegt hat, besteht in dieser Hinsicht ein grosser Regelungsspielraum. Dieser bezieht sich nicht nur auf die Frage, ab wann ein Vorteil erheblich und welcher Ausgleich angemessen ist, sondern auch auf die Instrumente bzw. Mittel, mit denen der Ausgleich erfolgt (a.a.O., E. 4.2 und 4.7 mit Hinweisen). Die Umsetzung muss insbesondere sowohl dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) als auch dem Willkürverbot (Art. 9 BV) genügen (a.a.O., E. 4.6).

4.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR wegen des festgestellten Verstosses gegen Art. 5 Abs. 1 RPG aufzuheben ist. Die Bundesrechtsverletzung wird dadurch nur teilweise beseitigt. Die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags von Art. 5 Abs. 1 RPG erfordert darüber hinaus das Tätigwerden des kantonalen und/oder kommunalen Gesetzgebers. Die Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR ist deshalb mit einer entsprechenden Aufforderung zu verbinden.

5.

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR ist aufzuheben. Insoweit als der Beschwerdeführer die umfassende Rückweisung des MWAR an die Gemeinde und damit sinngemäss eine über dessen Art. 1 Abs. 2 Satz 2 hinausgehende Aufhebung verlangt, ist die Beschwerde abzuweisen. Im Umfang des Unterliegens des Beschwerdeführers im vorinstanzlichen Verfahren ist zudem auch das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Der Kanton Bern und die Gemeinde Meikirch sind einzuladen, den Mehrwertausgleich im Sinne

von Art. 5 Abs. 1 RPG bundesrechtskonform zu regeln. Zur neuen Festlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens ist die Sache an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Der Beschwerdeführer obsiegt im Wesentlichen, weshalb es gerechtfertigt erscheint, ihm keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Gemeinde trägt ebenfalls keine Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Beschwerdeführer hat zudem Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 f. BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Art. 1 Abs. 2 Satz 2 MWAR und im Umfang des Unterliegens des Beschwerdeführers im vorinstanzlichen Verfahren das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 4. März 2020 werden aufgehoben. Der Kanton Bern und die Gemeinde Meikirch werden eingeladen, den Mehrwertausgleich im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG bundesrechtskonform zu regeln. Zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens wird die Sache an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Die Gemeinde Meikirch hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- auszurichten.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Einwohnergemeinde Meikirch, dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. April 2022

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:	Der Gerichtsschreiber:
Kneubühler	Dold