



Bau- und Verkehrsdirektion  
Reiterstrasse 11  
3013 Bern  
Telefon +41 31 633 30 11  
info.ra.bvd@be.ch  
www.bvd.be.ch/ra

BVD 110/2023/1

## **Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 29. März 2023**

in der Beschwerdesache zwischen

Frau C. \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführerin

und

**Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne**, Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

**Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Schwadernau, Gemeindeverwaltung,  
Schulstrasse 3, 2558 Aegerten**

**Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)**, Postfach, Hauptstrasse 2, 2560 Nidau

**Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT), Abteilung Naturförderung (ANF)**, Schwand 17,  
3110 Münsingen

**Amt für Wald und Naturgefahren (AWN), Waldabteilung Mittelland**, Molkereistrasse 25,  
3052 Zollikofen

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 6. Dezember 2022  
(eBau Nr. 2022-7542 / 94282; Werkzeugraum) und die Verfügung des Amts für Gemeinden und  
Raumordnung (AGR), vom 4. Oktober 2022 (G.-Nr.: 2022.DIJ.4429)

### **I. Sachverhalt**

1. Mit Wiederherstellungsverfügung vom 9. Mai 2022 forderte die Gemeinde Schwadernau die Beschwerdeführerin auf, die folgenden Bauten auf der Parzelle Schwadernau Grundbuchblatt Nr. I. \_\_\_\_\_ bis 2. August 2022 zurückzubauen: Kiesplatz zur Nutzung als Zufahrt; sämtliche Brennholzunterstände und Überdachungen; Einstellraum mit Gebäudenummer 3; Anbau am Waldhaus, welcher als Einstellraum genutzt wird; Gebäude, welche als WC und/oder Unterstände genutzt werden; sämtliche Feuerstellen und Spielhäuser. Gleichzeitig wies sie auf die Möglichkeit eines nachträglichen Baugesuchs hin und drohte die Ersatzvornahme und eine Busse bei Nichtbefolgung an. Die Parzelle Schwadernau Grundbuchblatt Nr. I. \_\_\_\_\_ befindet sich ausserhalb der Bauzone (Wald) sowie im Perimeter des Uferschutzplans J. \_\_\_\_\_. Weiter liegt die Parzelle im Anwendungsbereich folgender Schutzgebiete: Kantonales Naturschutzgebiet Nr.

A. \_\_\_\_\_ «B. \_\_\_\_\_», BLN<sup>1</sup>-Gebiet D. \_\_\_\_\_ «B. \_\_\_\_\_ – F. \_\_\_\_\_», Auengebiet von nationaler Bedeutung Nr. G. \_\_\_\_\_ «B. \_\_\_\_\_ H. \_\_\_\_\_», Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung Nr. K. \_\_\_\_\_ «L. \_\_\_\_\_» und Waldnaturinventar Nr. M. \_\_\_\_\_ «N. \_\_\_\_\_».

2. Gegen die Verfügung vom 9. Mai 2022 reichte die Beschwerdeführerin am 23. Mai 2022 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein, wobei sie sinngemäss die Aufhebung der Wiederherstellungsverfügung hinsichtlich einzelner Bauten verlangte. Bezüglich einer Freiluftfeuerstelle, einem Spielhaus sowie dem Einstellraum Nr. 3 kündete sie den Rückbau an.

Am 8. Juni 2022 reichte die Beschwerdeführerin ein nachträgliches Baugesuch bei der Gemeinde ein für den «Anbau Werkzeugraum und offene Überdachung». Mit Teil-Abschreibungsverfügung vom 14. Juni 2022 schrieb das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet<sup>2</sup>, das Beschwerdeverfahren BVD 120/2022/29 daher hinsichtlich des Anbaus am Waldhaus Nr. 1 und der an dieses Waldhaus angrenzenden Überdachungen als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab. Hinsichtlich der weiteren Bauten gemäss Wiederherstellungsverfügung vom 9. Mai 2022 führte es das Beschwerdeverfahren fort. Mit Entscheid vom 17. August 2022 wies die BVD die Beschwerde ab und bestätigte die Verfügung der Gemeinde Schwadernau vom 9. Mai 2022, soweit sie durch die Teil-Abschreibungsverfügung vom 14. Juni 2022 nicht gegenstandslos geworden ist (BVD 120/2022/29). Sowohl die Teil-Abschreibungsverfügung vom 14. Juni 2022 als auch der Entscheid vom 17. August 2022 wuchsen unangefochten in Rechtskraft.

3. Gestützt auf die negative Verfügung des AGR vom 4. Oktober 2022 erteilte das Regierungsstatthalteramt dem nachträglichen Baugesuch «Anbau Werkzeugraum und offene Überdachung» unter Verzicht auf eine Publikation mit Entscheid vom 6. Dezember 2022 den Bauabschlag. Gleichzeitig ordnete es die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an durch vollumfänglichen Rückbau des Anbaus nordöstlich am bestehenden Waldhaus und der offenen Überdachung südwestlich am bestehenden Waldhaus innert vier Monaten nach Rechtskraft des Entscheids.

4. Gegen den Entscheid vom 6. Dezember 2022 erhob die Beschwerdeführerin am 29. Dezember 2022 Beschwerde bei der BVD ein. Sie stellt den Antrag, dass der Werkzeuganbau bestehen bleibt.

5. Das Rechtsamt führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Das Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT), Abteilung Naturförderung (ANF), beantragt mit Stellungnahme vom 12. Januar 2023 die Abweisung der Beschwerde. Das Regierungsstatthalteramt beantragt mit Eingabe vom 17. Januar 2023 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Denselben Antrag stellt das AGR mit Schreiben vom 23. Januar 2023. Die Gemeinde verzichtet mit Eingabe vom 20. Januar 2023 auf das Einreichen einer Stellungnahme und verweist auf ihren Amtsbericht vom 18. August 2022. Die Abteilung Walderhaltung des Amts für Wald und Naturgefahren (AWN) schliesslich kommt in ihrer Stellungnahme vom 30. Januar 2023 zum Schluss, aus waldrechtlicher Sicht gebe es keine Gründe, der Beschwerde Folge zu leisten. Die Beschwerde sei daher als öffentlich-rechtlich unbegründet abzuweisen.

---

<sup>1</sup> Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung.

<sup>2</sup> Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (Organisationsverordnung BVD, OrV BVD; BSG 152.221.191).

Mit Verfügung vom 3. März 2023 bat das Rechtsamt die Gemeinde, sämtliche aktuellen und archivierten Akten die strittige Parzelle Schwadernau Grundbuchblatt Nr. I. \_\_\_\_\_ betreffend einzureichen. Diesem Anliegen kam die Gemeinde mit Eingabe vom 7. März 2023 nach.

6. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## II. Erwägungen

### 1. Eintretensvoraussetzungen

a) Angefochten ist ein Bauabschlag mit einer Wiederherstellungsverfügung nach Art. 46 BauG<sup>3</sup>, der aufgrund eines nachträglichen Baugesuchs ergangen ist. Dieser Gesamtentscheid im Sinne von Art. 9 KoG<sup>4</sup> kann laut Art. 11 Abs. 1 KoG – unabhängig von den geltend gemachten Einwänden – nur mit dem Rechtsmittel angefochten werden, das für das Leitverfahren massgeblich ist. Das Leitverfahren ist im vorliegenden Fall das Baubewilligungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Bauentscheide – und mit ihnen zusammen die weiteren Verfügungen nach Art. 9 Abs. 2 Bst. b KoG wie jene des AGR – sowie baupolizeiliche Verfügungen können nach Art. 40 und Art. 49 Abs. 1 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des Bauabschlags und der Wiederherstellungsverfügung durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG, Art. 65 Abs. 1 VRPG<sup>5</sup>). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

### 2. Streitgegenstand

a) Anfechtungsobjekt ist die Verfügung der Vorinstanz. Der Streitgegenstand braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht über dieses hinausgehen. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen die Parteien den Streitgegenstand. Sowohl für das Einleiten eines Beschwerdeverfahrens als auch für dessen Umfang und eine allfällige vorzeitige Beendigung gilt somit die Verfügungs- oder Dispositionsmaxime sowie das Rügeprinzip. Die Parteien können den Streitgegenstand im Verlauf des Verfahrens nicht erweitern, sondern nur einschränken.<sup>6</sup>

b) Im vorliegenden Verfahren hat die Beschwerdeführerin mit ihrem nachträglichen Baugesuch vom 7. Juni 2022 um Bewilligung für den bestehenden, als Werkzeugraum genutzten Anbau nordöstlich am Waldhaus und für die offene Überdachung südwestlich angrenzend an dieses Waldhaus ersucht. Die Vorinstanz erteilte diesen Bauten den Bauabschlag und ordnete im Rahmen der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands deren Rückbau an. Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrer Beschwerde einzig, dass der Werkzeuganbau bestehen bleibt. Dass sie damit nur den nordöstlichen Anbau des Waldhauses meint und nicht die südwestlich davon bestehende offene Überdachung untermauert sie damit, dass sie in Zusammenhang mit ihrem Antrag auf ein Foto in der Beilage verweist, auf welcher sie einzig den

<sup>3</sup> Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

<sup>4</sup> Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1).

<sup>5</sup> Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

<sup>6</sup> Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 12 bis 14.

nordöstlichen Anbau markiert. Ihre Beschwerde richtet sich damit nicht gegen den von der Vorinstanz erteilten Bauabschlag für die offene Überdachung und den diesbezüglich angeordneten Rückbau. Diesbezüglich hat sie damit den Entscheid akzeptiert und nicht zum Inhalt des Beschwerdeverfahrens gemacht. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet damit einzig der Bauabschlag für den als Werkzeugraum genutzten Anbau nordöstlich am Waldhaus sowie der dafür angeordnete Rückbau.

c) Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde vor, das Cheminée bleibe, es sei gemäss Beschluss der Volkswirtschaftsdirektion vom 26. August 2009 nicht untersagt, Feuer zu machen. Es ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin damit das Cheminée unter der offenen Überdachung südwestseitig des Waldhauses meint. Dieses ist jedoch nicht Teil des hier strittigen, nachträglichen Baugesuchs und damit auch nicht Teil des vorliegend angefochtenen Bauabschlags mit Wiederherstellungsanordnung. Das Cheminée kann daher nicht zum Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens gemacht werden, weshalb auf den diesbezüglichen Einwand der Beschwerdeführerin nicht einzutreten ist. Anzumerken bleibt, dass die BVD die Wiederherstellungsverfügung der Gemeinde vom 9. Mai 2022 mit rechtskräftigem Entscheid vom 17. August 2022 bestätigte, soweit sie durch die Teilabschreibungsverfügung vom 14. Juni 2022 nicht gegenstandslos geworden ist (BVD 120/2022/29). Diese Wiederherstellungsverfügung umfasste auch den Rückbau sämtlicher Feuerstellen, wozu auch das genannte Cheminée zu zählen ist. Über dessen Rückbau wurde damit rechtskräftig entschieden.

Gleiches gilt für sämtliche Brennholzunterstände und den Kiesplatz zur Nutzung als Zufahrt, welche ebenfalls Teil der von der BVD rechtskräftig bestätigten Wiederherstellungsverfügung der Gemeinde vom 9. Mai 2022 waren. Soweit die Beschwerdeführerin daher in der vorliegenden Beschwerde die Baubewilligungspflicht von «Kies am Boden» in Frage stellt, mit Fotos auf einen Kiesweg in Lyss entlang der Alten Aare hinweist und geltend macht, überall in den Wäldern würden seit Jahren Holzläger stehen, so ist auf diese Vorbringen ebenfalls nicht einzutreten.

d) Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde weiter vor, ihres Erachtens würden die Plastikummüllungen und Drahtgeflechte an Sträuchern und Bäumen stören, welche seit der Wiederaufforstung und Biodiversitäts-Bepflanzung 2015-2019 noch immer um die Bäume/Sträucher gewickelt seien. Es sei dringend notwendig, diese zu entfernen. Diese Vorbringen stehen in keinem erkennbaren Zusammenhang mit dem hier angefochtenen Entscheid und dem damit erteilten Bauabschlag für den Anbau Werkzeugraum und die offene Überdachung, weshalb darauf ebenfalls nicht einzutreten ist.

### 3. Als Werkzeugraum genutzter Anbau

a) Der strittige Anbau auf der nordöstlichen Seite des bestehenden Waldhauses weist gemäss den mit dem nachträglichen Baugesuch eingereichten Plänen Grundmasse von 3.5 m x 3.2 m, eine Traufhöhe von 1.7 m und eine Giebelhöhe von 2.00 m auf. Der allseitig geschlossene Anbau ist mit einem Pultdach versehen.

Mit Fachbericht vom 21. Juli 2022 stufte das AWN den Anbau als nichtforstliche Kleinbaute nach Art. 35 KWaV<sup>7</sup> ein und kam zum Schluss, dass durch diesen Anbau die Waldfunktionen beeinträchtigt würden und keine Standortgebundenheit vorliege. Die beantragte Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Waldabstands und für nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen könne daher nicht erteilt werden. Die ANF führte im Amtsbericht vom 21. Juli 2022

---

<sup>7</sup> Kantonale Waldverordnung vom 29. Oktober 1997 (KWaV; BSG 921.111).

aus, eine nachträgliche Bewilligung für den Anbau würde zu einer zeitlichen Verlängerung einer bereits bestehenden Beeinträchtigung der Schutzgebiete und Schutzobjekte führen. Diese Beeinträchtigung wirke an Ort und Stelle der bestehenden Bauten durch private Freizeitnutzung in einem national bedeutenden Objekt des Naturschutzes; diese Nutzung stelle eine direkte Störung von seltenen und geschützten Arten dar. Die erforderlichen Ausnahmegewilligungen (Ausnahmegewilligungen für Eingriffe in kantonale Schutzgebiete, in Auengebiete von nationaler Bedeutung, in Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung und in Lebensräume geschützter Tiere) seien nicht zu erteilen. Gestützt auf die negativen Amts- und Fachberichte verweigerte das AGR dem Vorhaben die Anerkennung der Zonenkonformität nach Art. 16a RPG sowie die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG. In der Folge erteilte die Vorinstanz den Bauabschlag.

b) Nachträgliche Baugesuche sind grundsätzlich nach dem Recht zu beurteilen, das zur Zeit der unbewilligten Ausführung des Bauvorhabens anwendbar war. Späteres Recht ist nur anzuwenden, wenn es für die Bauherrschaft günstiger ist oder wenn die Bauherrschaft das Baubewilligungserfordernis in der Absicht missachtet hat, dem späteren strengeren Recht zuvorzukommen.<sup>8</sup>

Es stellt sich daher die Frage, wann der strittige Anbau auf der nordöstlichen Seite des bestehenden Waldhauses erstellt wurde. Gestützt auf die von der Gemeinde eingeholten Akten<sup>9</sup> lässt sich einzig feststellen, dass der Neubau des Waldhauses am 20. Mai 1964 publiziert wurde (Bauvorhaben «Erstellen eines Gartenhauses [...] Ausmasse: 4.50 x 2.50 x 2.80 m»). Auch wenn in diesen Akten eine Bewilligung für diesen Hauptbau fehlt, ist aus der darin enthaltenen Korrespondenz aus den 60er-Jahren zu schliessen, dass dieses Bauvorhaben von der Gemeinde damals bewilligt wurde. Zum hier strittigen Anbau an das 1964 bewilligte Gartenhaus/Waldhaus findet sich dagegen weder in den eingeholten Akten der Gemeinde noch in den Vorakten des Regierungsstatthalteramts ein Hinweis, geschweige denn ein Beleg, zum Zeitpunkt der Erstellung. Erstmals auf einem Foto zu erkennen ist dieser Anbau in den Akten der Gemeinde auf Fotoaufnahmen des Amtes für Wald aus dem Jahr 2010<sup>10</sup>, wobei keine Fotos aus der Zeit davor vorhanden sind.

Wer aus einer beweisbedürftigen Tatsache etwas für seinen Rechtsstandpunkt ableiten will, trägt die Beweislast und damit auch die Folgen der Beweislosigkeit.<sup>11</sup> Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde vor, sie könne den Nachweis für den Bestand des Anbaus vor dem 1. Juli 1970 [gemeint wohl: 1. Juli 1972] unmöglich erbringen, da der Erbauer verstorben sei, die Erben des Häuschens die Dokumente bei der Hausräumung vom Verstorbenen entsorgt hätten und auch der vorherige Besitzer keine solchen Unterlagen beim Kauf erhalten habe. Wie sie selber vorbringt, vermag sie eine Erstellung des Anbaus zu diesem frühen Zeitpunkt nicht zu belegen. Dies wäre jedoch nötig gewesen, um daraus irgendwelchen Rechte abzuleiten, zumal sich – wie erwähnt – auch in sämtlichen, bei der Gemeinde vorhandenen Akten das Grundstück Schwadernau Grundbuchblatt Nr. I. \_\_\_\_\_ betreffend keine entsprechenden Belege oder Hinweise finden lassen. In ihrer ersten Beschwerde vom 23. Mai 2022<sup>12</sup> (Verfahren BVD 120/2022/29) führte die Beschwerdeführerin zudem aus, der Anbau am Waldhaus stamme von 1991. Daraus muss geschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin selber nicht von einem noch früheren Zeitpunkt der Realisierung ausgeht. Auch der von der Beschwerdeführerin angegebene Zeitpunkt von 1991 lässt sich zwar nicht mittels Belegen oder zumindest Hinweisen in den vorhandenen Akten verifizieren. Ob die Realisierung jedoch letztlich 1991 oder später erfolgte, kann vorliegend

<sup>8</sup> BGer 1C\_179/2013 vom 15. August 2013, E. 1.2; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 46 N. 14a mit weiteren Verweisen.

<sup>9</sup> Vorakten Gemeinde, in rotem Mäppli, Register 1 ff.

<sup>10</sup> Vorakten Gemeinde, in rotem Mäppli, Register 13, Erste Seite, Bild unten rechts.

<sup>11</sup> Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 19 N. 7.

<sup>12</sup> Vorakten Regierungsstatthalteramt, pag. 116.

offen bleiben, da sich der Anbau sowohl bei Anwendung des 1991 geltenden Rechts als auch bei Anwendung des späteren Rechts als nicht bewilligungsfähig erweist (vgl. nachfolgend).

c) Die Beschwerdeführerin bringt nicht vor, dass der strittige Anbau baubewilligungsfrei wäre. Dies zu Recht: Art. 22 Abs. 1 RPG<sup>13</sup> bestimmt, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Diese Bestimmung ist seit Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 unverändert geblieben.<sup>14</sup> Da das geltende Recht hinsichtlich der Frage der Bewilligungspflicht von Bauten und Anlagen nicht günstiger ist als dasjenige im Zeitpunkt der Realisierung des erwähnten Bauvorhabens (1991 oder später), kann auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts dazu verwiesen werden.<sup>15</sup> Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Bauten und Anlagen jedenfalls dann bewilligungspflichtig, wenn sie geeignet sind, die Vorstellungen über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.<sup>16</sup> Das bernische Baugesetz enthielt von Beginn an (1985) bis zur Revision 2009 – und damit auch im hier interessierenden Zeitraum – in Artikel 1 eine Generalklausel, wonach alle Bauten, Anlagen und Vorkehren, die unter die Bestimmung der Baugesetzgebung fallen, eine Baubewilligung erforderten, soweit sie nicht nach den näheren Bestimmungen des Baubewilligungsdekrets von der Baubewilligungspflicht befreit waren. Art. 4 bis 6 des damaligen Baubewilligungsdekrets (aBewD 70 und aBewD 94) enthielt dazu bis 2009 eine nicht abschliessende Aufzählung sowohl der bewilligungspflichtigen als auch der bewilligungsfreien Bauvorhaben. Die heutige Regelung von Art. 7 Abs. 1 BewD<sup>17</sup>, wonach Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone ungeachtet der Aufzählung baubewilligungspflichtig sind, wenn sie geeignet sind, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem sie zum Beispiel den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen, gibt es erst seit 2009. Gleiches gilt für Art. 7 Abs. 2 BewD, wonach ein Bauvorhaben dennoch baubewilligungspflichtig ist, wenn es den Gewässerraum, den Wald, ein Naturschutz- oder Ortsbildschutzgebiet, ein Naturschutzobjekt, ein Baudenkmal oder dessen Umgebung betrifft und das entsprechende Schutzinteresse betroffen ist. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese Vorgaben vorliegend unbeachtlich wären, entspricht diese doch der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche als Mindestvorgabe ohnehin zu gelten hat.

Der hier strittige Anbau war bereits im Zeitpunkt seiner Erstellung baubewilligungspflichtig. So unterstand damals die Erweiterung von Gebäuden und Gebäudeteilen ausdrücklich der Baubewilligungspflicht (Art. 4 Abs. 1 Bst. a aBewD 70 / aBewD 94). In der damaligen Liste der baubewilligungsfreien Bauten und Anlagen (Art. 6 aBewD 70, Art. 5 aBewD 94) findet sich zudem kein auf diesen Anbau anwendbarer Tatbestand. Kommt dazu, dass sich der Anbau ausserhalb der Bauzone befindet und den Raum äusserlich erheblich verändert sowie bereits damals im kantonalen Naturschutzgebiet lag und nicht mit dessen Schutzziele vereinbar ist (vgl. nachfolgend), was nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch schon damals zur Baubewilligungspflicht dieser Baute führte. Zum selben Schluss kommt man nach heutigem Recht: Mit einer Fläche von 11.2 m<sup>2</sup> (3.5 m x 3.2 m) überschreitet er die Maximalfläche von 10 m<sup>2</sup> der Kleinbauten nach Art. 6a Abs. 1 Bst. a BewD. Er befindet sich zudem ausserhalb der Bauzone (Wald) sowie im Perimeter von diversen kantonalen und nationalen Schutzgebieten. Da die entsprechenden Schutzinteressen betroffen sind, erweist sich der Anbau gestützt auf Art. 1a Abs. 1 BauG und Art. 7 Abs. 2 BewD (und unabhängig vom Ausnahmekatalog nach Art. 6 und 6a BewD) als baubewilligungspflichtig.

<sup>13</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

<sup>14</sup> BBl 1979 II 368.

<sup>15</sup> Vgl. VGE 2018/183 vom 19.12.2018, E. 5.3.2.

<sup>16</sup> BGE 113 Ib 314 E. 2b.

<sup>17</sup> Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

Die Beschwerdeführerin bestreitet schliesslich die Feststellung der Vorinstanz, wonach für den Anbau keine Baubewilligung vorliegt (angefochtener Entscheid, Ziff. 7, S. 5), nicht. Vielmehr ersucht die Beschwerdeführerin mit dem eingereichten Baugesuch um die nachträgliche Bewilligung dieses Anbaus. Damit steht fest, dass der Anbau formell rechtswidrig ist.

d) Auch für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit ist grundsätzlich der Zeitpunkt der unbewilligten Ausführung des Anbaus massgebend, es sei denn späteres Recht sei für die Bauherrschaft günstiger (vgl. 3b).

1991 befand sich die strittige Parzelle und damit der Standort des damals realisierten Anbaus – neben seiner Lage ausserhalb der Bauzone – bereits im Perimeter des kantonalen Naturschutzgebiets «B. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_», welches vom Regierungsrat mit Sitzung vom 13. Oktober 1961 unter Schutz gestellt wurde. Der damalige Schutzbeschluss<sup>18</sup> statuierte bereits sehr weitgehende Beschränkungen. So waren schon damals gemäss den Schutzbestimmungen (Ziff. III.3) «alle Handlungen untersagt, welche zu irgendwelchen Veränderungen, Schädigungen, Verunstaltungen, Beeinträchtigungen oder Gefährdungen der Schutzobjekte (Boden, Pflanzen, Tiere, Wasser) führen könnten». Gestattet war nur – vorbehältlich der Erteilung einer Ausnahme in besonderen Fällen durch die Forstdirektion – der Unterhalt der Wege und Abzugsgräben, das Betreten des Schutzgebiets und das Befahren der offenen Wasserflächen mit Ruderbooten, das Baden an den hierfür bezeichneten Stellen, die forstwirtschaftliche Nutzung der Auen- und Schachengebiete unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Natur- und Landschaftsschutzes und die Schilfnutzung im Rahmen der Verordnung über den Schutz der Schilfbestände von 28. Februar 1958 (Ziff. III.4). Der realisierte Anbau zur Lagerung privater Gegenstände oder Werkzeuge mit einer Grundfläche von mehr als 10 m<sup>2</sup> nahm zusätzlichen Boden im Naturschutzgebiet in Anspruch und stellte damit eine unzulässige Veränderung des Schutzobjekts dar, welche nach den erwähnten Schutzbestimmungen unzulässig war. Nichts daran verändern vermag das schon 1964 realisierte Gartenhaus, an welches der strittige Anbau angebaut wurde, auch wenn dieses – gestützt auf diese Ausführungen ebenfalls zu Unrecht – von der Gemeinde bewilligt wurde. Bereits 1991 stand damit der Anbau im Widerspruch zu den Schutzbestimmungen des damals geltenden Schutzbeschlusses des kantonalen Naturschutzgebiets. Erst Recht gilt dies mit dem ab dem 26. August 2009 und bis heute geltenden Schutzbeschluss, welcher den Schutzbeschluss vom 13. Oktober 1961 ablöste. Darin wird das «Errichten von Bauten, Werken und Anlagen aller Art» ausdrücklich unter «den Veränderungen, Vorkehren und Störungen» gezählt, die den Schutzziele zuwiderlaufen und untersagt sind (Ziff. 4.a). Sollte der Anbau daher erst nach Inkraftsetzung dieses neuen Schutzbeschlusses im Jahr 2009 oder später realisiert worden sein, so widersprach er auch damals den Vorgaben des kantonalen Naturschutzgebiets. Bereits aufgrund des Verstosses gegen die Vorgaben des kantonalen Naturschutzgebietes erweist sich der strittige Anbau als nicht bewilligungsfähig, weshalb dem nachträglichen Baugesuch zu Recht die Bewilligung verweigert wurde. Dies gilt im Übrigen selbst dann, wenn der Anbau – entgegen den Ausführungen in E. 3b – noch früher als 1991 realisiert worden sein sollte, galt doch der Schutzbeschluss von 1961 sogar bereits im Zeitpunkt der Realisierung des Waldhauses (1964), an welches der strittige Anbau angebaut wurde.

Dazu kommt, dass der Anbau auch nicht mit den Vorgaben der Raumplanungsgesetzgebung für Bauten ausserhalb der Bauzone vereinbar ist. Im Jahr 1991 galten die aRPG 80 und die aRPV 89. Grössere Revisionen beider Erlasse traten am 1. September 2000 und am 1. September 2007 in Kraft. Bereits nach dem alten Recht und bis heute müssen Bauvorhaben dem Zweck der Nutzungszone entsprechen, um bewilligt werden zu können (Art. 22 RPG). Seit der Revision 2000 wird dies für die Landwirtschaftszone in Art. 16a RPG konkretisiert. Der privat genutzte Anbau ist nicht landwirtschaftlich (oder forstwirtschaftlich) begründet; er widerspricht damit seit seiner

<sup>18</sup> Abrufbar auf der Naturschutzkarte des Geoportals des Kantons Bern, bei Anwählen des Naturschutzgebiets NJ. \_\_\_\_\_

Erstellung dem Zweck der Landwirtschaftszone. Eine Zonenkonformität fällt damit ausser Betracht. Eine Ausnahmegewilligung kommt ebenfalls nicht in Frage: Die Standortgebundenheit gemäss Art. 24 RPG (gilt seit aRPG 80) ist für einen als privaten Lager- und Werkzeugraum genutzten Anbau zu verneinen. Da der Anbau zudem bereits im Zeitpunkt seiner Realisierung den Vorgaben des kantonalen Naturschutzgebiets widersprach, stehen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 Abs. 1 Bst. b aRPG 80 überwiegende Interessen des Naturschutzes entgegen. Erst Recht gilt dies nach aktuellem Recht (Art. 24 Bst. b RPG), zumal der Naturwert dieser Parzelle durch die Aufnahme in weitere Schutzgebiete von nationaler Bedeutung (BLN, Auengebiet, Amphibienlaichgebiet) zusätzlich an Gewicht gewann. Damit scheitert auch eine Ausnahmegewilligung unter dem Titel der erweiterten Besitzstandsgarantie (Art. 24 Abs. 2 aRPG 80 und [ab 1. September 2000] Art. 24c RPG), setzt diese doch ebenfalls schon immer voraus, dass dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. b aRPG 80 und Art. 24 Abs. 3 Bst. e aRPV 89 sowie Art. 24c Abs. 5 RPG und Art. 43a Bst. e RPV<sup>19</sup>). Es ist daher irrelevant, dass das 1964 bewilligte Gartenhaus grundsätzlich in den Anwendungsbereich dieses Ausnahmetatbestands fallen würde, da es vor dem für diese Bestimmung massgebenden Zeitpunkt vom 1. Juli 1972 (Zeitpunkt der erstmaligen Trennung von Bau- und Nichtbaugelände) erstellt wurde. Fraglich ist zudem, ob die Erweiterung des damals bewilligten Gartenhauses mit einem Anbau von nahezu gleicher Grundfläche noch als teilweise Änderung im Sinne von Art. 24 Abs. 2 aRPG 80 gelten konnte. Aufgrund der überwiegenden, entgegenstehenden Interessen des Naturschutzes kann dies aber offen bleiben. Nach den ab 1. September 2000 eingeführten und bis heute geltenden, maximalen Erweiterungsmassen (Art. 42 aRPV 2000 und Art. 42 RPV) jedenfalls überschreitet der Anbau das zulässige Mass bei Weitem, so dass sich die Beschwerdeführerin nicht auf milderes Recht berufen kann. Neben der fehlenden Identitätswahrung scheitert der Anbau nach geltendem Recht schliesslich auch an den Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG, welche solche Erweiterungen nur zulässt, wenn sie für eine zügelmässige Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig sind oder darauf ausgerichtet sind, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Diese Voraussetzungen sind hier offenkundig nicht erfüllt. Wenn die Beschwerdeführerin daher in ihrer Beschwerde für den Anbau um Besitzstand erbittet, so kann ihr nicht gefolgt werden. Andere Ausnahmetatbestände kommen vorliegend schliesslich nicht in Frage. Insgesamt fällt daher – sowohl nach dem im Zeitpunkt der Realisierung geltenden Recht als auch nach späterem bzw. heute geltendem Recht – eine Ausnahmegewilligung nach RPG ausser Betracht, zumal die weiteren Ausnahmetatbestände nach Art. 24 ff. RPG nicht zur Anwendung gelangen. Auch aus diesem Grund wurde dem strittigen Anbau nachträglich zu Recht der Bauabschlag erteilt.

e) Damit steht fest, dass der baubewilligungspflichtige Anbau weder nach dem Recht im Zeitpunkt der Erstellung noch nach späterem Recht bewilligungsfähig sind. Auch eine teilweise Baubewilligung des nachträglichen Baugesuchs (vgl. Art. 46 Abs. 2 Bst. c BauG) kommt hier nicht in Frage.

#### 4. Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

a) Der strittige Anbau erweist sich gestützt auf E. 3 sowohl formell rechtswidrig (fehlende Baubewilligung) als auch materiell rechtswidrig (fehlende Bewilligungsfähigkeit). Das Regierungsstatthalteramt war daher gehalten, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen (Art. 46 Abs. 1 und 2 BauG). Dies hat es gemacht, indem im angefochtenen Entscheid der vollständige Rückbau dieses Anbaus innert einer Frist von vier Monaten nach Rechtskraft dieses Entscheids verlangt wird.

---

<sup>19</sup> Raumplanungsverordnung des Bundesrats vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

b) Die Wiederherstellungsverfügung muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen. Eine Wiederherstellungsmassnahme ist verhältnismässig, wenn sie geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, nicht weiter geht, als zur Herstellung des rechtmässigen Zustands nötig ist und die Belastung für die pflichtige Person in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel steht.<sup>20</sup>

c) Wer bauen will, muss sich um die Zulässigkeit seines Tuns kümmern und sich bei den Behörden nach der Bewilligungspflicht erkundigen.<sup>21</sup> Zudem gilt es zu beachten, dass sich die Beschwerdeführerin das Wissen(müssen) ihrer Rechtsvorgänger anrechnen lassen muss. Denn die Käuferschaft kann keine bessere Rechtsposition erwerben, als die Verkäuferschaft innehatte.<sup>22</sup> Wenn die Beschwerdeführerin daher mit ihren Vorbringen in der Beschwerde zum Ausdruck bringt, nicht sie, sondern ein Rechtsvorgänger habe den strittigen Anbau erstellt, so kann sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Nicht nur sie, auch der Rechtsvorgänger hätte bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt wissen müssen, dass ein solcher Anbau ausserhalb der Bauzone und in einem Naturschutzgebiet bewilligungspflichtig ist. Bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt wäre die Beschwerdeführerin zudem gehalten gewesen, sich beim Erwerb der Liegenschaft beim Rechtsvorgänger über die Rechtmässigkeit der vorhandenen Bauten zu erkundigen. Es ist zudem weder erkennbar noch wird es geltend gemacht, dass die Behörden zu irgendeinem Zeitpunkt den Anschein vermittelt hätten, der strittige Anbau könnte ohne Baubewilligung erstellt werden. Die Beschwerdeführerin kann sich daher nicht auf den Gutglaubensschutz berufen.

Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch eine Bauherrschaft berufen, die nicht gutgläubig gehandelt hat. Sie muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes erhöhtes Gewicht beimessen und die der Bauherrschaft allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen.<sup>23</sup>

d) An der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands besteht ein erhebliches öffentliches Interesse. Dieses besteht zum einen in der Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen und der konsequenten Verhinderung von Bauten, die der baurechtlichen Ordnung widersprechen, wobei dem öffentlichen Interesse am konsequenten Vollzug des Bau-, Planungs- und Umweltrechts ausserhalb des Baugebiets besonderes Gewicht zukommt.<sup>24</sup> Erschwerend kommt hier dazu, dass sich der strittige Anbau im Perimeter von verschiedenen Schutzgebieten befindet, was das öffentliche Interesse am Rückbau zusätzlich verstärkt. Andererseits sprechen auch präjudizielle Gründe für eine vollständige Wiederherstellung. Der Bauherr, der sich nicht an die Baubewilligung hält oder ohne Baubewilligung baut, soll nicht besser gestellt werden als ein Bauherr, der die Baubewilligung einhält.

e) Der vom Regierungsstatthalteramt angeordnete Rückbau erweist sich schliesslich als verhältnismässig. Dieser Rückbau ist geeignet, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Eine mildere Massnahme, mit der dasselbe Ziel erreicht werden könnte, ist nicht ersichtlich. Daher ist die Anordnung erforderlich. Angesichts des erheblichen öffentlichen Interesses und fehlenden Gutgläubigkeit ist der angeordnete Rückbau für die Beschwerdeführerin auch zumutbar, selbst wenn dieser mit gewissen Kosten verbunden sein sollte. Die

<sup>20</sup> Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 46 N. 9; BVR 2013 S. 85 E. 5.1.

<sup>21</sup> Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b.

<sup>22</sup> Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b Bst. b mit Hinweisen.

<sup>23</sup> BVR 2006 S. 444 E. 6.1.

<sup>24</sup> BGE 1C\_397/2007 vom 27. Mai 2008 E. 3.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9a.

Beschwerdeführerin argumentiert, sie habe bereits einen Schopf zurückgebaut; auch die Freiluft-Feuerstelle, alle Brennholzlager, das Dreiecklager und die Dachabdeckung seien weg. Sie habe damit Kooperationswille gezeigt und sei zu Kompromissen bereit gewesen. Diese Einwände der Beschwerdeführerin ändern nichts an der Verhältnismässigkeit des angeordneten Rückbaus des hier strittigen Anbaus, haben doch die erwähnten Bauten nichts mit dem hier zu beurteilenden Anbau zu tun. Der blosser Umstand, dass die Beschwerdeführerin andere, ebenfalls formell und materiell rechtswidrige Bauten auf Anordnung entfernt hat, kann sich beim unabhängig davon zu beurteilenden Anbau nicht mildernd auswirken.

f) Die von der Vorinstanz angesetzte Frist für den Rückbau von vier Monaten ab Rechtskraft des Entscheids wird von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet. Sie erweist sich als verhältnismässig, weshalb auch die BVD keinen Anlass sieht, diese Frist anzupassen. Insgesamt erweist sich die Wiederherstellungsanordnung der Vorinstanz damit als rechters und ist zu bestätigen.

Entgegen den Vorgaben von Art. 46 Abs. 2 BauG hat es das Regierungsstatthalteramt bei der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im angefochtenen Entscheid unterlassen, die Ersatzvornahme anzudrohen. Aus diesen Gründen wird die angefochtene Verfügung von Amtes wegen mit der Androhung der Ersatzvornahme ergänzt.

## 5. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von CHF 1200.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV<sup>25</sup>). Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

## III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 6. Dezember 2022 und die Verfügung des AGR vom 4. Oktober 2022 werden bestätigt.
2. Der Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramtes Biel/Bienne vom 6. Dezember 2022 wird von Amtes wegen wie folgt ergänzt:  
  
«2.4 Kommt die Bauherrschaft den angeordneten Wiederherstellungsmassnahmen gemäss Ziffer 2.1 und 2.2 innert der gesetzten Frist nicht vollständig und vorschriftsgemäss nach, wird die Baupolizeibehörde die Ersatzvornahme vornehmen, d.h. auf Kosten der Bauherrschaft die Wiederherstellungsmassnahmen selber ausführen oder durch Dritte ausführen lassen (Art. 47 BauG).»
3. Die Verfahrenskosten von CHF 1200.00 werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.

---

<sup>25</sup> Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

#### **IV. Eröffnung**

- Frau C.\_\_\_\_\_, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, per Mail
- E.\_\_\_\_\_, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per Kurier
- Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT), Abteilung Naturförderung (ANF), per Mail
- Amt für Wald und Naturgefahren (AWN), Waldabteilung Mittelland, per Mail

#### **Bau- und Verkehrsdirektion**

Der Direktor

Christoph Neuhaus  
Regierungsrat

#### **Rechtsmittelbelehrung**

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 7 Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine

Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.