

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 12. Oktober 2021

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Steinmann, Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiber Grossrieder

A. _____ AG
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde Kirchdorf
Baupolizeibehörde, Kirchgasse 2, 3116 Kirchdorf
Beschwerdegegnerin

und

Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern

sowie

B. _____

betreffend Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bezüglich
Parkfläche in der Landwirtschaftszone und im Landschaftsschutzgebiet
(Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern vom 26. Mai
2020; BVD 120/2020/4)



Sachverhalt:

A.

Die A. _____ AG ist Eigentümerin der Parzelle Kirchdorf 2 (Gelterfingen) Gbbl. Nr. 1 _____ in der Landwirtschaftszone, wo sie einen ...betrieb führt. Die Parzelle ist durch eine öffentliche Strasse vom östlichen Nachbargrundstück Gbbl. Nr. 2 _____ getrennt. Dieses befindet sich im Eigentum von B. _____; es liegt ebenfalls in der Landwirtschaftszone, die hier vom kommunalen Landschaftsschutzgebiet «...» überlagert wird. Auf der Parzelle Nr. 2 _____ wurde ohne Bewilligung eine dem ...betrieb dienende Parkfläche für rund zehn Personenwagen errichtet. Nachdem die Einwohnergemeinde (EG) Kirchdorf davon Kenntnis erhielt, ordnete sie mit Verfügung vom 11. Dezember 2019 die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an.

B.

Gegen diese Verfügung führte die A. _____ AG am 10. Januar 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD). Die BVD wies die Beschwerde mit Entscheid vom 26. Mai 2020 ab, soweit sie darauf eintrat, und setzte eine neue Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bis zum 31. Oktober 2020 an.

C.

Dagegen hat die A. _____ AG am 26. Juni 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, die EG Kirchdorf sei anzuweisen, ihr eine Frist zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs anzusetzen. Weiter sei festzustellen, dass das fristgerechte Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs die Wiederherstellungsverfügung vom 11. Dezember 2019 aufschiebe. Schliesslich sei die von der BVD auf den 31. Oktober 2020 angesetzte Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands aufzuheben und es sei eine neue angemessene Frist anzusetzen.

Die EG Kirchdorf und die BVD schliessen mit Beschwerdeantwort vom 17. Juli 2020 bzw. Vernehmlassung vom 9. Juli 2020 auf Beschwerdeabweisung. B. _____ hat sich nicht vernehmen lassen.

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 (vgl. auch Art. 49 Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der Wiederherstellungsanordnung 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 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.2 Die Beschwerdeführerin verlangt u.a. die Feststellung, dass das fristgerechte Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs die Wiederherstellungsverfügung vom 11. Dezember 2019 aufschiebe. Einerseits hat der Entscheid der BVD vom 26. Mai 2020 die Verfügung der EG Kirchdorf vom 11. Dezember 2019 ersetzt (Devolutiveffekt; BVR 2010 S. 411 E. 1.4 mit Hinweisen). Andererseits ist fraglich, ob die Beschwerdeführerin an diesem Antrag ein hinreichendes Feststellungsinteresse hat (allgemein zum Feststellungsinteresse BVR 2018 S. 310 E. 7.3 mit Hinweisen). Wie es sich mit dem Eintreten auf diesen Antrag verhält, kann mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens jedoch dahingestellt bleiben.

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

2.

2.1 Die ...anlage auf der Parzelle Nr. 1 _____ besteht nach Angaben der Beschwerdeführerin seit bald 100 Jahren am selben Standort (act. 3A pag. 2). Das Grundstück liegt in der Landwirtschaftszone und grenzt östlich an eine Gemeindestrasse. Auf der gegenüberliegenden Strassenseite befindet sich die Parzelle Nr. 2 _____. Sie liegt ebenfalls in der Landwirtschaftszone, die hier – im Unterschied zur Parzelle Nr. 1 _____ – vom kommunalen Landschaftsschutzgebiet «...» überlagert wird.

2.2 Im März 2008 reichte der Ehemann der Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 2 _____ bei der damaligen Gemeinde Gelterfingen ein nachträgliches Baugesuch ein für das Erstellen eines Autoabstellplatzes mit Rasengittersteinen für ca. zehn Personenwagen (32 x 5 m). Die Parkplätze sollten dem gegenüberliegenden ...betrieb der Beschwerdeführerin dienen. Mit Stellungnahme vom 4. Juni 2008 hielt das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) fest, die Parkfläche sei in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform. Sie erfülle ausserdem die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung im Landschaftsschutzgebiet nicht und ihr stünden wichtige Interessen (Schutzziele) entgegen, so dass auch die erforderliche Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) nicht erteilt werden könne (act. 3B pag. 63 ff. und 80). Die damalige Gemeinde Gelterfingen teilte dem Baugesuchsteller die abschlägige Beurteilung des AGR mit. Nach erfolglosen Einzonungsbemühungen (act. 3B pag. 70 ff.) und mehrmaliger Aufforderung des Regierungsstatthalters des damaligen Amtsbezirks Seftigen verfügte die EG Gelterfingen am 18. Juni 2009 den Rückbau der Parkplätze. Mit Schreiben vom 29. Oktober 2009 und 24. Dezember 2009 teilte sie dem Regierungsstatthalter mit, die Rasengittersteine seien entfernt und der Parkplatz sei anhumuisiert; die Begrünung erfolge im Frühjahr 2010. Damit sehe sie die Wiederherstellung als erledigt an (act. 3B pag. 50 ff.).

2.3 Das AGR teilte am 5. Dezember 2018 der aufgrund einer Gemeindefusion mittlerweile zuständigen EG Kirchdorf mit, gestützt auf eine Luftbildaufnahme gehe es davon aus, dass die Parkplätze auf der Parzelle Nr. 2 _____ nach wie vor bestehen, und bat um entsprechende

Abklärungen. Im Anschluss fand am 28. Januar 2019 eine Begehung vor Ort mit dem Geschäftsführer der Beschwerdeführerin, dem Ehemann der Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 2 _____ sowie Vertretern des AGR und der EG Kirchdorf statt. Am 19. September 2019 erliess die EG Kirchdorf eine an den Ehemann der Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 2 _____ adressierte Wiederherstellungsverfügung. Dagegen erhob die Beschwerdeführerin am 18. Oktober 2019 Beschwerde bei der damaligen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE; heute Bau- und Verkehrsdirektion [BVD]). Das Rechtsamt der BVE teilte mit Verfügung vom 22. Oktober 2019 mit, die angefochtene Wiederherstellungsverfügung sei den Verfahrensbeteiligten nicht korrekt eröffnet worden. Die EG Kirchdorf erliess daraufhin am 11. Dezember 2019 eine neue Wiederherstellungsverfügung. Sie erklärte darin die erste Verfügung vom 19. September 2019 als zurückgezogen und ordnete erneut das Rückgängigmachen der Parkfläche an. Der Kies müsse fachgerecht entsorgt und die Fläche anhumuisiert sowie wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden (act. 3B pag. 22 ff.). Gegen diese neue Verfügung erhob die Beschwerdeführerin wiederum Beschwerde, welche die BVD mit Entscheidung vom 26. Mai 2020 abwies.

2.4 Vor Verwaltungsgericht macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe zu Unrecht keine Gelegenheit zum Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs erhalten. Darüber hinausgehende Einwände gegen die verfügte Wiederherstellung der Parkfläche erhebt sie ausdrücklich nicht (Beschwerde Rz. 22). Nachfolgend zu beurteilen ist somit lediglich die Frage, ob die Vorinstanzen der Beschwerdeführerin zu Recht keine Frist zum Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs angesetzt haben (zum Begriff des Streitgegenstands statt vieler BVR 2017 S. 514 E. 1.2 mit Hinweisen).

3.

Mit der Wiederherstellungsverfügung wird die Beseitigung eines widerrechtlich herbeigeführten Zustands angeordnet. Sie ist eine Dauerverfügung, die in die Zukunft wirkt und unbefristet gilt. Wird der Zustand nach erfolgter Wiederherstellung rückgängig gemacht (durch bauliche Massnahmen, Ersatz

entfernter Gegenstände, erneute widerrechtliche Nutzung), bedarf es bei unveränderter Sach- und Rechtslage keiner neuen Wiederherstellungsverfügung; gestützt auf die bestehende Verfügung kann die Wiederherstellung erneut vollstreckt werden (Art. 47 BauG; VGE 2018/243 vom 27.1.2020 E. 4.3; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5./4. Aufl. 2020/2017, Art. 46 N. 8). – Die Wiederherstellungsverfügung vom 18. Juni 2009 hätte somit, bei unveränderter Sach- und Rechtslage, erneut vollstreckt werden können; eine weitere Wiederherstellungsverfügung wäre nicht erforderlich gewesen. Obwohl die Gemeinde von einer solchen Konstellation auszugehen scheint, erliess sie am 11. Dezember 2019 nicht eine Vollstreckungsverfügung gestützt auf Art. 47 BauG, sondern wiederum eine Wiederherstellungsverfügung unter Androhung der Ersatzvornahme (Art. 46 BauG; vgl. auch angefochtener Entscheid E. 2f und 4c). Die Gelegenheit für ein nachträgliches Baugesuch scheidet folglich nicht schon deshalb aus, weil sich die Sache im Vollstreckungsstadium befindet.

4.

Hat die Baupolizeibehörde gestützt auf Art. 46 Abs. 2 BauG eine Wiederherstellungsverfügung erlassen, kann die Bauherrschaft grundsätzlich ein nachträgliches Baugesuch einreichen und die Wiederherstellungsverfügung damit aufschieben (Art. 46 Abs. 2 Bst. b Satz 1 BauG). Von dieser Regel darf nur abgewichen werden, wenn bereits rechtskräftig über das Bauvorhaben entschieden worden ist (Art. 46 Abs. 2 Bst. b Satz 3 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 15) oder wenn das Bauvorhaben offensichtlich nicht bewilligungsfähig ist bzw. wenn die materielle Rechtswidrigkeit einer Baute aufgrund klarer tatsächlicher Verhältnisse eindeutig feststeht; in beiden Fällen steht der Ausgang des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens von vornherein fest, weshalb dessen Durchlaufen prozessökonomisch nicht zu rechtfertigen ist. Sofern indes die Möglichkeit besteht, dass das Vorhaben – allenfalls unter Gewährung einer Ausnahme – nachträglich bewilligt werden kann, gebieten es die Grundsätze der Fairness und der Verhältnismässigkeit, dass die Verfügungsadressatin oder der Verfügungsadressat in der Wiederherstellungsverfügung in geeigneter Weise auf die Möglichkeit eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens hingewiesen wird (BVR 2007

S. 164 E. 4.1 mit Hinweisen; VGE 2015/285 vom 14.12.2015 E. 2.2, 2018/452 vom 9.12.2019 E. 2). – Für die im Jahr 2008 erstellte Parkfläche hatte der Ehemann der Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 2_____ am 10. März 2008 ein nachträgliches Baugesuch bei der damaligen Gemeinde Gelterfingen eingereicht. Die Gemeinde erliess hierauf die Wiederherstellungsverfügung vom 18. Juni 2009, ohne über das nachträgliche Baugesuch zu entscheiden; offenbar ging sie von einem Rückzug des Gesuchs aus, nachdem sich die Bauherrschaft nicht zum abschlägigen Bescheid des AGR vom 4. Juni 2008 geäussert hatte (act. 3B pag. 66). Ein rechtskräftiger Bauentscheid liegt somit nicht vor. Die Gemeinde durfte der Beschwerdeführerin folglich nur dann keine Gelegenheit zum Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs für die Parkfläche geben, wenn ein solches ohnehin offensichtlich nicht bewilligungsfähig wäre.

5.

5.1 Zur Bewilligungsfähigkeit befand die BVD wie zuvor das AGR, die Parkfläche sei in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform und erfülle keinen Ausnahmetatbestand nach Art. 24 ff. RPG. Sie stehe zudem im Widerspruch zum Landschaftsschutzgebiet «...» und sei gemäss den Schutzbestimmungen nicht zulässig. Die Parkplätze könnten daher offensichtlich nicht bewilligt werden und die Gemeinde habe keine Gelegenheit für ein nachträgliches Baugesuch geben müssen (angefochtener Entscheid E. 3).

5.2 Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, die Parkplätze dienten den Besucherinnen und Besuchern ihres ...betriebs, einem altrechtlichen, nicht landwirtschaftlichen Gewerbebetrieb, der unter den Voraussetzungen von Art. 37a RPG und Art. 43 f. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) baulich erweitert werden dürfe. Soweit der Betrieb über noch nicht ausgeschöpftes Erweiterungspotenzial verfüge, seien Erweiterungen standortgebunden im Sinn des RPG, da sie an bereits bestehende Bauten ausserhalb der Bauzone anknüpfen. Wenn Art. 86 BauG und Art. 39 Abs. 2 Bst. c des Baureglements der Gemeinde Gelterfin-

gen vom 30. November 2017 (GBR) im Landschaftsschutzgebiet standortgebundene Bauten und Anlagen zuliessen, müsse dies auch für Bauten und Anlagen gelten, die aufgrund der Anknüpfung an bereits bestehende Bauten standortgebunden seien. Zwar halte Art. 100 der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1) fest, dass unter standortgebundenen Bauten im Sinn von Art. 86 BauG nur solche zu verstehen seien, die notwendig und auf einen Standort im Schutzgebiet angewiesen seien. Zu dieser Einschränkung sei der Regierungsrat allerdings nicht befugt gewesen, weshalb sie nicht zu beachten sei. Soweit ersichtlich sei bisher nicht abgeklärt worden, ob der ...betrieb noch Erweiterungspotenzial habe. Folglich lasse sich mit Blick auf die Standortgebundenheit nicht mit Sicherheit sagen, die bauliche Erweiterung in Form der Abstellplätze sei offensichtlich nicht bewilligungsfähig. Hinzu komme, dass von Art. 39 Abs. 2 Bst. c GBR abgewichen werden dürfe, wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 26 BauG erfüllt seien.

6.

6.1 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, eine in der Landwirtschaftszone standortgebundene Baute oder Anlage müsse auch im Schutzgebiet als standortgebunden gelten, kann ihr von vornherein nicht gefolgt werden. Ausnahmen vom Grundsatz der Zonenkonformität ausserhalb der Bauzone regelt das Bundesrecht unter Vorbehalt von Art. 27a RPG abschliessend (Art. 24 ff. und Art. 37a RPG). Als standortgebunden gelten Bauten und Anlagen, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Art. 24 Bst. a RPG). Kommunale Schutzgebiete gemäss Art. 86 BauG überlagern die Grundnutzungsordnung – hier die Landwirtschaftszone – und ergänzen die geltenden Nutzungsvorschriften mit zusätzlichen Nutzungs- und Baubeschränkungen (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 1a). Es sind nur Bauvorhaben gestattet, die den Schutzzweck nicht beeinträchtigen und den von der Gemeinde erlassenen Schutzvorschriften entsprechen oder standortgebunden sind (Art. 86 Abs. 3 BauG). Standortgebunden im Sinn dieser Vorschrift sind jene Bauten und Anlagen, die notwendig auf einen Standort im Schutzgebiet angewiesen sind. Eine den Schutzvorschriften widersprechende nichtlandwirtschaftliche Baute bedarf daher

sowohl einer Ausnahmegewilligung nach Art. 26 BauG von den kommunalen Schutzvorschriften als auch einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG vom Erfordernis der Zonenkonformität (Art. 100 Abs. 1 und 2 BauV; BVR 2009 S. 87 E. 3.3 f; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 6; Beat Stalder, Raumplanungsrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 474 f. N. 177 ff.).

6.2 Die Bewilligungsfähigkeit der streitbetroffenen Parkfläche setzt somit voraus, dass die bundesrechtlichen Nutzungsvorschriften sowie die kantonalen und kommunalen Schutzbestimmungen kumulativ erfüllt sind. Steht die Parkfläche einer dieser Bestimmungen klarerweise und ohne Ausnahmemöglichkeit entgegen, ist das Vorhaben offensichtlich nicht bewilligungsfähig. Inwiefern dieses «zweistufige Vorgehen» nicht zweckmässig sein sollte, ist nicht ersichtlich. Dass sich die Voraussetzungen der Nutzungs- und Schutzbestimmungen bzw. der jeweiligen Ausnahmeregelungen teilweise überschneiden, ändert entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nichts daran, dass es sich um zwei eigenständige, sich ergänzende Regelungsgegenstände handelt, weshalb die Vorgaben je für sich zu prüfen sind und erfüllt sein müssen. Auch leuchtet nicht ein, weshalb Art. 100 Abs. 1 BauV, der die Standortgebundenheit in Schutzgebieten gemäss Art. 86 Abs. 3 BauG konkretisiert, unzulässig sein sollte, zumal Schutzgebiete auch Bauzonen überlagern können, wo die Standortgebundenheit nach Art. 24 Bst. a RPG zum vornherein nicht zum Tragen kommt (vgl. zur Entstehungsgeschichte von Art. 100 BauV auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 6). Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob die erstellte Parkfläche offensichtlich den Schutzbestimmungen des Landschaftsschutzgebiets «...» oder den Nutzungsvorschriften der Landwirtschaftszone zuwiderläuft.

7.

7.1 Die baurechtliche Grundordnung der ehemaligen Gemeinde Gelterfingen ist trotz der Gemeindefusion per 1. Januar 2018 für das frühere Gemeindegebiet nach wie vor in Kraft. Im GBR Gelterfingen bezeichnete Landschaftsschutzgebiete umfassen wertvolle und hochempfindliche Landschaftsteile. Mit dem Landschaftsschutz soll das Landschaftsbild und die ty-

pische Landschaftsform erhalten werden (Art. 39 Abs. 1 GBR). Schutzziel des Landschaftsschutzgebiets «...» ist das Erhalten der ... als offener, unüberbauter und bodenabhängig genutzter Landschafts- und Landwirtschaftsraum. Zugelassen sind nur standortgebundene Bauten und Anlagen sowie Bauten in der Landwirtschaft, die standortgebunden der Bewirtschaftung des Gebiets dienen. Bauten, die der inneren Aufstockung dienen, sind nicht standortgebunden (Art. 39 Abs. 2 Bst. c GBR).

7.2 Die mit Kies befestigte Parkfläche steht dem Schutzziel, die ... als offener, unüberbauter und bodenabhängig genutzter Landschafts- und Landwirtschaftsraum zu erhalten, eindeutig entgegen. Zudem ist weder dargetan noch ersichtlich, dass die Parkplätze auf einen Standort im Schutzgebiet angewiesen wären. Sie gelten damit nicht als standortgebunden im Sinn von Art. 39 Abs. 2 Bst. c GBR. Anders als die Beschwerdeführerin meint, lässt sich die Standortgebundenheit im Schutzgebiet nicht aus der von ihr geltend gemachten Standortgebundenheit in der Landwirtschaftszone ableiten. Abgesehen davon, dass die Parkplätze auch in der Landwirtschaftszone nicht standortgebunden sind (hinten E. 8.3), müssen Bauten und Anlagen in Schutzgebieten sowohl die Bestimmungen der Nutzungszone als auch die speziellen Bestimmungen der überlagernden Schutzzone einhalten (vorne E. 6). Selbst wenn die Parkplätze in der Landwirtschaftszone standortgebunden wären, würde dies somit nicht zugleich die Standortgebundenheit im Landschaftsschutzgebiet «...» begründen. Die Parkplätze widersprechen offensichtlich sowohl den Schutzzielen als auch den Schutzbestimmungen des betroffenen Landschaftsschutzgebiets.

7.3 Gemäss Art. 26 Abs. 1 BauG können Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften gewährt werden, wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Die Ausnahmebewilligung bedeutet, dass von einer allgemeinverbindlichen Vorschrift oder einem Nutzungsplan aus besonderen Gründen des Einzelfalls (Unbilligkeit oder Unzweckmässigkeit der Norm) in der von der Bewilligungsbehörde festgelegten Weise abgewichen werden darf. Dabei geht es um die Behebung einer unverhältnismässigen Härte oder offensichtlichen Unzweckmässigkeit, d.h. einer mit dem Erlass der Vorschrift nicht beabsichtigten Wirkung. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts können Gründe für die Er-

haltung oder Erweiterung eines bestehenden, rechtmässig bewilligten Gewerbebetriebs besondere Verhältnisse im Sinn von Art. 26 Abs. 1 BauG darstellen. Der blosser Wunsch nach optimaler, gewinnbringender Nutzung des Grundstücks oder einfach besserer Lösung stellt hingegen keinen Ausnahmegrund dar; dabei handelt es sich um generelle, regelmässig gegebene Gründe und nicht um besondere Verhältnisse. Ob ein Sachverhalt dem Erfordernis der besonderen Verhältnisse zu genügen vermag, hängt von drei Komponenten ab, nämlich vom Interesse der Bauherrschaft an der Ausnahme, von der Bedeutung der Vorschrift, von der abgewichen werden soll, und von Art und Mass der verlangten Abweichung (BVR 2015 S. 425 E. 5.1 mit Hinweisen). Besondere Verhältnisse, die eine Ausnahme rechtfertigen, liegen umso eher vor, je weniger die Ziele der Bauvorschriften gefährdet werden. Besondere Zurückhaltung ist nach der Gerichtspraxis hinsichtlich Ausnahmen von Schutzbestimmungen (Natur-, Heimat-, Ortsbild- und Landschaftsschutz) geboten. In Bezug auf die Beeinträchtigung öffentlicher Interessen ist zu prüfen, ob gerade jenes öffentliche Interesse, das die in Frage stehende Bestimmung schützen will, konkret betroffen ist (zum Ganzen BVR 2009 S. 87 E. 4.4.2; VGE 2019/273/275 vom 12.1.2021 E. 4.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 26-27 N. 4 ff.). – Die privaten Interessen der Beschwerdeführerin an der Parkfläche sind wirtschaftlicher Natur (vgl. auch angefochtener Entscheid E. 4e). Dass die Existenz des Betriebs von der Parkfläche im Schutzgebiet abhängt, macht die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht jedoch nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich. Im Umstand, dass die Beschwerdeführerin Pächterin der betroffenen Fläche auf der Parzelle Nr. 2_____ ist, liegen ebenfalls keine besonderen Verhältnisse. Es sind demnach keine Gründe für das Vorliegen einer Ausnahmesituation ersichtlich. Im Bereich der Parkfläche ist der Boden mit Kies befestigt und der betroffene Landschafts- und Landwirtschaftsraum kann nicht mehr bodenabhängig genutzt werden. Damit stehen die Parkplätze den Schutzziele des Landschaftsschutzgebiets «...» in diametraler Weise entgegen. Die Parkfläche ist zudem 160 m² gross und stellt keine bloss geringe Abweichung vom Erlaubten dar (vgl. auch Fotos act. 3B pag. 12 ff.). Den wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin an der Ausnahme steht damit ein offensichtlich überwiegendes öffentliches Interesse an der Freihaltung des Landschaftsschutzgebiets entgegen. Eine Ausnahme gemäss Art. 26 BauG von den Schutzbestimmungen ist klarerweise ausgeschlossen.

Der Beschwerdeführerin musste schon aus diesem Grund keine Gelegenheit zum Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs gegeben werden.

8.

8.1 Beim ...betrieb der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine nicht zonenkonforme, gewerblich genutzte Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurde. Nach Art. 37a RPG regelt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen solcher Bauten und Anlagen zulässig sind. Art. 37a RPG ist bezogen auf die erweiterte Besitzstandsgarantie gemäss Art. 24c RPG als *lex specialis* für gewerbliche Bauten ausserhalb der Bauzone zu verstehen (Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, in: Neues Raumplanungsrecht, 2001, S. 47). Gemäss Art. 43 Abs. 1 RPV können Zweckänderungen und Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen bewilligt werden, wenn die Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden ist (Bst. a), keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen (Bst. b) und die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (Bst. c). Die zonenwidrig genutzte Fläche darf um 30 Prozent erweitert werden; Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur zur Hälfte angerechnet (Art. 43 Abs. 2 RPV) und eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um mehr als 100 m² darf nur bewilligt werden, wenn sie für die Fortführung des Betriebs erforderlich ist (Art. 43 Abs. 3 RPV; zum Ganzen BGE 140 II 509 E. 2.2). In jedem Fall setzt die Bewilligung zudem voraus, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der umliegenden Grundstücke nicht gefährdet ist (Art. 43a Bst. d RPV) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 43a Bst. e RPV; VGE 2020/17 vom 28.5.2021 E. 7.6).

8.2 Die befestigte Parkfläche befindet sich auf der gegenüberliegenden, bis anhin vollumfänglich landwirtschaftlich bewirtschafteten Strassenseite. Die neue Parkmöglichkeit für rund zehn Fahrzeuge auf einer 160 m² grossen Fläche ist aus raumplanerischer Sicht nicht unbedeutend, zumal der Gesetzgeber bereits für zusätzlich zonenwidrig genutzte Flächen ab 100 m² strengere Voraussetzungen aufstellt (Art. 43 Abs. 3 RPV; E. 8.1 hiavor). Das Vor-

haben zeitigt somit wesentliche neue räumliche Auswirkungen und widerspricht Art. 43 Abs. 1 Bst. b RPV. Überdies sind die Parkplätze nicht mit den Schutzvorschriften zum Landschaftsschutzgebiet «...» vereinbar und erfüllen die Anforderungen an eine Ausnahmegewilligung nicht (vorne E. 7). Ihr stehen damit auch wichtige Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes entgegen (Art. 43a Bst. e RPV). Die Voraussetzungen für eine erleichterte Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 37a RPG sowie Art. 43 und 43a RPV sind offensichtlich nicht erfüllt.

8.3 Damit ist auch eine Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 24 RPG ausgeschlossen, denn diese setzt ebenfalls voraus, dass der Bewilligung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b; Rudolf Muggli, in Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art. 37a N. 32, Art. 24 N. 19 ff.). Eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG erfordert zudem, dass die Baute oder Anlage in der Landwirtschaftszone standortgebunden ist (Bst. a). Der ...betrieb der Beschwerdeführerin ist nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen, wie das AGR zutreffend festgehalten hat (act. 3A pag. 22). Die zusätzliche Parkfläche für diesen Betrieb kann daher ebenfalls nicht als in der Landwirtschaftszone standortgebunden gelten; die Annahme der Standortgebundenheit verbietet sich vielmehr für Erweiterungen einer weder zonenkonformen noch standortgebundenen Anlage (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 24 N. 12 mit Hinweisen; vgl. auch Rudolf Muggli, a.a.O., Art. 24 N. 16; Ludwig/Stalder, Öffentliches Baurecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021., S. 559 N. 120; VGE 2018/154 vom 18.7.2019 E. 3.1). Die Voraussetzungen von Art. 24 RPG sind klarerweise nicht erfüllt.

8.4 Die streitbetroffenen Parkplätze widersprechen eindeutig den raumplanerischen Nutzungsvorschriften des RPG und den Ausführungsbestimmungen dazu. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin gilt dies unabhängig davon, ob der ...betrieb noch Erweiterungspotenzial aufweist. Das Vorhaben ist auch aus diesem Grund offensichtlich nicht bewilligungsfähig.

9.

9.1 Zusammenfassend stehen der streitbetroffenen Parkfläche sowohl die Nutzungsvorschriften des RPG und der RPV als auch die kantonalen und kommunalen Bestimmungen zu Schutzgebieten in offensichtlicher Weise entgegen. Ausnahmewilligungen fallen ausser Betracht. Das Vorhaben ist demnach aus mehreren Gründen eindeutig nicht bewilligungsfähig und die Vorinstanzen mussten der Beschwerdeführerin keine Gelegenheit zum Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs geben. Bei dieser Sachlage erübrigt es sich, auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin einzugehen, wonach ihr das Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs trotz fehlendem Hinweis nicht zumutbar gewesen sei (Beschwerde S. 7).

9.2 Da die Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands abgelaufen ist (vorne Bst. B), ist – auch ohne entsprechenden Antrag der Beschwerdeführerin – eine neue festzulegen.

10.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Die Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 2_____ hat sich im Verfahren vor Verwaltungsgericht nicht vernehmen lassen (vorne Bst. C); es rechtfertigt sich nicht, ihr Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die Beschwerdeführerin hat daher die gesamten Verfahrenskosten zu tragen. Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands wird auf den **31. März 2022** festgesetzt.
3. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
5. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegnerin
 - Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
 - B. _____
 - Bundesamt für Raumentwicklungund mitzuteilen:
 - Amt für Gemeinden und Raumordnung

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

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.