

100.2023.204U
STE/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 1. Juli 2024

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin
Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Nuspliger

A. _____
vertreten durch Fürsprecher ...
Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde Madiswil
Abteilung Bau, Planung, Umwelt, Obergasse 2, Postfach 18, 4934 Madiswil
Beschwerdegegnerin

und

Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3013 Bern

betreffend Baupolizei; Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bezüglich Umnutzung eines Geräteschuppens zu Wohnraum (Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern vom 3. Juli 2023; BVD 120/2023/12)



Prozessgeschichte:

A.

A._____ ist Eigentümerin des in der Landwirtschaftszone sowie gemäss dem kantonalen Richtplan im Streusiedlungsgebiet gelegenen Grundstücks Madiswil Gbbl. Nr. 1_____. Mit Verfügung vom 1. Mai 1991 erteilte das damalige Raumplanungsamt des Kantons Bern dem Voreigentümer eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) für den Abbruch des bestehenden Schopfes und den Bau eines Geräteschuppens. Die Ausnahmegewilligung wurde mit der Auflage verbunden, den Neubau nur zum Ein- und Abstellen der für die Bewirtschaftung des Grundstücks erforderlichen Maschinen und Gerätschaften sowie für die Lagerung von Obst und Gemüse zu nutzen. Die Einwohnergemeinde (EG) Madiswil erteilte hierauf am 2. Mai 1991 die entsprechende Baubewilligung namentlich mit der Auflage, dass kein Wasseranschluss installiert werden dürfe. Im Übrigen erklärte sie insbesondere die Ausnahmegewilligung vom 1. Mai 1991 für massgebend. In Überschreitung dieser Baubewilligung erstellte der Voreigentümer namentlich einen Keller, der auch nachträglich nicht bewilligt wurde und nicht genutzt werden darf. Bei einer Besichtigung des Grundstücks am 12. April 2022 stellte die EG Madiswil (erneut) verschiedene unbewilligte Abweichungen von der Baubewilligung vom 2. Mai 1991 fest: Der Keller wurde wieder geöffnet bzw. nutzbar gemacht und es wurden Kellerfenster, diverse Belichtungselemente (Fenster, Türe, Torverglasung), eine Küche sowie ein WC und ein Waschbecken eingebaut. Ausserdem wurde das Gebäude isoliert und es wurde eine Wärmepumpe installiert, welche den geschaffenen Wohnraum beheizt. Mit Verfügung vom 27. Januar 2023 ordnete die EG Madiswil an, dass die nicht bewilligte Umnutzung des Geräteschuppens bis zum 31. Juli 2023 rückgängig gemacht und der Geräteschuppen in den gemäss Baubewilligung vom 2. Mai 1991 bewilligten Zustand zurückgebaut werden müsse. Von der Gelegenheit, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen, machte A._____ keinen Gebrauch.

B.

Gegen die Verfügung vom 27. Januar 2023 reichte A._____ am 23. Februar 2023 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 3. Juli 2023 ab, bestätigte die Verfügung der EG Madiswil und korrigierte von Amtes wegen einen redaktionellen Fehler in Ziffer 1 Lemma 4 des Dispositivs.

C.

Hiergegen hat A._____ am 31. Juli 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Mit Beschwerdeantwort vom 31. bzw. Vernehmlassung vom 10. August 2023 beantragen sowohl die EG Madiswil als auch die BVD die Abweisung der Beschwerde.

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 durch den angefochtene Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Soweit die Beschwerdeführerin die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung beantragt (Rechtsbegehren 2), ist darauf hinzuweisen, dass der Verwaltungsgerichtsbeschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukommt (Art. 82 VRPG).

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

2.

Die Beschwerdeführerin macht vorab geltend, die BVD hätte die von ihr festgestellten Gehörsverletzungen der Gemeinde nicht heilen dürfen.

2.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (statt vieler BGE 147 I 433 E. 5.1; BVR 2018 S. 281 E. 3.1). Die Praxis lässt jedoch unter gewissen Umständen und im Interesse der Verfahrensökonomie die Heilung einer Gehörsverletzung zu. Vorausgesetzt wird, dass der Rechtsmittelinstanz dieselbe Kognition wie der Vorinstanz zusteht und der betroffenen Person aus der Heilung kein Nachteil erwächst, d.h. sie ihre Rechte im Beschwerdeverfahren vollumfänglich wahrnehmen konnte. Nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Heilung selbst im Fall einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs möglich, wenn die Rückweisung an die Vorinstanz zu einem «formalistischen Leerlauf» führen würde, der mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer möglichst beförderlichen Beurteilung ihres Anliegens nicht zu vereinbaren wäre (zum Ganzen BGE 147 IV 340 E. 4.11.3, 142 II 218 E. 2.8.1 [Pra 106/2017 Nr. 2], 137 I 195 E. 2.3.2; BVR 2021 S. 285 E. 3.4.3, 2012 S. 28 E. 2.3.5; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 11).

2.2 Die BVD ist davon ausgegangen, dass die Gemeinde der Beschwerdeführerin die Akten des Baupolizeiverfahrens bis und mit Register 20 zugestellt hat, nicht aber die in Register 21 bis 25 abgelegten, teilweise schon

damals vorhandenen Dokumente. Damit habe die Gemeinde die Aktenführungspflicht und das Einsichtsrecht der Beschwerdeführerin verletzt. Im Beschwerdeverfahren habe die BVD der Beschwerdeführerin sämtliche Vorakten der Gemeinde zugestellt. Von der Gelegenheit zur Stellungnahme habe die Beschwerdeführerin Gebrauch gemacht und damit ihre Parteirechte im Beschwerdeverfahren vollumfänglich wahrnehmen können. Inwiefern ihr durch die Heilung der Gehörsverletzung ein Nachteil entstehen sollte, sei nicht ersichtlich. Die Voraussetzungen für eine Heilung seien somit erfüllt. Das Gleiche gelte, soweit die Gemeinde auf die Argumente der Beschwerdeführerin zum geltend gemachten Vertrauensschutz und der fehlenden Verhältnismässigkeit in keiner Weise eingegangen und damit ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen sei (angefochtener Entscheid E. 2c und d).

2.3 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass sie von der BVD die Möglichkeit erhalten hat, Einsicht in die vollständigen Akten zu nehmen und sich zu diesen zu äussern. Zu Recht anerkennt sie auch, dass die BVD über die gleiche Kognition verfügt wie die Gemeinde. Sie macht aber geltend, die von der Gemeinde begangenen Verfahrensfehler wögen schwer, weil sie sich gegen einen bereits ergangenen Entscheid vor der Beschwerdeinstanz habe behaupten müssen. Sie habe sich nicht mit der Begründung ihrer eigenen Rechtsauffassung begnügen können, sondern ausserdem die vorinstanzliche Argumentation widerlegen müssen. Dieser erhöhte Argumentationsaufwand habe einen erheblichen Nachteil dargestellt und eine Heilung der Gehörsverletzung im Beschwerdeverfahren ausgeschlossen (Beschwerde Rz. 10 ff.). – Dieser Auffassung kann schon deshalb nicht gefolgt werden, weil eine Gehörsverletzung zwangsläufig mit einem zusätzlichen Argumentationsaufwand vor der Beschwerdeinstanz verbunden ist. Läge allein darin ein erheblicher Nachteil, wäre die Heilung einer Gehörsverletzung stets ausgeschlossen. Dem besonderen Aufwand, den eine Gehörsverletzung verursacht, ist stattdessen im Kostenpunkt Rechnung zu tragen (BVR 2008 S. 97 E. 4; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 21). Die Verfahrensfehler der Gemeinde wiegen zudem nicht so schwer, dass eine Heilung ausgeschlossen gewesen wäre. Bei den Unterlagen, für welche das rechtliche Gehör nicht

gewährt wurde, handelt es sich einerseits um öffentlich zugängliche Registerauszüge und Steuerunterlagen der Beschwerdeführerin, die ihr bekannt sein dürften (vgl. Vorakten Gemeinde 3C Register 22 und 24). Bei der Besichtigung vom 12. April 2022, als die Fotodokumentation erstellt wurde (vgl. Vorakten Gemeinde 3C Register 21), war die Beschwerdeführerin anwesend und ihr ist die Situation auf der fraglichen Parzelle und im Gebäude zweifellos bekannt. Andererseits handelt es sich bei den Unterlagen um Korrespondenz zwischen ihrem Rechtsvertreter und der Gemeinde, von der die Beschwerdeführerin jeweils eine Kopie erhalten hat (vgl. Vorakten Gemeinde 3C Register 25). Die Anzeige betreffend Neuinstallation eines Handwaschbeckens, eines Spülkastens, eines Spülbeckens sowie einer Geschirrspülmaschine betraf hingegen ebenso wie die darauf gestützten Rechnungen für den Kanalisations- und Wasseranschluss den Rechtsvorgänger der Beschwerdeführerin; davon hatte sie mutmasslich keine Kenntnis (Vorakten Gemeinde 3C Register 23). Da der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren aber vollständige Akteneinsicht und Äusserungsmöglichkeiten gewährt wurden, wäre eine Rückweisung an die Gemeinde prozessualer Leerlauf gewesen.

2.4 Was die durch die Vorinstanz festgestellte Verletzung der Begründungspflicht der Gemeinde angeht, konnte die Beschwerdeführerin jedenfalls erkennen, dass sich nach Auffassung der Gemeinde weder aus Gründen des Vertrauensschutzes noch der Verhältnismässigkeit ein Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands rechtfertigte. Obwohl die Gemeinde nicht ausführlich auf die Argumente der Beschwerdeführerin eingegangen ist, konnte diese ihre Rechte im Beschwerdeverfahren vor der BVD vollumfänglich wahren. Im Übrigen hat die BVD den Gehörsverletzungen im Rahmen der Kostenverlegung Rechnung getragen (vgl. angefochtener Entscheid E. 6c und d).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren, die BVD habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, weil sie den Beweisanträgen nicht stattgegeben habe.

3.1 Die Beschwerdeführerin hat vor der Vorinstanz die Edition von Akten der Gemeinde betreffend Kanalisations-, Wasser- und Stromanschluss sowie von Akten des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) betreffend ihre Parzelle verlangt, weil sich damit belegen lasse, dass die Gemeinde der Erschliessung bzw. dem Ausbau des Gebäudes im Sinn eines «Gegengeschäfts» für die Durchleitung der Kanalisation durch ihr Grundstück zugestimmt habe. Durch die Weigerung der BVD, diese Akten zu edieren, sei es zu einer unzulässigen Beweislastumkehr gekommen (Beschwerde Rz. 17 ff.).

3.2 Wie die BVD richtig ausgeführt hat und die Beschwerdeführerin auch nicht bestreitet, sind der Umbau und die Umnutzung des Geräteraums in einen Wohnraum bzw. ein Freizeitlokal in der Landwirtschaftszone klarerweise bewilligungspflichtig (angefochtener Entscheid E. 4b). Eine entsprechende Baubewilligung inkl. Ausnahmewilligung nach Art. 24 ff. RPG liegt nicht vor und allfällige Absprachen mit der Gemeinde oder Anschlussbewilligungen vermöchten eine Baubewilligung nicht zu ersetzen. Baubewilligungen werden im dafür vorgesehenen förmlichen Verfahren erteilt (vgl. Art. 32 ff. BauG). Ausserdem müssen Gesuche für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone dem AGR vorgelegt und von diesem bewilligt werden (Art. 84 Abs. 1 BauG, Art. 19 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1], Art. 108a der Bauverordnung vom 6. März 1985 [BauV; BSG 721.1]). Die Gemeinde wäre für die Erteilung oder Zusicherung einer entsprechenden Bewilligung somit auch nicht zuständig gewesen. Wie die BVD zutreffend ausgeführt hat, sind die Akten betreffend Kanalisations-, Wasser- und Stromanschluss für die Beurteilung folglich irrelevant, weshalb die BVD auf deren Edition verzichten durfte (sog. antizipierte Beweiswürdigung; statt vieler BGE 147 IV 534 E. 2.5.1, 144 II 427 E. 3.1.3; BVR 2023 S. 326 E. 4.3; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 27). Aus den gleichen Gründen sind auch die im vorliegenden Verfahren erneut gestellten Editionsbegehren abzuweisen.

4.

4.1 Die BVD hat nach dem Gesagten richtig festgehalten, dass für die Umnutzung des Geräteraums mitsamt den dazu ausgeführten baulichen Massnahmen keine Baubewilligung vorhanden ist (angefochtener Entscheid E. 4a). Da die Beschwerdeführerin kein nachträgliches Baugesuch gestellt hat, hat die BVD zu Recht bloss summarisch geprüft, ob die Umnutzung bewilligt werden könnte (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5. Aufl. 2020/2024, Art. 46 N. 15a mit weiteren Hinweisen).

4.2 Die BVD hat erwogen, dass das Gebäude unbestrittenermassen nicht landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Zwecken diene und auf eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG angewiesen sei, wobei einzig eine solche nach Art. 24c RPG in Betracht falle. Die Umnutzung eines Geräteraums zu einem Wohnraum bzw. Freizeitlokal stelle allerdings eine vollständige Zweckänderung dar, mit welcher die Wesensgleichheit der Baute nicht mehr gewahrt bleibe; sie sprengt daher den Rahmen von Art. 24c RPG und wäre nicht bewilligungsfähig (angefochtener Entscheid E. 4c). Diese Ausführungen treffen zu und bestreitet die Beschwerdeführerin auch nicht. Die Umnutzung des Geräteraums zu Wohnraum bzw. in ein Freizeitlokal erweist sich damit als formell und materiell rechtswidrig.

5.

5.1 Wird ein Bauvorhaben ohne Baubewilligung oder in Überschreitung einer solchen ausgeführt, ist der rechtmässige Zustand wiederherzustellen (Art. 46 Abs. 1 und 2 BauG). Die Wiederherstellungsverfügung muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen, was von Amtes wegen zu prüfen ist (Art. 47 Abs. 6 BewD; statt vieler BVR 2020 S. 380 E. 2.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9 mit Hinweisen). Die Wiederherstellung kann unterbleiben, wenn die verantwortliche Person in gutem Glauben angenommen hat, sie sei zur Bauausführung ermächtigt, sofern der Beibehaltung des unrechtmässigen Zustands nicht schwerwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen, ebenso wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die

Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt (statt vieler BGE 132 II 21 E. 6; BVR 2003 S. 97 E. 3b; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b). Nach Art. 46 Abs. 3 BauG kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nach Ablauf von fünf Jahren, seitdem die Rechtswidrigkeit erkennbar war, nur verlangt werden, wenn zwingende öffentliche Interessen es erfordern. Erkennbar ist ein rechtswidriger Zustand, wenn er von der Behörde bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätte erkannt werden können und müssen. Die Fünfjahresfrist gilt allerdings nicht, wenn die Wiederherstellung einen bundesrechtlich geregelten Sachverhalt wie das Bauen ausserhalb der Bauzone betrifft (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 11 Bst. a und c). In diesen Fällen wurde bisher gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts auf eine 30-jährige Verwirkungsfrist abgestellt. In einem neuen Leiturteil hat das Bundesgericht allerdings klargestellt, dass diese Frist ausserhalb der Bauzone nicht gilt und in speziellen Situationen des Vertrauensschutzes andere massgeschneiderte Lösungen im Einzelfall zu prüfen sind (BGE 147 II 309 E. 5).

5.2 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf ihren guten Glauben. Sie sei davon ausgegangen, dass die Umbauten aufgrund eines «Gegengeschäfts» zwischen ihrem Rechtsvorgänger und der Gemeinde zulässig gewesen sei. Auch habe sie seit dem Erwerb der Liegenschaft im Jahr 2020 jährlich die von der Gemeinde erhobenen Gebühren für Wasser und Strom bezahlt (Beschwerde Rz. 34 ff.). – Die Beschwerdeführerin kann entgegen ihren Ausführungen nicht als gutgläubig gelten. Die grundsätzliche Bewilligungspflicht für Bauvorhaben darf als allgemein bekannt vorausgesetzt werden (BVR 2006 S. 444 E. 5.4). Dies gilt erst recht für neuen Wohnraum in der Landwirtschaftszone (BGer 1C_578/2019 vom 25.5.2020 E. 6.1, 1C_272/2019 vom 28.1.2020 E. 5.1; VGE 2020/219 vom 2.11.2021 E. 5.4). Hinzu kommt, dass der Voreigentümer wiederholt ohne Baubewilligung Änderungen am Geräteschuppen vorgenommen hatte und mit Wiederherstellungsverfahren konfrontiert gewesen war (vgl. VGE 18643 vom 18.11.1992 sowie VGE 19345 vom 3.3.1995). Ihm war zweifellos bewusst, dass er das Gebäude nicht ohne Bewilligung in Wohnraum bzw. ein Freizeitlokal umnutzen durfte. Seinen bösen Glauben muss sich die Beschwerdeführerin als Rechtsnachfolgerin anrechnen lassen (BVR 1997 S. 23 E. 5b; VGE 2020/340 vom 1.2.2022 E. 4.1 [bestätigt durch BGer 1C_154/2022 vom

27.7.2023]; BGer 1C_171/2017 vom 3.10.2017 E. 4.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 1, 9b Bst. b). Daran ändert das Verhalten der Gemeinde im Zusammenhang mit den Strom-, Wasser- und Kanalisationsanschlüssen nichts, lässt sich doch daraus nicht ableiten, die Umnutzung dürfe ohne Baubewilligung ausgeführt werden oder werde stillschweigend «genehmigt» (vgl. vorne E. 3.2). Auch darauf hat bereits die BVD hingewiesen. Inwiefern der in diesem Zusammenhang beantragte Augenschein zu neuen entscheidungsrelevanten Erkenntnissen beitragen könnte, ist nicht ersichtlich; der Beweisantrag wird abgewiesen.

5.3 Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, dass der Vertrauensschutz einer Wiederherstellung entgegenstehe, weil die Gemeinde bereits seit langem Kenntnis der Umbauten gehabt und diese geduldet habe. Statt sofort einzuschreiten, habe die Gemeinde sogar jedes Jahr die Grundgebühren für Strom und Wasser in Rechnung gestellt und zu diesem Zweck jeweils die Wasseruhr in der Liegenschaft durch einen Mitarbeiter ablesen lassen (Beschwerde Rz. 39 ff.). – Auch der Vertrauensschutz steht einer Wiederherstellung nicht entgegen. Anders als die Beschwerdeführerin behauptet, berechtigt die blosser Untätigkeit einer Behörde in der Regel nicht zur Annahme, das Bauen oder Nutzen sei rechtmässig. Behördliche Untätigkeit kann nur dann einen Vertrauenstatbestand begründen, wenn die Behörde eine Rechtswidrigkeit bewusst hingenommen und während sehr langer Zeit auf ein Einschreiten verzichtet hat, die Verletzung öffentlicher Interessen nicht schwer wiegt und die Rechtswidrigkeit für die Bauherrschaft bei gebotener Sorgfalt nicht erkennbar war (BVR 2013 S. 85 E. 6.2 f.; VGE 2019/120 vom 28.5.2020 E. 6.5 [bestätigt durch BGer 1C_381/2020 vom 27.7.2021]; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b Bst. a/cc mit Hinweisen). Wie die BVD zutreffend ausgeführt hat, sind diese Voraussetzungen hier nicht erfüllt (vgl. angefochtener Entscheid E. 5d). Da die Baute in der Landwirtschaftszone liegt, kommt dem allgemeinen öffentlichen Interesse an der Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen und der konsequenten Verhinderung von Bauten und Anlagen, die der baurechtlichen Ordnung widersprechen, besonderes Gewicht zu (BGE 136 II 359 E. 6; BVR 2003 S. 97 E. 3d; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9a). Auch war die Rechtswidrigkeit der Umnutzung für die Beschwerdeführerin bei gebotener Sorgfalt erkennbar (vgl. E. 5.2

hiervor). Ob und wann die widerrechtliche Umnutzung für die Gemeinde erkennbar war und wie lange ihre angebliche Untätigkeit gedauert hat, kann bei dieser Ausgangslage offenbleiben.

5.4 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die BVD habe es unterlassen, die Verhältnismässigkeit zu prüfen und deshalb verkannt, dass die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unverhältnismässig wäre (vgl. Beschwerde Rz. 45 ff.). – Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin hat sich die BVD sehr wohl zur Verhältnismässigkeit geäussert. Die nicht bestrittene Eignung und Erforderlichkeit der Wiederherstellungsmassnahmen hat sie ebenso bejaht wie die Zumutbarkeit (angefochtener Entscheid E. 5f). Zu Recht: Nach dem Gesagten kann die Abweichung vom Erlaubten nicht als gering bezeichnet werden und ist das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung gewichtig. Weiter beruft sich die Beschwerdeführerin zu Unrecht auf ihren guten Glauben. Zwar kann sich auch eine im baurechtlichen Sinn bösgläubige Bauherrschaft auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen. Sie muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die der Bauherrschaft allenfalls erwachsenden (wirtschaftlichen) Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen (BGE 132 II 21 E. 6.4; BVR 2006 S. 444 E. 6.1, 2002 S. 8 E. 2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9c/c). Auch darauf hat die Vorinstanz zutreffend hingewiesen. Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich geltend macht, die BVD wäre verpflichtet gewesen, von Amtes wegen mildere Massnahmen zu prüfen, namentlich die Möglichkeit einer Einzonung, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Wie dem kommunalen Zonenplan entnommen werden kann, befindet sich das Grundstück Madiswil Gbbl. Nr. 1_____ weit entfernt von Bauzonen (Zonenplan einsehbar unter: <www.madisiwil.ch>, Rubriken «Verwaltung/Publicationen/Zonenplan»). Eine Einzonung kommt daher offensichtlich nicht in Frage (Konzentrationsprinzip; zum Ganzen ausführlich BVR 2017 S. 338 E. 3.5; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 18 mit weiteren Hinweisen). Andere mildere Massnahmen sind weder ersichtlich noch geltend gemacht und mussten daher auch nicht geprüft werden.

6.

6.1 Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

6.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Die Gemeinde hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands wird auf den 31. Dezember 2024 festgesetzt.
3. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt und dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'500.-- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'500.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

5. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Beschwerdegegnerin
- Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE

und mitzuteilen:

- Amt für Gemeinden und Raumordnung

Die Abteilungspräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.