Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.42/2002 /dxc

Urteil vom 15. Januar 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Bochsler
sowie Gerichtsschreiberin Gerber.

X._____ SA,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Rudolf Schaller, boulevard Georges-Favon 13, 1204 Genf,

gegen

A._____ AG,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Fürsprecher Samuel Lemann, Speichergasse 5, Postfach 681, 3000 Bern 7,
Einwohnergemeinde Saanen, 3792 Saanen,
handelnd durch den Gemeinderat Saanen, 3792 Saanen, und dieser vertreten durch Fürsprecher Ulrich Keusen, Bollwerk 15, Postfach 5576, 3001 Bern,
Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Münstergasse 2, 3011 Bern,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12,
3011 Bern.

Überbauungsordnung Nr. 56 "Hotel Alpina",
Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 21. Januar 2002.

Sachverhalt:
A.
Am 14. Dezember 1990 beschloss die Gemeindeversammlung von Saanen die "Überbauungsordnung Nr. 29 Hotel Alpina", welche die Sanierung des 1907 erstellten Hotels Alpina, seine Erweiterung durch Anbauten und das Erstellen von 45 Résidence-Wohnungen vorsah. Die Überbauungsordnung wurde von der kantonalen Baudirektion genehmigt und auf Beschwerde der X._____ SA durch Beschluss des Regierungsrat des Kantons Bern vom 29.April 1992 teilweise abgeändert und genehmigt.
B.
Am 11. April 1995 wurde das Hotel Alpina gesprengt, gestützt auf eine Abbruchbewilligung der Baukommission Saanen vom 3. März 1995. Im darauf folgenden Beschwerdeverfahren hob das Verwaltungsgericht am 18. März 1996 die Abbruchbewilligung auf. Es stellte fest, die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern habe der Beschwerde gegen die Abbruchverfügung verfrüht die aufschiebende Wirkung entzogen. In seinen Erwägungen führte das Verwaltungsgericht u.a. aus, mit dem Abbruch des Hotels seien die planerischen Vorgaben für das interessierende Gebiet obsolet geworden; die Plangenehmigungsbehörde oder die sachlich zuständige Direktion des Regierungsrates werde daher prüfen müssen, ob der Überbauungsordnung von Amtes wegen die Genehmigung zu entziehen sei.
C.
Am 8. August 1996 stellte die Helvetia Nostra bei der Einwohnergemeinde Saanen das Begehren um Wiederaufbau des Hotels Alpina. Dieses Gesuch wurde letztinstanzlich mit Urteil des Berner Verwaltungsgerichts vom 9. Dezember 1997 abgewiesen. Das Bundesgericht trat am 19. März 1998 auf eine dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Helvetia Nostra nicht ein (1A.12/1998).

D.
Vom 18. Februar bis zum 19. März 1999 lagen in der Gemeinde Saanen die "Überbauungsordnung Nr. 56 Hotel Alpina" sowie das Baugesuch für die darin vorgesehenen Bauten und Anlagen öffentlich auf. Die Überbauungsordnung Nr. 56 sollte die Überbauungsordnung Nr. 29 ersetzen. Die Gemeindeversammlung stimmte der neuen Überbauungsordnung Nr. 56 am 15. Mai 1998 zu. Am 26. Januar und am 19. Februar 1999 beschloss der Gemeinderat geringfügige Änderungen der Planung.
E.
Am 9. August 1999 genehmigte das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung in einem Gesamtentscheid die Überbauungsordnung samt Bauvorhaben. Der Entscheid umfasst den Überbauungsplan mit Zonenplanänderung und zugehörigen Bauvorschriften sowie die Baubewilligung samt zahlreichen Nebenbewilligungen für die in der Überbauungsordnung vorgesehenen Bauten und Anlagen (Hotel mit ca. 160 Betten und Hotel-Résidence mit 14 Luxuseigentumswohnungen; ferner drei vorgelagerte Chalet-Bauten mit insgesamt 14 Luxusappartements, unterirdische Infrastrukturanlagen inkl. Abstellplätze und Erschliessunganlagen).
F.
Gegen diesen Entscheid führten unter anderem die Helvetia Nostra, die X._____ SA und der Berner Heimatschutz Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern. Diese hiess die Beschwerden am 29. August 2000 insoweit gut, als sie die Planung der nördlichen Erschliessung ab der Neueretstrasse nicht genehmigte und die entsprechende Baubewilligung und Rodungsbewilligung aufhob. Im Übrigen wies sie die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat.
G.
Gegen den Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion erhoben die X._____ SA, der Berner Heimatschutz und die Helvetia Nostra einerseits und die Einwohnergemeinde Saanen und die A._____ AG andererseits Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Nach Durchführung eines Augenscheins hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerden der Helvetia Nostra, der X._____ SA und des Berner Heimatschutzes am 21. Januar 2002 teilweise gut und hob den angefochtenen Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion sowie den Genehmigungsentscheid des Amtes für Gemeinden und Raumordnung auf. Es wies die Sache zur Überarbeitung im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurück. Die Beschwerden der Einwohnergemeinde Saanen und der A._____ AG gegen die Nichtgenehmigung der nördlichen Erschliessung wies es ab.
H.
Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts erhob die X._____ SA am 28. Februar 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragt:
1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 21. Januar 2002 sei insofern aufzuheben, als es die Beschwerde der S.I. X._____ SA vom 27. September 2000 betreffend Nichtigkeit der Überbauungsordnung Nr. 29 Hotel Alpina, Waldabstände und Waldbestand abweist (Dispositiv Ziff. 1.a), letzter Satz) und die Kosten verteilt (Dispositiv 2, 3 und 4).
2. Es sei festzustellen, dass der am 28. Dezember 1978 genehmigte Zonenplan der Einwohnergemeinde Saanen, Teilgebiet Gstaad, für die Grundstücke Nr. 385, 386 und 4159 Geltung hat.
3. Sollte das Beschwerdebegehren Nr. 2 abgewiesen werden, sei anzuordnen, dass das überarbeitete Projekt die gesetzlichen Waldabstände sowie den Waldbestand beachten muss.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerinnen.
I.
Die A._____ AG und die Einwohnergemeinde Saanen beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Bern schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) teilt in seiner Vernehmlassung die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass weder eine neue Waldfeststellung noch eine Rodungsbewilligung für das Projekt erforderlich sei. Abschliessend hält es fest, dass vorliegend aus der Sicht des Bundeswaldgesetzes in der Unterschreitung des ordentlichen kantonalen Waldabstandes keine Unangemessenheit erblickt werden könne. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik vom 26. August 2002 an ihren Rechtsbegehren fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid des Verwaltungsgerichts betreffend die "Überbauungsordnung Nr. 56 Hotel Alpina" samt Bauvorhaben, der sich teils auf kantonales Recht und teils auf Bundesverwaltungsrecht stützt. Die Beschwerdeführerin ficht den Entscheid in zwei Punkten an: Sie macht zum einen geltend, das Verwaltungsgericht habe die Nichtigkeit der Überbauungsordnung Nr. 29 zu Unrecht verneint und deshalb fälschlicherweise Art. 24 RPG nicht angewandt; zum anderen rügt sie die Verletzung der Waldgesetzgebung. Schliesslich erhebt sie eine Reihe von Verfahrensrügen.
1.1 Nach Art. 34 Abs. 1 RPG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht u.a. zulässig gegen Entscheide kantonaler Instanzen über die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen und über Bewilligungen i.S.v. Art. 24-24d RPG. Dabei gelten in Bezug auf Art. 24 RPG nicht nur solche Entscheide i.S.v. Art. 34 Abs. 1 RPG als mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, mit denen eine Bewilligung nach Art. 24 RPG erteilt wird, sondern auch solche, mit denen Bauten und Anlagen einer solchen Ausnahmebewilligung bedurft hätten und bei deren Beurteilung Art. 24 RPG zu Unrecht nicht angewandt wurde (vgl. zu Art. 24 aRPG: BGE 123 II 289 E. 1b und c S. 291; 118 Ib 381 E. 2b/cc S. 392; 115 Ib 508 E. 5a/bb S. 510 f.). Andere Entscheide letzter kantonaler Instanzen sind endgültig; vorbehalten bleibt die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 34 Abs. 3 RPG).

Die Rüge der Beschwerdeführerin, das Verwaltungsgericht habe Art. 24 RPG zu Unrecht nicht angewandt, kann deshalb im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde geprüft werden. Das Verwaltungsgericht verneinte im angefochtenen Entscheid die Anwendbarkeit dieser Bestimmung. Insoweit liegt ein für die Vorinstanzen verbindlicher Teilentscheid über eine Grundsatzfrage vor, der wie ein Endentscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann (BGE 120 Ib 97 E. 1b S. 99; 118 Ib 196 E. 1b S. 198 f.; 117 Ib 325 E. 1b S. 327, je mit Hinweisen). Infolge Sachzusammenhangs können auch die gegen diesen Teilentscheid erhobenen formellen Rügen im selben Verfahren überprüft werden.

Soweit die Beschwerdeführerin dagegen andere Rügen gegen die Überbauungsordnung Nr. 56 erhebt, die nicht unmittelbar mit der Umgehung des Ausnahmebewilligungsverfahrens zusammenhängen, sind diese im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde zu erheben; insoweit ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig (BGE 115 Ib 508 E. 5a/bb S. 511 und E. 5d S. 512).
1.2 Des Weiteren macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 5, 10 und 17 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) sowie von Art. 25 des kantonalen Waldgesetzes vom 5. Mai 1997 (KWaG) i.V.m. Art. 34 der kantonalen Waldverordnung vom 29. Oktober 1997 (KWaV) geltend.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen kantonal letztinstanzliche Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (Art. 97 OG i.V.m. Art. 5 VwVG). Die Verletzung von Art. 5 und 10 WaG ist deshalb mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend zu machen.

Anders verhält es sich jedoch bezüglich der behaupteten Verletzung von Art. 25 KWaG i.V.m. Art. 34 KWaV. Diese Bestimmungen hat der Kanton Bern in Ausübung seiner Vollzugskompetenz (Art. 50 WaG) erlassen. Sie stellen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung selbständiges kantonales Recht dar, dessen Verletzung nur mit staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden kann (BGE 107 Ia 337 E. 1c S. 339 f.).

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 17 WaG geltend. Sie begründet diese Rüge jedoch ausschliesslich mit einer willkürlichen Anwendung der kantonalen Gesetzgebung zum Waldabstand und legt nicht dar, inwiefern der durch die gewährte Ausnahmebewilligung festgelegte Waldabstand von 15 m das Walderhaltungsgebot gemäss Art. 17 Abs. 1 WaG gefährden oder beeinträchtigen soll. Diese Rüge fällt deshalb mit derjenigen der willkürlichen Anwendung kantonalen Rechts zusammen, die ausschliesslich im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde erhoben werden kann.
1.3 Die Beschwerdeführerin, deren Parzelle (Grundbuchblatt Saanen Nr. 100) direkt an den Perimeter der Überbauungsordnung Nr. 56 angrenzt, ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten, soweit die Umgehung von Art. 24 RPG und die Verletzung des Waldgesetzes gerügt wird (zur Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde vgl. unten, E. 5). In diesem Zusammenhang muss das Bundesgericht auch prüfen, ob die Überbauungsordnung Nr. 29, wie die Beschwerdeführerin behauptet, nichtig ist. Entgegen der Auffassung der Gemeinde

Saanen wurde diese Frage im Entscheid des Verwaltungsgerichts Bern vom 13. April 2000 nicht rechtskräftig entschieden: Gegenstand dieses Entscheids war das Gesuch der X._____ SA um Durchführung einer neuen Waldfeststellung im Perimeter der Überbauungsordnung Nr. 29; nur diese Rechtsfrage wurde vom Verwaltungsgericht rechtsverbindlich entschieden. Die vom Gericht vorfrageweise geprüfte Nichtigkeit der Überbauungsordnung ist lediglich Teil der Erwägungen, die nicht in Rechtskraft erwachsen (BGE 116 II 738 E. 2a S. 743/744 mit Hinweisen).

1.4 Nicht einzutreten ist dagegen auf den Antrag auf Feststellung, dass der am 28. Dezember 1978 genehmigte Zonenplan für die Grundstücke Nrn. 385, 386 und 4159 Geltung habe. Diesem Feststellungsbegehren kommt keine selbständige Bedeutung zu: Die Frage, ob die Grundordnung 1978 auf diese Parzellen anzuwenden ist, ist im Rahmen des Hauptantrags (Aufhebung des angefochtenen Entscheids wegen Umgehung von Art. 24 RPG) und der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Frage der Nichtigkeit der Überbauungsordnung Nr. 29 zu prüfen. Die Beschwerdeführerin hat in dieser verfahrensrechtlichen Konstellation kein schutzwürdiges Interesse an der selbständigen gerichtlichen Beurteilung des genannten Feststellungsbegehrens (Art. 25 Abs. 2 VwVG; BGE 123 II 359 E. 1c S. 362 mit Hinweisen).

2.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht zu Unrecht die Anwendbarkeit von Art. 24 RPG verneint hat. Diese Bestimmung regelt Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen.

2.1 Zu prüfen ist zunächst, in welcher Zone das streitige Gebiet bisher, vor der Genehmigung der angefochtenen Überbauungsordnung Nr. 56, lag.

2.1.1 Nach dem am 28. Dezember 1978 genehmigten Zonenplan der Einwohnergemeinde Saanen, Teilgebiet Gstaad, war das Gebiet zu ca. je einem Drittel der Wohnzone W3b, der Freifläche für öffentliche Bauten und Anlagen und dem übrigen Gemeindegebiet zugeteilt. Allerdings ist fraglich, ob die damalige Zonenplanung der Gemeinde Saanen den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes entsprach (offen gelassen in Bundesgerichtsentscheid 1P.484/1997 vom 20. November 1997 E. 3a) und nach dem Stichdatum vom 1. Januar 1988 für die Umschreibung des Baugebiets gültig blieb (vgl. Art. 35 Abs. 1 lit. b und Art. 36 Abs. 3 RPG).

2.1.2 Mit Erlass der Überbauungsordnung Nr. 29 wurde eine Erweiterung des bestehenden Hotels Alpina und die Errichtung von 45 Résidence-Wohnungen zugelassen. Damit wurde das Gebiet einer Sondernutzungszone zugeteilt, welche die Überbauung für ein bestimmtes Vorhaben (hier: Hotel- und Résidence-Bauten) zuliess. Ob derartige Sondernutzungszonen den Charakter einer Bau- oder einer Nichtbauzone haben, ist streitig und kann nicht abstrakt beantwortet werden (vgl. dazu Brandt/Moor, Kommentar RPG Rz 8 ff., 13 und 49 zu Art. 18; Thomas Widmer, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Diss. Zürich 2002, S. 161 f.). Im vorliegenden Fall ging die Baudirektion des Kantons Bern in ihrem Genehmigungsentscheid vom 18. Juni 1991 davon aus, dass mit der Genehmigung des Überbauungsplans Nr. 29 und der Überbauungsvorschriften auch eine Zonenplanänderung verbunden sei und genehmigte die "Umzonung von einer Wohnzone W3, Freifläche und Landwirtschaftszone in eine Hotelzone mit besonderen Vorschriften". Dies entspricht Art. 89 Abs. 3 des Berner Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG), wonach der Erlass einer von den Bestimmungen der Grundordnung über Art und Mass der Nutzung abweichenden Überbauungsordnung zugleich als Änderung der Grundordnung gilt (Aldo
Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Bern 1995, N 5 zu Art. 88/89). Insofern erscheint es fraglich, ob die bisherige Grundordnung nach Inkrafttreten der Überbauungsordnung Nr. 29 subsidiär anwendbar blieb. Davon geht allerdings Art. 2 der Überbauungsvorschriften zur Überbauungsordnung Nr. 29 aus, der die subsidiäre Geltung des Baureglements und des Zonenplans der Gemeinde Saanen vorsieht.

2.1.3 1993 revidierte die Gemeinde Saanen ihre Ortsplanung. Art. 63 des Baureglements hob den bisherigen Zonenplan auf. Die Überbauungsordnung Nr. 29 wurde übernommen und figuriert im "Zonenplan und Schutzzonenplan Nr. 2" vom 22. Oktober 1993 (genehmigt am 21. Dezember 1994) unter der Legende "Spezielle Ordnungen" als "bestehende Überbauungsordnung". Der Zonenplan legt die Waldgrenze im Perimeter der Überbauungsordnung Nr. 29 verbindlich fest und behandelt das Gebiet insofern als Bauzone (vgl. Legende: "Waldgrenze in/an Bauzonen").

2.1.4 1995 wurde das Hotel Alpina gesprengt. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass die Überbauungsordnung Nr. 29 damit nichtig geworden sei. Ab diesem Zeitpunkt sei deshalb wieder vom Zustand auszugehen, wie er vor Erlass dieser Überbauungsordnung bestanden habe. Dies habe zur Folge, dass ca. ein Drittel des streitigen Gebiets in der Landwirtschaftszone liege, weshalb Art. 24 RPG anwendbar sei.

Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar, und sie werden durch Nichtanfechtung rechtsgültig. Nichtigkeit, d.h. absolute Unwirksamkeit einer Verfügung, wird nur angenommen, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 122 I 97 E. 3a/aa S. 99; für einen Nutzungsplan vgl. BGE 116 Ia 215 E. 2c S. 219 f.). Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich schwerwiegende Verfahrensfehler sowie die Unzuständigkeit der verfügenden Behörde in Betracht; dagegen haben inhaltliche Mängel nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit der Verfügung zur Folge (Max Imboden/René Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, 5. Aufl., Basel und Stuttgart 1976, Nr. 40 Ziff. V/e S. 243).
Die Beschwerdeführerin macht weder geltend, dass der Überbauungsordnung Nr. 29 ein schwerwiegender Verfahrensfehler anhafte, noch dass sie von einer unzuständigen Behörde erlassen oder genehmigt worden sei. Sie beruft sich vielmehr darauf, dass die Motive, welche zum Erlass der Überbauungsordnung Nr. 29 führten, durch die Sprengung des alten Hotels Alpina dahingefallen seien. Sie macht damit nachträglich eingetretene, inhaltliche Mängel geltend, welche nach ihrer Meinung die Nichtigkeit der Überbauungsordnung Nr. 29 bewirkten.
Das Verwaltungsgericht erwog unter Hinweis auf seine bereits in früheren Urteilen zu dieser Frage gemachten Ausführungen, dass die Überbauungsordnung Nr. 29 durch die Sprengung des alten Hotels Alpina ihre Gültigkeit nicht verloren habe. Für eine derartige Rechtsfolge hätte es der förmlichen Aufhebung durch die Gemeinde oder des Entzugs der Genehmigung durch den Regierungsrat bedurft (angefochtener Entscheid, E. 4a).

Diese Auffassung ist zutreffend: Gemäss Art. 25 Abs. 1 RPG regeln die Kantone die Zuständigkeiten und das Verfahren, wobei eine kantonale Behörde die Nutzungspläne und deren Anpassungen genehmigt (Art. 26 Abs. 1 RPG). Nach Art. 66 Abs. 2 BauG (entspricht Art. 66 Abs. 3 der 1995 geltenden Fassung vom 22. März 1994) sind die Stimmberechtigten zuständig für Erlass, Änderung und Aufhebung von Überbauungsordnungen. Ist eine Überbauungsordnung wegen erheblich geänderter Verhältnisse anzupassen (Art. 21 Abs. 2 RPG) und bleibt eine Gemeinde untätig, so kann der Regierungsrat die früher erteilte Genehmigung entziehen (Art. 65 Abs. 2 lit. a BauG). Für die Behebung von inhaltlichen Mängeln einer Überbauungsordnung stehen demnach diese beiden Verfahrenswege offen. Wird davon nicht Gebrauch gemacht, führt dies jedoch keineswegs zu deren Nichtigkeit. Vielmehr bleibt sie in solchen Fällen weiterhin formell gültig (vgl. dazu auch Walter Haller/Peter Karlen, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1998, Rz 1067 S. 44, wonach Nutzungspläne nicht deshalb nichtig sind, weil sie nicht mehr mit der Richtplanung übereinstimmen). Der Hinweis der Beschwerdeführerin, dass selbst das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 26. März 1996 auf Grund
des Abbruchs des alten Hotels Alpina die planerischen Vorgaben als "obsolet" bezeichnet hat, vermag daran nichts zu ändern. Das Verwaltungsgericht weist zu Recht darauf hin, dass dieser Begriff nicht gleichzusetzen sei mit Nichtigkeit.
2.1.5 Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass das fragliche Gebiet weiterhin einer Zone mit spezieller Ordnung (Überbauungsordnung Nr. 29) zugewiesen ist, die im Genehmigungsentscheid der Baudirektion vom 18. Juni 1991 als "Hotelzone mit besonderen Vorschriften" qualifiziert und auch in der Ortsplanungsrevision 1993 als Bauzone behandelt wurde. Dies spricht dafür, das Gebiet als Bauzone zu qualifizieren, mit der Folge, dass Art. 24 RPG nicht anwendbar ist.
2.2 Diese Frage kann jedoch offen bleiben, wenn eine Planungspflicht besteht und Art. 24 RPG schon aus diesem Grund nicht anwendbar ist.
2.2.1 Die Anpassung einer bestehenden Nutzungs- oder Sondernutzungszone an veränderte Verhältnisse erfolgt gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG im Wege der Planung: Zur Aufhebung der formell fortbestehenden Überbauungsordnung Nr. 29 ist eine Änderung des Zonenplans vom 22. Oktober 1993 notwendig, der diese Überbauungsordnung als "spezielle Ordnung" übernommen hat. Sodann muss - ebenfalls im Wege der Planung - bestimmt werden, welche Zonenordnung an die Stelle der aufgehobenen Überbauungsordnung treten soll: eine Landwirtschaftszone, eine der angrenzenden Wohnzonen, eine Hotelzone oder wiederum eine Zone mit spezieller Ordnung. Letzteres setzt den Erlass einer Überbauungsordnung voraus, d.h. eines Sondernutzungsplans. Der Zonenplan vom 28. Dezember 1978 wurde bei der Ortsplanungsrevision 1993 aufgehoben und kann nicht mehr zur Anwendung gelangen. Damit besteht im vorliegenden Fall eine Planungspflicht, welche die Anwendung von Art. 24 RPG ausschliesst (BGE 117 Ib 9 E. 2b S. 12 mit Hinweis; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage, Bern 2002, S. 531; Haller/Karlen, Rechtsschutz, a.a.O., Rz 1018 S. 27 f.).

2.2.2 Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, es sei mit Sinn und Zweck von Art. 24 RPG unvereinbar, eine Einzonung aufrecht zu erhalten, die ursprünglich für ein konkretes, standortgebundenes Vorhaben erfolgte, obwohl dieses Vorhaben nicht mehr verwirklicht werden kann und das neue Bauvorhaben nicht mehr standortgebunden ist. Obwohl mit der Sprengung des Hotels Alpina die sachliche Grundlage für die Einzonung der Alpina-Matte weggefallen sei, habe die Gemeinde Saanen bei der planerischen Neuregelung für das Gebiet dessen Zugehörigkeit zur Bauzone einfach als gegeben hingenommen. Die Grundsatzfragen, ob das bisher nicht überbaute Gebiet unter Beachtung der Planungsgrundsätze des RPG in die Bauzone gehöre und wenn ja, welche Art und welches Mass der baulichen Nutzung dem Terrain angemessen sei, seien von den Gemeinde und den kantonalen Instanzen nie gestellt worden.

Die Anpassung eines Nutzungsplans an veränderte Verhältnisse setzt, wie jede Nutzungsplanung, eine umfassende Interessenabwägung voraus. Dabei darf - wie die Beschwerdeführerin zutreffend darlegt - nicht einfach an die Interessenabwägung der überholten bzw. anpassungsbedürftigen Planung angeknüpft werden. Vielmehr muss unter Einbezug aller raum- und umweltrelevanten Gesichtspunkte und unter Berücksichtigung der Planungsgrundsätze des RPG und der Ziele und Festlegungen des Richtplans geprüft werden, ob die weitgehend unüberbaute Alpina-Matte einer ordentlichen Bauzone, einer Sondernutzungszone oder einer Nichtbauzone zugeordnet werden soll und welche Art und welches Mass der Nutzung dort zuzulassen sind. Zu berücksichtigen ist insbesondere die durch die Sprengung des Hotels Alpina veränderte Ausgangslage: Zum einen ist die Standortgebundenheit der Hotel- und Résidence-Bauten entfallen, die grundsätzlich auch in einer anderen Bauzone Saanens errichtet werden könnten. Zum anderen wurde die optische Wirkung des Gebiets verändert, das nicht mehr als Teil eines bestehenden Hotelgeländes und damit als Teil des Siedlungsgebietes aufgefasst wird (so noch der Regierungsrat im Entscheid vom 29. April 1992, E. 3a S. 4).

Die Frage, ob die angefochtene Nutzungsplanung die Planungsgrundsätze des RPG respektiert und auf einer vollständigen und sachgerechten Interessenabwägung beruht, ist jedoch nicht im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen (vgl. oben, E. 1.1). Art. 24 RPG ist nicht anwendbar, weil es sich um die Änderung einer bestehenden Planung handelt und insofern eine Planungspflicht besteht. Dem Verwaltungsgericht kann deshalb nicht vorgeworfen werden, es habe Art. 24 RPG zu Unrecht nicht angewandt; die diesbezügliche Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet. Nur für diese Frage aber eröffnet Art. 34 Abs. 1 RPG das Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Alle übrigen Rügen, namentlich die Unvollständigkeit der Interessenabwägung oder die Missachtung von Planungsgrundsätzen des RPG, sind im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde zu prüfen (Art. 34 Abs. 3 RPG).

3.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, im November 1995 seien auf dem Alpina-Areal Bäume auf einer Fläche von über 1'000 m2 widerrechtlich gerodet worden. Da eine Rodungsbewilligung gefehlt habe, stelle die fragliche Fläche noch immer Wald dar und dürfe nicht bebaut werden. Die Waldgrenzen hätten bei Erlass der Überbauungsordnung Nr. 56 neu festgelegt werden müssen. Der abweichende Entscheid des Verwaltungsgerichts verletze Art. 5 und 10 WaG.

3.1 Die Beschwerdegegnerin und die Einwohnergemeinde Saanen wenden ein, das Verwaltungsgericht habe schon in seinem Entscheid vom 13. April 2000 rechtskräftig entschieden, dass im Perimeter der Überbauungsordnung Nr. 29 kein neues Waldfeststellungsverfahren erforderlich sei. Die erneute Behauptung einer Verletzung des Waldgesetzes sei deshalb unzulässig.

Diese Frage kann jedoch offen bleiben, weil sich die Beschwerde schon aus anderen Gründen als offensichtlich unbegründet erweist:

3.2 Die Waldgrenze wurde im Zonen- und Schutzzonenplan Nr. 2 vom 22. Oktober 1993 verbindlich festgelegt (Art. 18 Abs. 3 Baureglement, gestützt auf Art. 13 Abs. 1 WaG). Dass die im Zonen- und Schutzzonenplan Nr. 2 eingezeichnete Waldgrenze von der damals bereits rechtskräftigen Überbauungsordnung Nr. 29 übernommen wurde, ändert daran nichts. Der Zonenplan ist rechtskräftig geworden. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht festgestellt, dass die von der Beschwerdeführerin dagegen erhobene Rüge verspätet ist. Dann aber gehörten die 1995 gefällten Bäume nicht zum Waldgebiet und es bedurfte keiner Rodungsbewilligung.

Gemäss Art. 13 Abs. 3 WaG ist eine Überprüfung der Waldgrenzen im Waldfeststellungsverfahren nach Artikel 10 WaG nur erforderlich, wenn Grundstücke im Rahmen einer Revision des Nutzungsplans aus der Bauzone

entlassen werden. Dies ist hier nicht der Fall, da die Überbauungsordnung Nr. 56 an der Baulandqualität des Gebiets festhält. Im Übrigen macht die Beschwerdeführerin selbst nicht geltend, dass die Bestockung auf dem Alpina-Areal zugenommen und eine Überprüfung der Waldgrenzen auf Grund des heutigen Bestands zu einem anderen Ergebnis führen würde.

4.

Im Zusammenhang mit der angeblichen Umgehung von Art. 24 RPG und der Verletzung von Bundeswaldrecht erhebt die Beschwerdeführerin verschiedene Verfahrensrügen. Aufgrund der falschen Prämisse des Verwaltungsgerichts, dass alle Grundstücke der Beschwerdegegnerin der Bauzone angehörten, sei sie ihres Anspruchs auf Mitsprache bei der Beurteilung der Fragen betreffend Standortgebundenheit (Art. 24 RPG), Baulandbedarf (Art. 15 RPG), Waldbestand und Rodungsverbot (Art. 5 WaG) verlustig gegangen; dies verstosse gegen Art. 29 Abs. 1 BV (Rechtsverweigerungsverbot) und Art. 29 Abs. 2 BV (rechtliches Gehör) sowie Art. 6 EMRK (faires Verfahren). Mit diesen Rügen wird jedoch in Wirklichkeit nicht die Verletzung von Verfahrensrechten, sondern die materielle Rechtsanwendung des Verwaltungsgerichts kritisiert. Die Nichtanwendung der genannten Bestimmungen ist Folge des materiellen Entscheids. Der Betroffene kann in solchen Fällen nicht geltend machen, die Angelegenheit sei fälschlicherweise nicht geprüft und damit sein rechtliches Gehör verletzt worden (Rolf Tinner, Das rechtliche Gehör, ZSR 83/1964 II S. 305 ff., insbes. S. 329).

5.

Zu prüfen bleibt, ob die im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässigen Rügen als staatsrechtliche Beschwerde entgegen genommen werden können. Dies setzt voraus, dass alle im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde erforderlichen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind.

5.1 Der angefochtene Entscheid weist die Sache zur Überarbeitung im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurück. Derartige Rückweisungsentscheide oberer kantonaler Instanzen an untere gelten nach ständiger Rechtsprechung als Zwischenentscheide (BGE 128 I 3 E. 1b S. 7; 122 I 39 E. 1a/aa S. 41; 117 Ia 251 E. 1a S. 253). Gegen sie ist die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 87 Abs. 2 OG nur zulässig, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können. Dieser Nachteil muss rechtlicher Natur sein; eine bloss tatsächliche Beeinträchtigung wie die Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens genügt nicht. Der Nachteil ist nur dann rechtlicher Natur, wenn er auch durch einen für den Beschwerdeführer günstigen Endentscheid nicht mehr behoben werden könnte (BGE 117 Ia 251 E. 1b S. 253/254 mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin die Möglichkeit, die von der Gemeinde überarbeitete Überbauungsordnung bzw. den neuen Gesamtentscheid des kantonalen Amts für Gemeinden und Raumordnung anzufechten; gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid steht (soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht gegeben ist) wiederum die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht offen. Insofern ist kein Nachteil rechtlicher Natur ersichtlich, der eine sofortige Anfechtung des kantonalen Zwischenentscheids gebieten würde.

5.2 Da die Voraussetzungen gemäss Art. 87 Abs. 2 OG nicht erfüllt sind, können die im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässigen Rügen auch nicht als staatsrechtliche Beschwerde entgegen genommen werden. Damit erübrigt sich auch der im Zusammenhang mit diesen Rügen gestellte Antrag auf Vornahme eines Augenscheins.

6.

Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Sie hat die Beschwerdegegnerin für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu entschädigen. Die Gemeinde Saanen hat dagegen als obsiegende Behörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Einwohnergemeinde Saanen, der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. Januar 2003

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: