Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.464/2003 /zga

Urteil vom 28. Oktober 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
Einwohnergemeinde Sigriswil, 3655 Sigriswil, handelnd durch den Gemeinderat,
Beschwerdeführerin,

gegen

X._____,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Fürsprecher Hans Ulrich Kobel, Postfach 490, 3000 Bern 7,
Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Münstergasse 2, 3011 Bern.

Gegenstand
Gemeindeautonomie, Art. 9 und 29 BV, Art. 11 und 26 Abs. 2 KV BE (Uferschutzplanung Sigriswil Abschnitte "schwierig"),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 10. Juli 2003.

Sachverhalt:
A.
Die Einwohnergemeinde Sigriswil legte im Oktober 1994 einen Entwurf für die Uferschutzplanung der so genannten schwierigen Abschnitte Delta Merligen / Merligen Usserdorf und Delta Gunten / Örtli-Du Lac öffentlich auf. Darin werden Uferschutzzonen, Baubeschränkungen, allgemein benutzbare Freiflächen und ein Uferweg festgelegt. U.a. wird die an den See und die geplante neue Hafenanlage angrenzende Parzelle Nr. 4287 als Freifläche ausgewiesen. Der nördliche Teil der Parzelle Nr. 4286, der mit dem Hotel Eden überbaut ist, soll der Hotelzone und der südliche, unüberbaute Teil der Parzelle der Uferschutzzone A zugeteilt werden. Am 3. Dezember 1994 wurde die Uferschutzplanung von der Gemeindeversammlung Sigriswil beschlossen.
B.
Dagegen erhob u.a. A._____, Eigentümer der Parzellen Nrn. 4286 und 4287, Einsprache. Er wehrte sich gegen die Zuweisung der Parzelle Nr. 4287 zur Freifläche und verlangte, dass der nördliche Teil der Parzelle Nr. 4286 der Wohn-Gewerbezone zugewiesen werde. Mit Verfügung vom 20. August 1996 genehmigte das Amt für Gemeinden und Raumplanung des Kantons Bern die Uferschutzplanung und wies die Einsprache A._____s ab.
C.
Dagegen erhob A._____ am 20. September 1996 Beschwerde an die Berner Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (im Folgenden: die Direktion). Er verlangte die Aufhebung des Genehmigungsentscheids hinsichtlich seiner Parzellen und beantragte, die Parzelle Nr. 4286 sei, soweit sie gemäss dem angefochtenen Entscheid der Hotelzone zugewiesen werde, der Wohn-Gewerbezone zuzuweisen. Am 28. Januar 1997 führte die Direktion einen Augenschein durch.
D.

Auf Antrag der Parteien wurde das Beschwerdeverfahren am 4. März 1997 sistiert, um Gespräche im Hinblick auf eine einvernehmliche Lösung zu ermöglichen. Am 26. Oktober 2001 teilte die Einwohnergemeinde Sigriswil der Direktion mit, dass eine einvernehmliche Lösung für die Parzelle Nrn. 4287 gefunden worden sei: Die Parzelle sei derart umgezont worden, dass dem Grundeigentümer ermöglicht werde, einen Restaurationsbetrieb als Ergänzung zu seinem Hotelbetrieb zu führen. Diese Planänderung sei am 28. September 1999 vom Amt für Gemeinden und Raumordnung genehmigt worden und in Rechtskraft erwachsen. Betreffend die Parzelle Nr. 4286 habe der Gemeinderat an seiner Sitzung vom 6. August 2001 eine Anfrage A._____s für eine Umzonung abgelehnt.

E.

Kurz darauf musste das Hotel Eden aus wirtschaftlichen Gründen den Betrieb aufgeben. Die Liegenschaft und das Inventar wurden am 12. Dezember 2001 öffentlich versteigert und von der X._____ erworben. Mit Schreiben vom 19. Juli 2002 erklärte diese, dass sie in das Beschwerdeverfahren eintrete und beantragte, das sistierte Beschwerdeverfahren wieder aufzunehmen. Die X._____ hielt am Antrag, die Parzelle Nr. 4286 der Wohn-Gewerbezone zuzuteilen, fest und erachtete die Rechtsbegehren betreffend Parzelle Nr. 4287 aufgrund der erfolgten Umzonung als gegenstandslos geworden.

F.

Die Direktion holte beim kantonalen Amt für wirtschaftliche Entwicklung (KAWE) einen Fachbericht über den Bedarf an Hotelleriebetrieben am rechten Thunerseeufer und die Existenzfähigkeit eines Hotels oder eines ähnlichen Beherbergungsbetriebs auf der Parzelle Nr. 4286 in Gunten ein. Gestützt im Wesentlichen auf diesen Bericht hiess sie die Beschwerde am 10. Juli 2003 gut, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sei, und hob die Verfügung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung vom 20. August 1996 auf, soweit die Parzelle Nr. 4286 der Hotelzone zugewiesen worden sei. Sie wies die Sache an die Einwohnergemeinde Sigriswil zurück, um erneut über die Zonenzuweisung des Parzellenteils im Sinne der Erwägungen zu entscheiden. Die Einwohnergemeinde Sigriswil wurde verpflichtet, der X._____ die Parteikosten in Höhe von Fr. 4'485.20 zu ersetzen.

G.

Dagegen erhob der Gemeinderat Sigriswil am 9. August 2003 staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Er beantragt, der Beschwerdeentscheid vom 10. Juli 2003 sei aufzuheben und es sei der Genehmigungsentscheid des Amtes für Gemeinden und Raumordnung vom 20. August 1996 zu bestätigen. Eventuell sei der Beschwerdeentscheid aufzuheben und die Gemeinde ohne materielle Einschränkungen zu verpflichten, die Zonenzugehörigkeit der Hotelzonen im Plangebiet der Parzelle 4286 zu überprüfen.

H.

Die X._____ und die Direktion beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Beschwerdeentscheid der Direktion ist kantonal letztinstanzlich (vgl. Art. 61a des Berner Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG]). Er betrifft die Uferschutzplanung der Gemeinde Sigriswil und damit einen Nutzungsplan i.S.v. Art. 14 ff. RPG, gegen den grundsätzlich nur die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht zur Verfügung steht (Art. 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). Eine Gemeinde kann sich mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen wehren, dass sie als Trägerin hoheitlicher Gewalt in ihrer nach kantonalem Recht gewährleisteten Autonomie verletzt wird (Art. 189 Abs. 1 lit. b BV).

1.2 Allerdings schliesst der angefochtene Entscheid das Nutzungsplanverfahren nicht ab, sondern weist die Sache zu neuem Entscheid an die Gemeinde zurück. Es handelt sich somit um einen Zwischenentscheid, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 87 Abs. 2 OG nur zulässig ist, wenn er für die Beschwerdeführerin einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge haben kann. Ein solcher ist nach ständiger Rechtsprechung gegeben, wenn eine Gemeinde durch einen Rückweisungsentscheid gezwungen wird, entgegen ihrer Rechtsauffassung eine neue Anordnung zu erlassen (BGE 128 I 3 E. 1b S. 7 mit Hinweisen). Vorliegend wäre die Beschwerdegegnerin gezwungen, die Parzelle Nr. 4286 einer Zone mit Wohnnutzungsmöglichkeit statt einer Hotelzone zuzuweisen. Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

1.3 Nicht einzutreten ist allerdings auf die Beschwerde, soweit darin mehr als die Aufhebung des letztinstanzlichen kantonalen Entscheids verlangt wird. Zum einen ist die staatsrechtliche Beschwerde grundsätzlich rein

kassatorischer Natur (BGE 119 Ia 28 E. 1 S. 30; Entscheid 1P.34/1998 vom 16. November 1998 E. 5b). Zum andern betrifft der angefochtene Entscheid nur die Zonenzugehörigkeit der Parzelle 4286; bezüglich der übrigen Hotelzonen im Plangebiet ist der Uferschutzplan rechtskräftig geworden. Der Eventualantrag der Gemeinde, sie sei bei der Rückweisung ohne materielle Einschränkungen zu verpflichten, die Zonenzugehörigkeit aller Hotelzonen im Plangebiet der Parzellen 4286 zu überprüfen, geht somit über den Streitgegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens hinaus. Es wird Sache der Gemeinde sein zu prüfen, ob der Ausgang des vorliegenden, die Parzelle Nr. 4286 betreffenden Rechtsstreits eine Überprüfung bzw. Abänderung auch der übrigen Hotelzonen im Plangebiet gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG erfordert. Gleiches gilt auch, soweit die Gemeinde die Möglichkeit einer Umzonung der Parzelle Nr. 4287 verlangt. Bezüglich dieser Parzelle enthält der angefochtene Entscheid keine für die Gemeinde verbindliche Anordnung. Er hindert die
Gemeinde deshalb auch nicht daran, auf die 1999 beschlossene Teilumzonung der Parzelle Nr. 4287 zurückzukommen, wenn sich die Verhältnisse in der Zwischenzeit - sei es durch die Schliessung des Hotels Eden, sei es durch die zwischenzeitlich eingeleitete Ortsplanungsrevision - erheblich geändert haben.
1.4 Nicht einzutreten ist schliesslich auf die Beschwerde, soweit darin gerügt wird, die Direktion habe die im Berner Gesetz über See und Flussufer vom 6. Juni 1982 (SFG) statuierten öffentlichen Interessen nicht in die Interessenabwägung miteinbezogen. Die Beschwerdeführerin legt in ihrer Beschwerde nicht dar, inwiefern das SFG die Zuordnung des streitigen Teils der Parzelle Nr. 4286 zu einer Hotelzone erfordern würde. Diesbezüglich fehlt es somit an einer rechtsgenügenden Begründung (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).
2.
Art. 50 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 128 I 3 E. 2a S. 8 mit Hinweisen).
2.1 Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV) gewährleistet den Gemeinden die Autonomie im Rahmen des kantonalen Rechts, das ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewähren soll (so auch Art. 3 des bernischen Gemeindegesetzes vom 16. März 1998). Der vorliegend streitige Uferschutzplan der Gemeinde Sigriswil stützt sich auf SFG. Dieses verweist seinerseits auf das Verfahren der Überbauungsordnung im Sinne der Baugesetzgebung (vgl. Art. 5 Abs. 2 SFG). Gemäss Art. 64 Abs. 1 BauG erarbeiten die Gemeinden entsprechend ihren Verhältnissen und Bedürfnissen die Grundlagen der Ortsplanung, stellen Richtpläne auf, legen die baurechtliche Grundordnung für das ganze Gemeindegebiet fest und stellen in Überbauungsordnungen nähere Bestimmungen für einzelne Teile des Gemeindegebietes auf. Dabei geniessen sie im Rahmen der Gesetzgebung und der übergeordneten Planung Autonomie (so ausdrücklich Art. 65 BauG i.d.F. vom 18. Juni 1997; für das frühere Recht vgl. BGE 114 Ia 291 E. 3b S. 292).
2.2 Kommt einer Gemeinde in einem bestimmten Sachbereich Autonomie zu, so kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde gegen eine Autonomieverletzung wehren und verlangen, dass die kantonale Behörde in formeller Hinsicht ihre Befugnisse nicht überschreitet und korrekt vorgeht und dass sie in materieller Hinsicht die kantonal- und bundesrechtlichen Vorschriften im autonomen Bereich nicht verletzt. Die Gemeinde kann in diesem Zusammenhang auch eine Verletzung des Willkürverbots sowie eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs rügen, sofern diese Vorbringen mit der behaupteten Verletzung der Autonomie in engem Zusammenhang stehen (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9 mit Hinweisen). Soweit die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht zur Diskussion steht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörden mit freier Kognition, ansonsten nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9 mit Hinweisen).
3.
Die Gemeinde rügt, es sei willkürlich und greife unberechtigterweise in ihre Autonomie ein, wenn die Direktion, gestützt auf den Bericht des KAWE, die Zweckmässigkeit der Zuweisung der streitigen Parzelle zu einer Hotelzone verneine. Der Tourismus sei für die Gemeinde Sigriswil von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung; der geplante Bau eines neuen Hafens in Gunten verstärke noch das touristische Potenzial des Gebiets. Mit der Zuweisung bestehender Hotelliegenschaften zur Hotelzone solle sichergestellt werden, dass diese nicht für rein private Zwecke gekauft und umgenutzt würden; andernfalls bestehe die Gefahr, dass die attraktivsten Liegenschaften für die Hotelnutzung nicht mehr zugänglich seien. Die Gemeinde könne den Kapazitätsbedarf und die verschiedenen Möglichkeiten, einen Hotelbetrieb wirtschaftlich zu führen, wesentlich genauer abschätzen als das KAWE. Es gebe in der Gemeinde Sigriswil mehrere Hotels, die von der Grösse her mit dem Hotel Eden vergleichbar seien und offenbar rentabel geführt würden. Es bestehe eine erhebliche Nachfrage nach günstigen

Übernachtungsmöglichkeiten (Jugendhotels, Familienunterkünfte, etc.). Indem der Kanton entgegen der Einschätzung der Gemeinde die Zweckmässigkeit der umstrittenen
Zonenzuweisung verneint habe, habe er ohne Not sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeinde gesetzt.
3.1 Zunächst ist zu prüfen, welche Kognition der Direktion im Verwaltungsbeschwerdeverfahren zusteht.
Im angefochtenen Entscheid hat die Direktion dargelegt, dass sie im Verwaltungsbeschwerdeverfahren über dieselbe Kognition verfüge wie das Amt für Gemeinden und Raumordnung im erstinstanzlichen Verfahren (Art. 66 des Berner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 [VRPG]). Da das Amt für Gemeinden und Raumplanung über Einsprachen mit voller Überprüfungsbefugnis entscheide (Art. 61 Abs. 1 a.E. BauG), könne somit auch die Direktion die Zweckmässigkeit der Planung überprüfen. Allerdings sei die Direktion nicht obere Planungsbehörde; es sei deshalb Sache der Gemeinde, unter mehreren zweck- und rechtmässigen Lösungen zu wählen; die Direktion dürfe ebenso wenig wie die Genehmigungsbehörde das eigene Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeinde setzen. Diese Ausführungen zur Kognition werden von der Beschwerdeführerin nicht bestritten und von der Beschwerdegegnerin bestätigt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Direktion grundsätzlich befugt war, auch die Zweckmässigkeit der Zonenzuweisung zu überprüfen.
3.2 Die Grenze zwischen erlaubter Zweckmässigkeitsprüfung und autonomieverletzendem eigenen Ermessensentscheid der kantonalen Genehmigungs- oder Rechtsmittelbehörde ist nicht leicht zu ziehen. Nach der bundesgerichtlichen Formel darf die kantonale Behörde bei der Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist. Die kantonalen Behörden dürfen sie vielmehr korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt (BGE 116 Ia 221 E. 2c S. 227 mit Hinweisen). Die kantonale Behörde muss zwar prüfen, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist, muss sich dabei jedoch ihrer spezifischen Rolle als kantonale Rechtsmittel- und nicht als kommunale Planungsinstanz bewusst sein. Die Überprüfung hat sich sachlich in dem Umfang zurückzuhalten, als es um lokale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Ortskenntnis und örtliche Demokratie sowie die Gemeindeautonomie von Bedeutung sein sollen. Sie hat aber so weit auszugreifen, dass die übergeordneten, vom
Kanton zu sichernden Interessen einen angemessenen Platz erhalten (Heinz Aemisegger/Stephan Haag, in: RPG-Kommentar, Art. 33 Rz 56).
3.3 Im vorliegenden Fall geht es um die Frage, ob die Liegenschaft des ehemaligen Hotels Eden einer Hotelzone zugewiesen werden kann. Es ist unstreitig, dass es sich bei der Gemeinde Sigriswil, die 11 Ortschaften am rechten Ufer des Thunersees umfasst, um ein Gebiet von touristischer Bedeutung handelt; diese Bedeutung wird durch den geplanten Bau eines neuen Hafens in Gunten/Herzogenacher, vis-à-vis des Hotels Eden, noch verstärkt. Die Förderung des Tourismus und die Sicherung geeigneter Flächen für die Hotellerie liegt grundsätzlich im öffentlichen Interesse. Es sind keine überkommunalen Interessen oder Planungen ersichtlich, die durch die umstrittene Festsetzung verletzt oder gefährdet werden könnten. Vielmehr ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, dass es grundsätzlich Sache der Gemeinde ist, den Bedarf an Hotelkapazitäten und die künftige Entwicklung des Tourismus abzuschätzen und gegebenenfalls planerische Massnahmen zu ergreifen, um bestehende Hotelliegenschaften oder besonders geeignete Flächen für die Hotelnutzung zu reservieren. Ob im Einzelfall eine bestimmte Liegenschaft für die Hotellerie geeignet ist und seine Zuweisung zur Hotelzone zweckmässig erscheint, ist in erster Linie eine lokale Angelegenheit, die der
Gemeinde überlassen werden muss, die der Sache näher steht und über umfassendere Ortskenntnisse verfügt. Insofern ist es unter dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie problematisch, wenn die kantonale Beschwerdebehörde eine derartige Festsetzung aus blossen Zweckmässigkeitsgründen aufhebt.
3.4 Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Direktion in ihrem Entscheid nicht nur die Zweckmässigkeit einer Hotelzone, sondern auch das öffentliche Interesse an einer solchen Festsetzung verneint hat. Dieses aber ist Voraussetzung für einen Eingriff in das Eigentumsrecht des betroffenen Grundeigentümers. Die Parzelle Nr. 4286 lag bisher in der Wohnzone W2 und ist von Wohnbauten umgeben; ihre Umzonung in eine Hotelzone bedeutet eine weitgehende Beschränkung der zulässigen Nutzungsmöglichkeit und ist deshalb als Eigentumsbeschränkung zu qualifizieren, die durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein muss (Art. 36 Abs. 2 BV). Insofern hat die Direktion zumindest implizit auch eine Verletzung der Eigentumsgarantie der Beschwerdegegnerin bejaht (so auch Vernehmlassung der Direktion Ziff. III.2 S. 2;). Es gehört zur spezifischen Rolle der Rechtsmittelinstanz, auf Beschwerde des betroffenen Eigentümers zu prüfen, ob eine die Eigentumsbefugnisse einschränkende Planungsmassnahme im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist; liegen diese Vor-

aussetzungen nicht vor, so muss sie die angefochtene Zonierung aufheben.

Eine Verletzung der Gemeindeautonomie wäre daher zu verneinen, wenn die streitige Zonenzuweisung das Eigentumsrecht der Beschwerdegegnerin verletzen würde. Dies ist im Folgenden zu prüfen.
4.
4.1 Eigentumsbeschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Die gesetzliche Grundlage ist im vorliegenden Fall unproblematisch (vgl. Art. 72 Abs. 4 BauG, der die Gemeinden ausdrücklich zur Festsetzung von Hotelzonen ermächtigt). Streitig ist dagegen, ob die Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt und ob sie verhältnismässig ist. Dies prüft das Bundesgericht frei. Die Sachverhaltsfeststellungen und die Beweiswürdigung überprüft das Bundesgericht dagegen nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür (BGE 119 Ia 362 E. 3a S. 366 mit Hinweisen).
4.2 Das Amt für Gemeinden und Raumordnung hatte in seinem Einspracheentscheid das öffentliche Interesse an der umstrittenen Festsetzung wie folgt begründet: Gerade in touristisch bedeutenden Orten, zu denen ohne Zweifel auch Gunten gezählt werden könne, komme der Erhaltung der Hotellerie eine eminente Bedeutung zu, bilde diese doch anerkanntermassen einen wichtigen Stützpfeiler des touristischen Angebots. Der Ausscheidung einer Hotelzone, die die Erhaltung bestehender Hotelbetriebe bezwecke, komme daher ein grosses öffentliches Interesse zu. Demgegenüber hätten die Interessen des Grundeigentümers nach möglichst wirtschaftlicher Nutzung seines Eigentums zurückzutreten. Immerhin stelle die Zuweisung zur Hotelzone keine Enteignung dar, werde doch die bisherige Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks höchstens sehr marginal eingeschränkt.
Diese Interessenabwägung ist im allgemeinen nicht zu beanstanden. Sie setzt jedoch voraus, dass die mit der Planung bezweckte Erhaltung eines Hotelbetriebs am bisherigen Standort überhaupt möglich ist. Dies ist unproblematisch, wenn es sich um die Liegenschaft eines bestehenden, rentabel betriebenen Hotels handelt. Steht der Hotelbetrieb dagegen kurz vor dem Konkurs (wie zur Zeit der Planfestsetzung und -genehmigung) oder wurde er bereits aus wirtschaftlichen Gründen eingestellt (wie zum Zeitpunkt des Beschwerdeentscheids), muss die Existenzfähigkeit, d.h. die längerfristige betriebswirtschaftliche Tragbarkeit eines Hotels am bestehenden Standort geprüft werden. Ist diese zu verneinen, so bedeutet die Zuweisung einer Parzelle zur Hotelzone, dass sie möglicherweise überhaupt nicht genutzt werden kann, weil die vorgesehene Nutzung unrentabel und andere, wirtschaftlich tragbare Nutzungen unzulässig sind. Dies kann eine unverhältnismässige Eigentumsbeschränkung darstellen, jedenfalls dann, wenn die Parzelle zuvor einer Zone mit umfassenderen Nutzungsmöglichkeiten zugewiesen war und in einem mit Wohnhäusern überbauten Gebiet liegt.
4.3 Allerdings ist die Prognose der Existenzfähigkeit eines Hotelbetriebs an einem bestimmten Standort sehr schwierig und mit vielen Unsicherheiten behaftet, hängt sie doch wesentlich vom Betriebskonzept und dessen Umsetzung im Einzelfall ab. Insofern ist der Gemeinde zuzustimmen, dass der Konkurs des Hotels Eden allein nicht entscheidend sein kann. Auch das momentane Fehlen von interessierten Investoren schliesst die Festsetzung einer Hotelzone nicht zwingend aus, ist doch die Planfestsetzung auf einen Zeithorizont von 15 Jahren ausgelegt (Art. 15 RPG). Die Festsetzung einer Hotelzone soll gerade verhindern, dass Hotelliegenschaften aufgrund vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu privaten Zwecken umgenutzt oder verkauft werden und damit der Hotellerie für immer verloren gehen. Immerhin darf aber die Tatsache, dass sich gegenwärtig kein Hotelier für die Übernahme des Hotelbetriebs interessiert, als Indiz gegen die Möglichkeit eines erfolgreichen Hotelbetriebs an diesem Standort berücksichtigt werden.
4.3.1 Die Direktion stützte ihre negative Prognose auf den Fachbericht des Amts für wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Bern (KAWE). Darin hielt das Amt zunächst fest, dass es die vorhandenen Kapazitäten am rechten Thunerseeufer nicht beurteilen könne, und auch keine konkreten Aussagen zur längerfristigen betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeit eines Hotelbetriebs auf der streitigen Parzelle machen könne. Es könne jedoch gewisse allgemeine Aussagen machen: Das Gebäude des Hotels Eden entspreche nicht mehr den heutigen gesetzlichen Minimalanforderungen an die Sicherheit und den Anforderungen des touristischen Markts an den Komfort. Im bestehenden Gebäude liessen sich höchstens 22 Zimmer mit 36 bis 42 Betten unterbringen; diese Grösse müsse aus allgemeiner Erfahrung als ungünstig für die wirtschaftliche Führung eines Hotels bezeichnet werden, weil z.B. mittlere bis grössere Gruppen nicht aufgenommen werden könnten. Die Lage des Hotelgrundstücks am Thunersee sei zwar attraktiv, jedoch bestünden keine Landreserven für eine Erweiterung des Betriebs; ungünstig sei auch die Situierung des Gebäudes oberhalb der stark befahrenen Kantonsstrasse ohne direkten Seeanstoss und die erhebliche Höhendifferenz zwischen Strasse/See und Hotel. Der

Betrieb eines Pavillons am See als Restaurant habe keinen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit des Hotelbetriebs; zudem sei ein Seepavillon in hohem Masse witterungsabhängig. Schliesslich wertete es das fehlende Interesse von Investoren aus der Hotelbranche anlässlich der Versteigerung der Liegenschaft als starkes Indiz gegen die Möglichkeit, an diesem Standort ein Hotel wirtschaftlich zu betreiben.
4.3.2 Die Gemeinde hält die Beweiswürdigung der Direktion für nicht nachvollziehbar. Es sei willkürlich, dem Schreiben des KAWE eine gutachtenähnliche Bedeutung beizumessen, obwohl dieses selbst eingeräumt habe, dass es die Nachfrage nach Hoteldienstleistungen am rechten Thunerseeufer und die längerfristige Tragbarkeit eines Hotelbetriebs auf der streitigen Parzelle nicht beurteilen könne.

Die Gemeinde übersieht bei ihrer Kritik, dass es auf der streitigen Parzelle keinen Hotelbetrieb mehr gibt, dessen Rentabilität konkret überprüft werden könnte. Insofern musste sich das KAWE auf allgemeine Aussagen (bestehendes Gebäude, Betriebsgrösse, Lage des Hotelgrundstücks, etc.) beschränken. Auch ein Gutachten bei der für die Beurteilung und Bewertung von Hotel-Businessplänen spezialisierten Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) hätte unter diesen Umständen, ohne Vorliegen eines konkreten Businessplans für das Hotel Eden, kaum zu konkreteren Aussagen führen können. Die Gemeinde hat denn auch im Verwaltungsbeschwerdeverfahren keine weiteren Beweisanträge gestellt.
4.3.3 Die Feststellungen des KAWE werden von weiteren Unterlagen in den Akten gestützt: Aus den Schreiben der Gebäudeversicherung vom 20. September 2002 und des Regierungsstatthalteramts Thun vom 27. September 2002 ergibt sich, dass das Hotel Eden im heutigen Zustand wegen Brandschutzmängeln nicht mehr als Hotel betrieben werden kann. Schon die früheren Eigentümer des Hotels, die Eheleute A._____, hatten in mehreren Schreiben an die Gemeinde dargelegt, dass ein Hotel von der Grösse des Eden am Thunersee, wo sich die Saison auf die Sommermonate beschränkt, nicht rentabel betrieben werden könne; die Zahl der Logiernächte sei in den letzten zehn Jahren von 4000 auf 1600 gesunken. Aus den in den Akten befindlichen Erfolgsrechnungen für die Jahre 1993 und 1995 ergibt sich, dass ein Jahresgewinn von nur Fr. 12'000 bis 25'565 Fr. erwirtschaftet wurde, obwohl die Familie A._____ selbst keinen Lohn bezog. Das Hotel war zuletzt mit 1,245 Mio. Franken Schulden belastet (Bericht der BZ vom 13. Dezember 2001). In den letzten Jahrzehnten wurden so gut wie keine Investitionen in die Hotelinfrastruktur vorgenommen (vgl. Schreiben A._____s vom 30. Juli 2001). Vor der Wiederaufnahme des Hotelbetriebs wären somit erhebliche Investitionen
erforderlich. Die Kosten für einen Ausbau des Hotels wurden von der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredite schon 1994 auf 2,6 bis 2,75 Mio. Franken geschätzt (vgl. Rapport der Besichtigung vom 2. August 1994). Ob der Abbruch des bestehenden und der Bau eines neuen Hotelgebäudes möglich wäre, ist ungewiss: Das Gebäude ist immerhin als erhaltenswert im Sinne von Art. 10a BauG Abs. 3 eingestuft und auch Art. 10 der Vorschriften zu den Uferschutzplänen schreibt grundsätzlich die Erhaltung der bestehenden Hotelbauten vor. Angesichts der insgesamt schwierigen Lage der Hotellerie im Berner Oberland (vgl. Florence Vuichard, Weckruf fürs Berner Oberland, Der Bund, 16. August 2002, wonach ein Viertel aller Hotels im Berner Oberland von der Schliessung gefährdet sind), durfte die Direktion ohne Willkür folgern, dass es sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein werde, einen Interessenten für die Fortführung eines Hotelbetriebs auf der fraglichen Parzelle zu finden.
4.4 Dann aber durfte die Direktion die Zuweisung des Grundstücks, das bisher der allgemeinen Wohnzone zugeteilt war und inmitten eines mit Wohnhäusern überbauten Gebiets liegt, in die Hotelzone als nicht durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt und somit als unverhältnismässig qualifizieren und sie aufheben, ohne damit die Gemeindeautonomie zu verletzen.
5.
Eine andere Frage ist, ob die Direktion die Sache an die Gemeinde zurückweisen durfte mit der Auflage, die Parzelle einer Zone mit Wohnnutzungsmöglichkeit zuzuweisen. Die Gemeinde macht geltend, sie habe in der Zwischenzeit eine Ortsplanungsrevision eingeleitet, in der sie eine gesamthafte Überprüfung auch der Hotelzonen und weiterer für den Tourismus Sigriswils wichtiger planerischer Festlegungen vornehmen wolle. Der angefochtene Entscheid verbiete es ihr, die Parzelle 4286 in den aktuellen Planungsprozess miteinzubeziehen und bestehende Abhängigkeiten mit anderen umliegenden Parzellen sinnvoll mit zu berücksichtigen. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass es andere planerische Lösungen für einen erfolgreichen Betrieb des Hotels Eden geben könne, z.B. die Kombination eines Hotels mit Appartementwohnungen oder den Einbezug weiterer Parzellen in eine Hotelzone oder in Zonen, welche die Hotelnutzung unterstützen könnten. Zudem müsse berücksichtigt werden, dass die Gemeinde zur Förderung des auf der streitigen Parzelle betriebenen Hotels bereits

in einem nicht ordentlichen Planerlassverfahren eine Freifläche nach SFG zur Verfügung gestellt habe, damit im Sinne eines Annexbetriebs zum bestehenden Hotel ein Restaurationsbetrieb
geführt werden könne. Sie habe dem Rechtsvorgänger der Beschwerdegegnerin diesen Vorzug nur deshalb eingeräumt, weil die Gemeinde ein Interesse am Weiterbestand des Hotels Eden und damit an der Verwirklichung ihrer Planfestsetzungen habe. Sie müsse die Möglichkeit haben, die Zonenzuweisung des gesamten Plangebiets, und insbesondere der Parzellen 4286 und 4287, neu zu prüfen und zwar gestützt auf die Ergebnisse eines umfassenden Planerlassverfahrens.
5.1 Wie bereits oben (E. 1.3) dargelegt wurde, steht der angefochtene Entscheid weder einer Überprüfung der bereits rechtskräftigen Hotelzonen noch einer Umzonung der Parzelle Nr. 4287 entgegen. Auch der Einbezug der Parzelle Nr. 4286 in die laufende Ortsplanungsrevision ist nicht nur möglich, sondern geradezu geboten, um koordinierte und widerspruchsfreie Planungsentscheide zu gewährleisten.
5.2 Fraglich ist deshalb nur, ob es die Gemeindeautonomie verletzt, wenn der Planungsentscheid der Gemeinde hinsichtlich der Parzelle Nr. 4286 insoweit präjudiziert wird, als dieser irgend eine Form der Wohnnutzung zulassen muss. Diese Formulierung belässt der Gemeinde an sich grosse Gestaltungsmöglichkeiten. Ausgeschlossen sind aber immerhin alle Zonen ohne Wohnnutzungsmöglichkeit, also neben der Hotelzone z.B. auch die Zone für öffentliche Nutzungen oder die Zone für Sport- und Freizeitanlagen. Allerdings hat die Gemeinde Sigriswil weder im kantonalen noch im bundesgerichtlichen Verfahren je geltend gemacht, die Parzelle einer anderen als der Hotelzone zuweisen zu wollen. Zu prüfen ist deshalb nur, ob die Direktion der Gemeinde die Möglichkeit hätte belassen müssen, erneut - wenn auch in anderer Form - eine Hotelzone oder eine vergleichbare Zone (z.B. Gastgewerbezone nach Art. 37 des Baureglements der Gemeinde Sigriswil 1996) festzusetzen.
5.2.1 Die Gemeinde macht geltend, es könnten weitere Parzellen in die Hotelzone einbezogen werden, um die Attraktivität des Standorts für Hoteliers zu erhöhen. Allerdings ist die Umgebung des Hotels Eden - von den Freiflächen und Uferschutzzonen nach SFG abgesehen - weitgehend überbaut. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Gemeinde auch nicht dargelegt, welche Parzellen allenfalls noch in eine modifizierte Hotelzone einbezogen werden könnten.
5.2.2 Bedenkenswert erscheint dagegen die Kombination von privater Wohnnutzung mit einem Kleinhotel. Diese Lösung war schon vom früheren Besitzer des Hotels Eden vorgeschlagen worden: In seiner Verwaltungsbeschwerde vom 20. September 1996 hatte er eventualiter verlangt, die Umnutzung bestehender Hotelbetriebe in Hotelappartements oder Appartements zuzulassen. Mit Schreiben vom 30. Juli 2001 führte er aus, durch den Verkauf von 8 bis 10 Miteigentumsanteilen könne die Finanzierung eines Kleinhotels mit 13 Betten gesichert werden. Die Gemeinde lehnte in ihrem Antwortschreiben vom 21. August 2001 nicht das Konzept als solches ab, sondern weigerte sich nur, dieses Gesuch isoliert zu behandeln, losgelöst von der Überprüfung der allgemeinen baulichen Grundordnung und der übrigen Hotelzonen der Gemeinde.
Eine solche Lösung könnte nicht von vornherein als unverhältnismässige Beschränkung der Eigentumsrechte der Beschwerdegegnerin qualifiziert werden (in diesem Sinne schon Verwaltungsbeschwerde vom 20. September 1996, S. 11 Ziff. 5.2.b), zumal diese das Grundstück in Kenntnis der Planungsabsichten der Gemeinde zu einem der Hotel- und nicht der Wohnzone entsprechenden Preis erworben hat. Die Einwände der Beschwerdegegnerin beziehen sich lediglich auf die Einrichtung bewirtschafteter Hotelappartements, die nach Aufhebung der Hotelzone nicht mehr zur Diskussion stehen.

Fraglich ist jedoch, ob eine derartige Festsetzung durch den angefochtenen Entscheid überhaupt ausgeschlossen wird. Dispositiv-Ziff. 1 weist die Sache an die Gemeinde Sigriswil zurück "zwecks neuer Zonenzuweisung [...]im Sinne der Erwägungen". Aus den Erwägungen geht hervor, dass die Zuweisung des nördlichen Teils der Parzelle Nr. 4286 in die Hotelzone unzulässig sei und er einer der im überbauten Gebiet vorgesehenen Zonen "mit Wohnnutzungsmöglichkeit" zugewiesen werden müsse (E. 5 S. 8 des angefochtenen Entscheids). Diese Erwägung ist auslegungsbedürftig, weil aus ihr nicht klar hervorgeht, ob auch eine teilweise Wohnnutzungsmöglichkeit genügt, also z.B. eine Kombination von privater Wohnnutzung mit einem kleinen Beherbergungsbetrieb zulässig wäre. Die Zulässigkeit einer solchen gemischten Nutzung wurde von der Direktion nicht geprüft und kann nach dem oben Gesagten nicht von vornherein als unverhältnismässiger Eingriff in das Eigentumsrecht qualifiziert werden. Dann aber muss die Gemeinde die Möglichkeit haben, eine derartige Festsetzung zu prüfen.
5.3 Der angefochtene Entscheid ist daher im Lichte der Gemeindeautonomie dahingehend auszulegen, dass er lediglich der erneuten Festsetzung einer reinen Hotelzone auf dem nördlichen Teil der Parzelle Nr. 4286 entge-

gensteht. So verstanden, verletzt der Rechtsfolgeentscheid der Direktion die Gemeindeautonomie nicht.
6.
Schliesslich sind noch die übrigen Verfassungsrügen der Gemeinde zu prüfen, soweit sie nicht schon behandelt worden sind (vgl. oben E. 4.2 zur Rüge der Verletzung des Willkürverbots bei der Würdigung des KAWE-Berichts).
6.1 Die Gemeinde macht geltend, die Direktion habe den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 9 BV und Art. 26 Abs. 2 der Berner Kantonsverfassung [KV]) verletzt, weil sie auf die Ausführungen der Gemeinde nicht eingegangen sei, wonach die Anträge der Beschwerdegegnerin in Verletzung von Art. 61a BauG über diejenigen ihres Rechtsvorgängers im Einspracheverfahren hinausgingen.

Schon im Einspracheverfahren hatte der Rechtsvorgänger der Beschwerdegegnerin im Hauptantrag die Aufhebung der Hotelzone und die Zuweisung des Parzellenteils zur Wohn- und Gewerbezone verlangt. Dieser Hauptantrag wurde von der Beschwerdegegnerin bis zuletzt beibehalten. Insofern kann höchstens die Zulässigkeit der Eventualanträge fraglich sein. Wie die Direktion in ihrer Vernehmlassung (Ziff. 7 S. 3 f.) zu Recht dargelegt hat, hätte sie die Sache jedoch auch ohne einen entsprechenden Eventualantrag der Beschwerdegegnerin an die Gemeinde zurückweisen müssen, weil es Sache der Gemeinde ist, zwischen mehreren zulässigen Zonierungsmöglichkeiten auszuwählen. Dann aber kam es auf die von der Beschwerdegegnerin gestellten Eventualanträge nicht an. Die Direktion durfte deshalb deren Zulässigkeit offen lassen, ohne den Anspruch der Gemeinde auf rechtliches Gehör zu verletzen.
6.2 Schliesslich rügt die Gemeinde, ihr seien Parteikosten auferlegt worden, obwohl Art. 108 Abs. 3 VRPG zwingend eine Wettschlagung der Parteikosten verlangt hätte. Dies verletze das Willkürverbot oder jedenfalls die aus Art. 29 BV und Art. 26 KV folgende Begründungspflicht.
Gemäss Art. 108 Abs. 3 VRPG hat die unterliegende Partei der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten. Unterliegende war im Verwaltungsbeschwerdeverfahren im Wesentlichen die Gemeinde, die mit ihrem Antrag auf Bestätigung der Hotelzone nicht durchgedrungen war. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern das prozessuale Verhalten der Beschwerdegegnerin die Wettschlagung der Parteikosten zwingend verlangt hätte: Das Nachschieben von Eventualanträgen war, wie bereits dargelegt wurde, prozessual unerheblich und führte zu keiner Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens. Die lange Sistierung des Verfahrens erfolgte auch mit Zustimmung der Gemeinde und kann daher nicht allein der Beschwerdegegnerin angelastet werden.

Unter diesen Umständen genügte der Hinweis der Direktion auf den Ausgang des Verfahrens zur Begründung des Kostenentscheids. Dieser verletzt auch nicht das Willkürverbot.
7.
Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde im Sinne der Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei der Kostenverlegung ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Rückweisungsentscheid der Direktion hinsichtlich des Umfangs des der Gemeinde verbleibenden Planungsermessens unklar war und insoweit Anlass zur Beschwerde gegeben hat. Dies rechtfertigt eine leichte Reduktion der Parteientschädigung der Beschwerdegegnerin (Art. 159 Abs. 3 OG). Gerichtskosten sind ohnehin nicht zu erheben, da die Gemeinde in ihrer Funktion als Ortsplanungsbehörde und nicht zur Wahrnehmung ihrer Vermögensinteressen Beschwerde geführt hat (Art. 156 Abs. 2 OG). Es gibt dagegen keinen Grund, den Kostenentscheid der Direktion für das kantonale Verfahren abzuändern.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Amt für Gemeinden u. Raumordnung und der Justiz-, Gemeinde- und

Kirchendirektion des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 28. Oktober 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: