Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 62/2018

Urteil vom 12. Dezember 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Eusebio, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
Beschwerdegegner,
beide vertreten durch Rechtsanwältin Jeannette Fischer,

Gemeinde Arosa, Rathaus, Postfach 165, 7050 Arosa,
handelnd durch Gian Reto Zinsli,

Amt für Raumentwicklung Graubünden,
Grabenstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Baugesuch (Erhaltungszone),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 29. November 2017 (R 17 29).

Sachverhalt:

A.
Am 20. Dezember 2016 stellten A._____ und B._____ ein Baugesuch bei der Gemeinde Arosa für den Umbau und die Umnutzung einer Stallbaute zu einer Ferien-/Wochenendbaute. Diese befindet sich auf Parzelle 10999 im Gebiet "Blackter Stafel", Fondei, in der ehemaligen Gemeinde Langwies. Gemäss geltendem Zonenplan, Generellem Erschliessungsplan und Generellem Gestaltungsplan 1:1000 vom 20. September 1996 liegt die Parzelle in der Erhaltungszone "Nigglisch Hus/Blackter Stafel".
Mit Stellungnahme vom 5. Oktober 2016 bejahte die Denkmalpflege des Kantons Graubünden den Schutzwert respektive den ortsbildprägenden Charakter der Stallbaute und bestätigte die Möglichkeit zur Umnutzung des Gebäudes im Sinne von Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702). Am 27. Januar 2017 stimmte sie dem Bauvorhaben mit gewissen Änderungen zu.
Das überarbeitete Projekt wurde am 20. Februar 2017 vom Gemeindevorstand Arosa bewilligt. Es sieht im Un-

tergeschoss die Einrichtung von zwei Wohnräumen sowie eines Keller- und Abstellraums vor. Im Obergeschoss ist der Einbau einer Küche, einer Stube und eines WC vorgesehen, das in eine abflusslose Grube entsorgt wird. In den Fassaden Ost und Nord sollen insgesamt drei Fenster eingebaut werden.

B.
Gegen die Baubewilligung erhob das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) am 27. März 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses wies die Beschwerde mit Urteil vom 29. November 2017 ab.

C.
Dagegen hat das ARE am 1. Februar 2018 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben. Es beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das Baugesuch vom 17. Januar 2017 sei abzuweisen. Es sei festzustellen, dass die vom Gemeindevorstand Arosa erteilte Bewilligung vom 20. Februar 2017 nicht ohne Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG hätte erteilt werden dürfen.

D.
Das Verwaltungsgericht, das Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE/GR), A._____ und B._____ (nachfolgend: die Beschwerdegegner) sowie die Gemeinde Arosa beantragen die Abweisung der Beschwerde (soweit darauf eingetreten werden könne). Die Beschwerdegegner beantragen eventualiter die Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung an das Verwaltungsgericht.

Erwägungen:

1.
Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Das ARE ist nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG in Verbindung mit Art. 48 Abs. 4 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) zur Beschwerde legitimiert. Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

2.
Gemäss Zonenplan der Gemeinde Langwies (heute: Arosa) vom 20. September 1996 (genehmigt am 9. Dezember 1997) liegt die Parzelle 10999 in der Erhaltungszone "Nigglisch-Hus/Blackter Stafel", Fondei die auf allen Seiten von Landwirtschaftszone umgeben ist.

2.1. Die Erhaltungszone ist in Art. 44 des Baugesetzes der ehemaligen Gemeinde Langwies (BG Langwies) wie folgt geregelt:
Art. 44 Erhaltungszone - Grundsatz

1 Die Erhaltungszonen bezeichnen landschaftlich und kulturgeschichtlich wertvolle Baugruppen, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt. Sie sind im Zonenplan 1 : 500 oder 1 : 1000 eingezeichnet. Für die Erhaltungszonen gilt die Empfindlichkeitsstufe III.

2 Neubauten, Erweiterungen sowie Abbruch und Wiederaufbau bestehender Bauten sind nicht zulässig. Werden erneuerungsbedürftige Bauten auf Aufforderung der Baubehörde nicht innert zwei Jahren saniert, kann diese die Instandstellung oder den Abbruch verfügen. Kommt der Eigentümer dieser Aufforderung nicht nach, lässt die Baubehörde die angeordneten Massnahmen auf Kosten des Eigentümers ausführen.

3 In der Erhaltungszone können bestehende Gebäude, welche nachweislich landwirtschaftlich nicht mehr genutzt werden und im Generellen Gestaltungsplan nicht besonders bezeichnet sind, zu Wohnzwecken aus- und umgebaut werden. Die Gebäude dürfen durch den Umbau weder in der Form noch im Volumen verändert werden. (...).

4 Die landwirtschaftliche Nutzung des Gebäudeumschwunges ist jederzeit zu gewährleisten. Das Anlegen von Ziergärten, das Pflanzen von ortsfremden Blumen, Bäumen und Sträuchern sowie Terrainveränderungen und Abzäunungen irgendwelcher Art, soweit letztere nicht zur Verhütung von Wildschäden erforderlich sind, ist untersagt. Das Aufstellen von Weidezäunen ist erlaubt.

5 Die Erstellung neuer oder der Ausbau bestehender Verkehrs- und Versorgungsanlagen sind nur im Rahmen des Generellen Erschliessungsplanes und der von der zuständigen Gemeindebehörde genehmigten generellen Projekte zulässig. Es besteht kein Anspruch auf Zufahrt über bestehende Wege und Strassen sowie auf Anschluss an die öffentlichen Erschliessungsanlagen. Wasser darf nur bei Vorliegen einer besonderen Gebäudenutzung (Gaststätte) oder in Verbindung mit einem Anschluss an eine Abwasserbeseitigungsanlage für die ganze Baugruppe nach Weisung vom Amt für Umweltschutz bis ins Haus geführt werden. Einem Wasseranschluss gleichgestellt sind Wasserspeicher und dergl. im Innern vom Gebäude. Der Gemeinde dürfen durch den Umbau oder die spätere Benützung der Bauten keine Infrastrukturkosten entstehen.

6 Sonnenenergieanlagen wie Solarzellen und dergleichen sind äusserst unauffällig zu platzieren (z.B. unter dem Dachvorsprung) und in ihrer Dimension auf das Minimum zu reduzieren. Sie sind bewilligungspflichtig.
(...)

Der Generelle Erschliessungsplan sieht für die Erhaltungszone "Nigglisch Hus/Blackter Stafel" einen Fuss- und Wanderweg sowie zwei Brunnen vor.

2.2. Im Bündner Raumplanungsgesetz vom 6. Dezember 2004 (KRG; BR 801.100) werden die Erhaltungszonen in Art. 27 Abs. 1 als Bauzonen angesprochen und in Art. 31 wie folgt definiert:
Art. 31 Erhaltungszonen

1 Erhaltungszonen dienen der Erhaltung von landschaftlich und kulturgeschichtlich wertvollen Kleinsiedlungen. Bauten und Anlagen sind in ihrem ursprünglichen Charakter und in ihrer Substanz zu erhalten. Die Umgebung ist im landschaftstypischen Zustand zu belassen. Neubauten sind nicht zulässig. Alle Bauvorhaben unterliegen der Gestaltungsberatung. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig.

2 Gebäude, die im Zeitpunkt der Baueingabe noch bestimmungsgemäss nutzbar und im Zonenplan oder im Generellen Gestaltungsplan weder als integral geschützt noch als landwirtschaftlich notwendig bezeichnet sind, dürfen innerhalb des bestehenden Volumens umgebaut und in ihrer Nutzung geändert werden. Die bauliche Grundstruktur, die äussere Erscheinung sowie der ursprüngliche Charakter des Gebäudes sind in den wesentlichen Zügen zu wahren. Störende frühere Eingriffe sind zu beseitigen. Untergeordnete Anbauten können im Interesse der Erhaltung historischer Bausubstanz bewilligt werden.

3 Der Wiederaufbau nach Zerstörung ist gestattet. Die Gemeinden können im Baugesetz auch den Wiederaufbau nach Abbruch für zulässig erklären (...).

4 Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsanlagen sowie Solaranlagen mit einer Absorberfläche von mehr als 1 m2 sind nur nach den Vorgaben des Generellen Erschliessungsplans und des Generellen Gestaltungsplans gestattet. Erschliessungskosten sind vollumfänglich von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zu tragen. Wassereinleitungen in Gebäuden und Wassertanks sind nur zulässig, wenn eine gesetzeskonforme Abwasserbehandlung gewährleistet ist.

(...)

3.
Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass es sich bei den Bündner Erhaltungszonen um beschränkte Bauzonen handelt, welche die Landwirtschaftszone (Nichtbauzone) überlagern. Nach ständiger kantonaler Praxis seien in der Erhaltungszone zonenkonforme Bauvorhaben im Verfahren nach Art. 22 RPG zu bewilligen, während

Baugesuche, die den Rahmen der Erhaltungszone sprengten, gestützt auf Art. 24 RPG zu beurteilen seien. Da die Gemeinde Arosa ihre Ortsplanung noch nicht an das revidierte KRG angepasst habe, sei vorliegend auf Art. 44 BG Langwies abzustellen. Danach sei das Bauvorhaben zonenkonform, weshalb es im ordentlichen Baubewilligungsverfahren von der Gemeinde habe bewilligt werden dürfen; eine kantonale Bewilligung oder Zustimmung (gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG) sei nicht nötig. Es brauche deshalb auch nicht geprüft zu werden, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24d Abs. 2 RPG oder Art. 39 Abs. 2 RPV vorliegen. Die geplante Zweitwohnung sei nach Art. 9 Abs. 1 ZWG bewilligungsfähig.

3.1. Das ARE macht in erster Linie geltend, die Erhaltungszone "Nigglisch Hus/Blackter Stafel" sei bundesrechtswidrig. Die Gebäudegruppe liege ausserhalb des Dauersiedlungsgebiets auf über 1'900 m.ü.M., sei nur mittels geländegängiger Fahrzeuge erreichbar und verfüge - abgesehen von einem gemeinsamen Brunnen - weder über Wasser noch Elektrizität. Es sei bereits fraglich, ob die ursprünglichen Voraussetzungen für die Ausscheidung einer Erhaltungszone gemäss Art. 23 der Raumplanungsverordnung vom 2. Oktober 1989 (aRPV; AS 1989 1985, 1991; heute: Art. 33 RPV) erfüllt gewesen seien. Jedenfalls aber sei es seit Inkrafttreten der Teilrevision RPG vom 1. Mai 2014 nicht mehr zulässig, Erhaltungszonen ausserhalb des Siedlungsgebiets als Bauzonen zu qualifizieren und dort die vollständige Umnutzung von landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten zuzulassen, sofern nicht die qualifizierten Voraussetzungen gemäss Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG (geschützte Bauten) bzw. Art. 39 Abs. 2-5 i.V.m. Art. 43a RPV (landschaftsprägende Bauten) erfüllt seien. Dies sei hier nicht der Fall, weshalb das Baugesuch nicht bewilligungsfähig sei. Das Bauvorhaben verletze überdies Art. 9 Abs. 2 ZWG; Abs. 1 sei nicht anwendbar.
Formell liege ein Verstoss gegen Art. 25 Abs. 2 RPG vor, weil die Gemeinde die Baubewilligung ohne die nötige Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde erteilt habe. Dies gelte sogar dann, wenn man der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts folgen wollte, weil Art. 25 Abs. 2 RPG nicht nur auf Ausnahmebewilligungen, sondern auch auf zonenkonforme Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen anwendbar sei.

3.2. Das ARE/GR, die Beschwerdegegner und die Gemeinde bestreiten, dass die Bündner Erhaltungszonen der Zielsetzung der RPG-Revision widersprechen. Diese seien keine Bauzonen i.S.v. Art. 15 RPG, deren Hauptbestimmung das Bauen sei, sondern dienten der Erhaltung der bestehenden, schutzwürdigen Bausubstanz; Neu- und Erweiterungsbauten seien in der Erhaltungszone untersagt. Erhaltungszonen seien daher mit dem Zweck der Siedlungsentwicklung nach innen vereinbar und führten nicht zu einer zusätzlichen Zersiedelung und zur verpönten Streubauweise. Dementsprechend stelle das Inkrafttreten der Teilrevision RPG am 1. Mai 2014 auch keine für die Erhaltungszonen relevante Rechtsänderung dar, die eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung rechtfertigen würde.
Die Gemeinde Arosa führt aus, das Hochtal Fondei sei eine typische Walsersiedlung mit den dafür charakteristischen verstreuten Kleinsiedlungen. Die ehemalige Gemeinde Langwies habe schon in den 1980er Jahren Massnahmen zur Erhaltung der ehemaligen Walsersiedlungen getroffen, durch die Schaffung von Erhaltungszonen im Fondei, im Sapün und auf Medergen. An der Erhaltung der bestehenden Bausubstanz bestehe ein grosses öffentliches Interesse; hierzu beantragt sie die Durchführung eines Augenscheins. Nur zur Erreichung dieses Ziels würden auch Nutzungsänderungen zugelassen. Die Kleinsiedlung "Blackter Stafel/Nigglisch Hus" bestehe aus 14 Gebäuden, von denen die meisten bereits zu Ferienwohnungen umgebaut worden seien. Das streitige kleine Stallgebäude solle im Einklang mit den Vorgaben der Denkmalpflege sanft umgebaut werden, wobei die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert blieben.
Die Beschwerdegegner betonen, dass die Möglichkeit, die Baute künftig für Wohnzwecke nutzen zu können, Voraussetzung dafür sei, rund Fr. 100'000.– in ihre Erhaltung zu investieren. Ohne diese Erhaltungsmassnahmen würde die Baute früher oder später zerfallen.

3.3. Im Folgenden ist zunächst die verfahrensrechtliche Frage zu prüfen, ob die Baubewilligung der Zustimmung einer kantonalen Behörde bedurft hätte (E. 4). Anschliessend ist auf die Rügen des ARE zur RPG-Konformität der streitigen Erhaltungszone einzugehen (E. 5 und 6). Zu prüfen ist schliesslich, ob das Baugesuch zweitwohnungsrechtlich bewilligt werden kann (E. 7 und 8).

4.
Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG (i.d.F. der RPG-Revision vom 20. März 1998; in Kraft seit 1. Sept. 2000; AS 2000

2042) entscheidet bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen die zuständige kantonale Behörde, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann. Entscheidend ist somit, ob das Vorhaben ausserhalb einer Bauzone liegt; ist dies der Fall, kann die Baubewilligung (auch für zonenkonforme Vorhaben) nicht allein von der Gemeinde erteilt werden, sondern es muss die zuständige kantonale Behörde mitwirken.
In welcher Form dies geschieht, regelt das kantonale Recht. Im Kanton Graubünden bedürfen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone neben der kommunalen Baubewilligung einer kantonalen Bewilligung (sog. BAB-Bewilligung; vgl. Art. 87 KRG). Zuständig ist das ARE/GR (Art. 1 Abs. 2 und 49 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24. Mai 2005 [KRVO; BR 801.110]).
Zu prüfen ist daher, ob sich das fragliche Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone befindet. Dies hängt davon ab, ob es sich bei der streitigen Erhaltungszone um eine Bau- oder eine Nichtbauzone handelt.

4.1. Gemäss Art. 33 RPV (früher: Art. 23 aRPV) können die Kantone zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzone besondere Zonen nach Art. 18 RPG, beispielsweise Weiler- oder Erhaltungszonen, bezeichnen, wenn der kantonale Richtplan dies in der Karte oder im Text vorsieht.
Art. 18 RPG erlaubt es den Kantonen, die bundesrechtlichen Grundtypen (Bauzone, Landwirtschaftszone und Schutzzone) zu unterteilen, variieren, kombinieren und ergänzen. Allerdings dürfen sie die in Art. 15 bis 17 geschaffene Ordnung nicht unterlaufen und müssen insbesondere die für das Raumplanungsrecht fundamentale Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen (Trennungsgrundsatz) einhalten. Die weiteren Nutzungszonen sind daher entweder der Kategorie Bauzonen oder der Kategorie Nichtbauzonen zuzuordnen (ständige Rechtsprechung; vgl. BGE 143 II 588 E. 2.5.1 S. 593 f. mit Hinweisen).
Was zur Bauzone zu rechnen ist, wird in Art. 15 RPG bundesrechtlich abschliessend festgelegt. Lässt die Hauptbestimmung einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind, so liegt von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Voraussetzungen gemäss Art. 15 f. RPG (sowie übergangsrechtlich von Art. 38a RPG) gelten (BGE 143 II 588 E. 2.5.2 und 2.5.3 S. 594 f. mit Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung).
Andernfalls ist das Gebiet als Nichtbauzone zu qualifizieren, auch wenn gewisse standortspezifische Vorhaben zugelassen werden (z.B. Materialabbauzonen, Energiegewinnungsanlagen, touristische Anlagen; vgl. Urteil 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004 E. 2.4, in: URP 2004 S. 299; RDAF 2005 I S. 581; Rudolf MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016 [nachfolgend: Kommentar Nutzungsplanung], N. 23 in fine Art. 18 RPG DERSELBE, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017 [nachfolgend: Kommentar BAB], N 22 Vorbem. zu Art. 24-24e und 37a RPG).

4.2. In BGE 118 Ia 446 (betr. Erhaltungszone der Gemeinde Alvaneu) hielt das Bundesgericht fest, dass die Ausscheidung von Kleinstbauzonen ausserhalb des Baugebiets grundsätzlich gesetzwidrig sei. Diese Praxis beziehe sich indes auf eigentliche, allgemeine Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG, in denen auch Neu- und Erweiterungsbauten zulässig seien, nicht aber auf Erhaltungszonen, welche die bestehende wertvolle Bausubstanz vor dem Verfall retten wollten (E. 2c S. 451 f.). Solche Zonen könnten mit einer die Nichtbauzone überlagernden beschränkten Bauzone verglichen werden, die sich auf Art. 18 Abs. 1 RPG stütze und hinsichtlich ihrer Zielsetzung einer Schutzzone nahestehe. Das Bundesgericht erwog, dass zonenkonforme Bauvorhaben nach Art. 22 RPG zu bewilligen seien, während Baugesuche, welche den Rahmen der Erhaltungszone sprengten, gestützt auf Art. 24 RPG zu beurteilen seien (E. 2c S. 452 f.). Es ging also schon damals davon aus, dass es sich bei derartigen Erhaltungszonen nicht um Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG handle.
Auch in der Literatur wird allgemein die Auffassung vertreten, Weiler- und Erhaltungszonen nach Art. 33 RPV i.V.m. Art. 18 RPG seien keine Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG (BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N. 10 zu Art. 15 RPG, S. 340 unten; MUGGLI, Kommentar Nutzungsplanung, N. 24 zu Art. 18 RPG; BEAT STALDER, in: Wolf/Pfammatter [Hrsg.], Handkommentar Zweitwohnungsgesetz, Bern 2017, N. 13 zu Art. 9 ZWG), auch wenn sie z.T. als "beschränkte" oder "besondere Bauzonen" bezeichnet werden, welche das Nichtbaugebiet überlagern (WALDMANN/HÄNNI, N. 40 zu Art. 18 RPG; MUGGLI, Kommentar Nutzungsplanung, N. 24 zu Art. 18 RPG; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 199; kritisch zu dieser Terminologie

ERIC BRANDT/PIERRE MOOR, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 1999/2010 [nachfolgend: RPG-Kommentar], N. 43 zu Art. 18 RPG, die von Spezialzonen für standortspezifische Vorhaben sprechen).

4.3. Vorliegend geht es um die Erhaltungszone "Nigglisch Hus/Blackter Stafel" der ehemaligen Gemeinde Langwies (heute: Arosa). Diese umfasst wenige, ehemals landwirtschaftlich genutzte Bauten inmitten der Landwirtschaftszone. Das Gebiet ist nicht erschlossen (Zufahrt nur mit geländegängigen Fahrzeugen, keine Wasser-, Abwasser- und Stromversorgung) und soll nach dem Generellen Erschliessungsplan auch nicht erschlossen werden. Zweck der Zone ist die Erhaltung der bestehenden Bausubstanz; Art. 44 Abs. 2 BG Langwies schliesst Neubauten, Erweiterungen sowie den Abbruch und Wiederaufbau aus und sieht eine Instandhaltungspflicht vor. Insofern handelt es sich in erster Linie um eine Schutzzone. Soweit Abs. 3 im Rahmen des Schutzziels den Aus- und Umbau der bestehenden, für die Landwirtschaft nicht mehr benötigten Bauten zu Wohnzwecken zulässt, ohne Veränderung von Form und Volumen, handelt es sich um eine spezielle, standortspezifische Nutzungsregelung für die bestehenden Bauten im Nichtbaugebiet, gestützt auf Art. 18 RPG und Art. 33 RPV. Die Erhaltungszone ist daher rechtlich als Nichtbauzone zu qualifizieren, auch wenn sie in beschränktem Umfang (Um-) Bautätigkeiten zulässt.

4.4. Verfahrensmässig hat dies zur Folge, dass Bauvorhaben in der Erhaltungszone einer BAB-Bewilligung des ARE/GR bedürfen. Eine solche wurde vorliegend nicht erteilt. Allerdings hat das ARE/GR signalisiert, dass es das Projekt für bewilligungsfähig hält. Dies wurde auch vom Verwaltungsgericht (als kantonaler Rechtsmittelbehörde) bestätigt. Eine Rückweisung zur Beurteilung der Sache durch die zuständige kantonale Behörde wäre somit eine blosse Formalität.

5.
Materiell ist die Bundesrechtskonformität der Erhaltungszone "Blackter Stafel/Nigglisch Hus" streitig, soweit darin landwirtschaftliche Bauten zu (Zweit-) Wohnzwecken umgenutzt werden dürfen. Vorab stellt sich die Frage, ob dieser rechtskräftig bewilligte Zonenplan im Baubewilligungsverfahren vorfrageweise überprüft werden darf, oder ob die Grundsätze der Planbeständigkeit (Art. 21 Abs. 1 RPG) und des Vertrauensschutzes (Art. 5 Abs. 3 und 9 BV) dem entgegenstehen.

5.1. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung werden Nutzungspläne prozessual wie Verfügungen behandelt: Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie bestandskräftig werden, und können (anders als Normen) im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden. Davon gibt es indessen verschiedene Ausnahmen (vgl. dazu THIERRY TANQUEREL, in: Kommentar Nutzungsplanung, N. 31 f. zu Art. 21 RPG).
Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen oder rechtlichen Verhältnisse seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegt (vgl. BGE 144 II 41 E. 5.1 S. 44 f. mit Hinweisen).
Ursprünglich wurde diese Möglichkeit (auch aus prozessualen Gründen) vor allem von Grundeigentümern genutzt, die durch den Plan in der Nutzung ihres Eigentums beschränkt wurden (vgl. BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 232 f.). Die vorfrageweise Planüberprüfung ist aber - entgegen der Auffassung der Gemeinde - nicht auf diese Fallgruppe beschränkt, sondern kann auch von beschwerdebefugten Nachbarn (BGE 127 I 103 E. 6b S. 106 mit Hinweisen), Verbänden (Urteil 1C 176/2016 vom 10. Mai 2017 E. 3.2) oder Gemeinwesen (Urteil 1A.155/1996 vom 16. Juli 1997 E. 2b und c, in: RDAF 1998 I 150) geltend gemacht werden. Gleiches muss für das ARE als beschwerdebefugte Behörde gelten.

5.2. Die Erhaltungszone "Blackter Stafel/Nigglisch Hus" wurde 1996 erlassen und 1997 vom Regierungsrat genehmigt, d.h. vor rund 20 Jahren. Damals erlaubte aArt. 24 Abs. 2 RPG (soweit es die Kantone vorsahen) lediglich eine teilweise Änderung von bestehenden Bauten ausserhalb der Bauzone (vgl. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement/Bundesamt für Raumplanung, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N. 35 ff. zu Art. 24 RPG, insbes. 39 ff.). Weitergehende Umnutzungen waren grundsätzlich auf eine planerische Grundlage angewiesen (vgl. BGE 115 Ia 148 E. 5d S. 151 f. [Weilerzone]; BGE 118 Ia 446

E. 2c S. 451 f. [Erhaltungszone]; vgl. allerdings Art. 24 Abs. 2 und 3 aRPV vom 2. Oktober 1989 [AS 1989 1992]bzw. 22. Mai 1996 [AS 1996 1534 f.]mit Ausnahmemöglichkeiten für geschützte bzw. landschaftsprägende Bauten).
Seither hat sich die Rechtslage in mehrfacher Hinsicht erheblich verändert:

5.2.1. Die Möglichkeiten der Änderung und Erweiterung bestehender Bauten ausserhalb der Bauzone wurden erheblich ausgedehnt, aber auch präzisiert (z.B. in Art. 42 Abs. 3 RPV) und gewissen allgemeinen Schranken unterworfen (vgl. Art. 43a RPV i.d.F. vom 10. Oktober 2012). So dürfen funktionslos gewordene altrechtliche landwirtschaftliche Bauten samt einem angebauten Ökonomieteil nach Art. 24c Abs. 2 und 3 RPG (in der Fassung vom 23. Dezember 2011) in den Grenzen von Art. 42 RPV zu nicht landwirtschaftlichem Wohnraum umgenutzt, erweitert und sogar wieder aufgebaut werden. Ausdrücklich ausgenommen sind jedoch alleinstehende, unbewohnte landwirtschaftliche Bauten und Anlagen (Art. 41 Abs. 2 RPV i.d.F. vom 10. Oktober 2012). Die Umnutzung solcher Bauten zu Wohnzwecken ist nur unter den strengen Voraussetzungen gemäss Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG (schutzwürdige Bauten) bzw. Art. 39 Abs. 2-5 RPV (landschaftsprägende Bauten) zulässig, wobei kumulativ die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 43a RPV zu beachten sind.

5.2.2. Am 1. Mai 2014 ist die Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 in Kraft getreten, die eine Siedlungsentwicklung nach innen, in die bereits überbauten Bauzonen, vorschreibt (Art. 1 Abs. 1bis und Art. 3 Abs. 3 lit. a bis RPG). Die Siedlungstätigkeit soll in den Bauzonen zusammengefasst und diese in ihrer Ausdehnung begrenzt werden, weshalb Siedlungsnutzungen nicht ohne überzeugenden Grund ins Nichtsiedlungsgebiet ausgelagert werden dürfen (MUGGLI, Kommentar Nutzungsplanung, N. 23 zu Art. 18 RPG S. 500). Durch die Begrenzung der Ausscheidung neuer Bauzonen nimmt der Druck auf das Nichtsiedlungsgebiet zu. Wie das ARE überzeugend ausführt, müssen mit Blick auf die hohe Zahl potenzieller Umnutzungsobjekte ausserhalb der Bauzonen und die damit einhergehende grosse Zersiedlungsgefahr hohe Hürden an die Umnutzung ursprünglich unbewohnter Bauten zu Wohnzwecken gestellt werden, um die erwünschte Siedlungsentwicklung nach innen nicht zu unterlaufen. Das ARE hat eine Geoanalyse zu Gebäuden ausserhalb der Wohnzone eingereicht, wonach der Anteil der Gebäude ohne Wohnnutzung am Gesamtbestand von Bauten ausserhalb der Wohnzone in der Schweiz 67 % beträgt; im Kanton Graubünden sind es sogar 79 %.

5.2.3. Schliesslich hat sich auch die Rechtslage betreffend Zweitwohnungen seit Erlass der streitigen Erhaltungszone wesentlich geändert. Damals bestanden keinerlei Restriktionen, während heute Art. 75b BV den Anteil von Zweitwohnungen in den Gemeinden auf höchstens 20 % beschränkt. Die Umnutzung von landwirtschaftlichen Bauten zu Ferienwohnungen in Gemeinden, deren Zweitwohnungsanteil 20 % übersteigt, widerspricht dieser Zielsetzung. Art. 9 Abs. 2 ZWG lässt denn auch die Erstellung neuer Zweitwohnungen in bisher nicht zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden ausserhalb der Bauzone nur nach Massgabe von Art. 24d Abs. 2 RPG (schützenswerte Bauten) und Art. 39 Abs. 2-5 RPV (landschaftsprägende Bauten) zu (vgl. dazu unten, E. 7).

5.3. Hinzu kommen tatsächliche Änderungen: Wie die Gemeinde dargelegt hat und sich auch aus den in den Akten liegenden Fotos ergibt, wurden bereits zahlreiche Stallbauten im Gebiet "Blackter Stafel/Nigglisch Hus" renoviert und zu Ferienwohnungen umgebaut, mit der Folge, dass die ursprüngliche Bausubstanz nur noch teilweise vorhanden ist und sich das Erscheinungsbild der Bauten nicht unwesentlich verändert hat (insbesondere Ersatz der alten Schindeldächer durch Ziegeldächer).

5.4. Nutzungspläne sind auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet (15 Jahre für Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG; 10 Jahre für Richtpläne gemäss Art. 9 Abs. 3 RPG) und sind nach Ablauf dieser Frist grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen - sogar bei unveränderten Verhältnissen (Urteil 1C 543/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.2 mit Hinweisen). Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans. Erst recht gilt dies, wenn - wie hier - der Planungshorizont schon lange überschritten ist und sich die Verhältnisse wesentlich verändert haben. Unter diesen Umständen rechtfertigt sich eine vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren.
Die Beschwerdegegner machen keine speziellen Vertrauenstatbestände geltend, sondern berufen sich lediglich

auf ihr Vertrauen in die Beständigkeit des (veralteten) Zonenplans, das nach dem Gesagten nicht schwer wiegt. Aus der Genehmigung des Richtplans 2003 durch den Bundesrat und dem diesbezüglichen Prüfungsbericht des ARE ergibt sich nichts anderes. Die Erhaltungszonen waren nicht verbindlicher Bestandteil des Richtplantexts und konnten vom ARE, aufgrund der blossen Auflistung, ohne planerische Darstellung und Siedlungsinventar, auch nicht im Detail überprüft werden. Unrichtig war allerdings die damalige Aussage des ARE, wonach kein Anpassungsbedarf für altrechtliche Erhaltungszonen bestehe. Diese Aussage liegt jedoch nunmehr 15 Jahre zurück und kann nicht bedeuten, dass heute notwendige Anpassungen unterbleiben müssten.

6.

6.1. Ausgangspunkt ist Art. 33 RPV. Danach können besondere Zonen nach Art. 18 RPG zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen (”petites entités urbanisées”) ausserhalb der Bauzonen bezeichnet werden. Wie der französische Text zum Ausdruck bringt (”zones de maintien de l’habitat rural”) geht es in erster Linie um den Erhalt von ländlichen Wohnbauten. Nach ständiger Rechtsprechung setzt eine Kleinsiedlung i.S.v. Art. 33 RPV eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens fünf bis zehn ursprünglich bewohnten Gebäuden voraus, die eine gewisse Stützpunktfunktion für das Umland erfüllen (z.B. Laden für die tägliche Versorgung, Post- oder Bushaltestelle) und von der Hauptsiedlung räumlich klar getrennt sind (BGE 119 Ia 300 E. 3a S. 302 [zum gleichlautenden Art. 23 aRPV]mit Verweis auf ROBERT WOLF, Art. 23 und 24 RPV: Massnahmen ausserhalb der Bauzonen, in: VLP, Die neue Raumplanungsverordnung des Bundes vom 2. Oktober 1989, 1991, S. 10 f.; bestätigt im Urteil 1C 13/2012 vom 24. Mai 2012 E. 3.7). Im zitierten BGE verneinte das Bundesgericht das Vorliegen einer Kleinsiedlung, weil die Taunerhäuser im Moos nicht Ausdruck einer geordneten Besiedlung, sondern viel eher von einer ungeordneten Zersiedlung seien
und kein Siedlungskern erkennbar sei (BGE 119 Ia 300 E. 3a S. 302 f.).
Im vorliegenden Fall umfasst die Erhaltungszone zwei Gebäudegruppen: ”Nigglisch-Hus” mit 6 Bauten und ”Blackter Stafel” mit 8 Bauten. Gemäss dem Planungs- und Mitwirkungsbericht der Gemeinde Langwies zur Revision der Ortsplanung 1993-96 umfasste die Gruppe ”Blackter Stafel” damals zwei und ”Nigglisch Hus” drei zu Wohnzwecken genutzte Bauten; im Übrigen handelte es sich um Ökonomiebauten (Ställe, Heuschober). Für sich allein erfüllen die beiden Gruppen somit nicht die Anforderungen an die Mindestanzahl bewohnter Häuser. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass beide Gruppen zusammen einer Erhaltungszone zugewiesen wurden: ”Blackter Stafel” liegt etwa 30 m höher als ”Nigglisch Hus” und weist keinen Siedlungszusammenhang mit letzterem auf. Die beiden Baugruppen erscheinen nicht als geschlossene bauliche Einheit; erst recht haben sie keine Stützpunktfunktion für die übrige Umgebung. Es handelt sich somit nicht um eine Kleinsiedlung, sondern um einzelne Baugruppen des Streusiedlungsgebiets im Fondeital. Insofern fehlt es bereits an einer Grundvoraussetzung für eine Erhaltungszone i.S.v. Art. 33 RPV.

6.2. Hinzu kommt, dass die Erhaltungszone vorliegend zu einer Umgehung der Anforderung an eine Ausnahmebewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone führt.

6.2.1. Die Umnutzung von Ökonomiebauten zu Ferienwohnungen in einem kleinen, nicht erschlossenen und fernab der nächsten Siedlung liegenden Gebiet widerspricht wichtigen Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsrechts, namentlich dem Trennungsgrundsatz, dem Grundsatz der Konzentration der Siedlungstätigkeit in Bauzonen und der Begrenzung des Zweitwohnungsbaus.
Eine derartige Umnutzung kommt daher nur ausnahmsweise in Betracht, wenn die Erhaltung schutzwürdiger Bauten nicht anders sichergestellt werden kann und das Erhaltungsinteresse die entgegenstehenden Interessen überwiegt. Diese Voraussetzungen werden konkretisiert in den Art. 24d Abs. 2 - 3 RPG (geschützte Bauten) und Art. 39 Abs. 2-5 RPV (landschaftsprägende Bauten) in Verbindung mit Art. 43a RPV (gemeinsame Bestimmungen). Insbesondere dürfen die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung erfordern (Art. 24d Abs. 3 lit. c RPG und Art. 43a lit. c RPV) und ihnen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24d Abs. 3 lit. e RPG und Art. 43a lit. e RPV). Diese Voraussetzungen dürfen durch die Festsetzung von Spezialzonen ausserhalb der Bauzone nicht umgangen werden.

6.2.2. Zwar lassen Art. 44 Abs. 5 BG Langwies und Art. 31 KRG Erschliessungsanlagen nur nach Massgabe des Generellen Erschliessungs- und Gestaltungsplans zu. Die Umwandlung einer namhaften Zahl von Stall-

in Zweitwohnungsbauten wird aber unweigerlich zu neuen Erschliessungsbedürfnissen führen, die früher oder später einen Ausbau der Zufahrt und weitere Ver- und Entsorgungsanlagen (Wasseranschluss, Abwasserentsorgung, Solaranlagen) nach sich ziehen werden.
Das Interesse an der Erhaltung einfacher Ökonomiebauten, die z.T. bereits entwertende Veränderungen erfahren haben, inmitten einer von zahlreichen Bauten durchsetzten Landschaft, kann nicht als gross veranschlagt werden. Die Umnutzung von Ställen zu Wohnzwecken ist regelmässig mit Eingriffen in die Bausubstanz verbunden (z.B. Fenster) und führt erfahrungsgemäss zu einer schleichenden Veränderung des Aussenraums und damit der Landschaft, die sich mit den Mitteln des Baurechts kaum kontrollieren und verhindern lassen (vgl. dazu MUGGLI, Kommentar BAB, N. 32 in fine zu Art. 24d RPG). Insgesamt überwiegen daher deutlich die der Umnutzung entgegenstehenden Interessen, keine neuen Zweitwohnungsbauten fernab der Bauzone zuzulassen.

6.3. Damit erweist sich die Erhaltungszone als bundesrechtswidrig, soweit sie Umnutzungen von Ökonomiebauten zu Wohnzwecken zulässt. Dies hat zur Folge, dass das streitige Bauvorhaben nicht als zonenkonformes Bauvorhaben in der Erhaltungszone bewilligt werden kann.
Im Übrigen könnte das Bauvorhaben auch zweitwohnungsrechtlich nicht bewilligt werden, wie im Folgenden (E. 7 und 8) darzulegen ist.

7.
Gemäss Art. 75b Abs. 1 BV und Art. 6 Abs. 1 ZWG dürfen in Gemeinden wie Arosa, mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 %, grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden. Das Zweitwohnungsgesetz sieht hiervon verschiedene Ausnahmen vor (vgl. Art. 6 Abs. 2 ZWG). Vorliegend kommt einzig Art. 9 ZWG in Betracht. Dieser lautet:
Art. 9 Neue Wohnungen in geschützten Bauten

1 In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dürfen innerhalb der Bauzonen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 bewilligt werden, wenn:
a. die Baute in ihrem Schutzwert nicht beeinträchtigt wird, insbesondere die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur des Gebäudes im Wesentlichen unverändert bleiben;
b. eine dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann; und
c. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.
2 Ausserhalb der Bauzonen beurteilt sich die Zulässigkeit von neuen Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 nach den Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung.
3 Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten.

7.1. Art. 9 ZWG unterscheidet zwischen Bauten innerhalb und ausserhalb der Bauzone. Er verweist damit auf die für das Raumplanungsrecht grundsätzliche Unterscheidung zwischen Bau- und Nichtbauzone. Wie oben (E. 4.1) dargelegt, richtet sich diese Abgrenzung nach Art. 15 RPG. Zonen zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen gehören nicht zur Bauzone in diesem Sinne (vgl. die oben E. 4.2 zitierte Literatur und - speziell zu Art. 9 ZWG - STALDER, a.a.O., N. 13 und N. 45 zu Art. 9 ZWG), sondern liegen gemäss Art. 33 RPV "ausserhalb der Bauzonen". Dies gilt auch für die vorliegend streitige Erhaltungszone "Nigglisch Hus/Blackter Stafel" (oben E. 4.3). Damit ist Art. 9 Abs. 2 ZWG anwendbar, und nicht Abs. 1 (entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts).

7.2. Gemäss Art. 9 Abs. 2 ZWG beurteilt sich die Zulässigkeit von neuen Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen ausserhalb der Bauzonen nach den Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung.
Wie sich bereits aus der Überschrift ("Neue Wohnungen in geschützten Bauten") ergibt, sind damit nicht sämtliche Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzone gemeint, sondern nur diejenigen betreffend geschützte Bauten. Nach einhelliger Auffassung sind dies (nur) die Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG und Art. 39 Abs. 2-5 RPV, jeweils i.V.m. Art. 43a RPV (JONAS ALIG, Das Zweitwohnungsgesetz, ZBl 117/2016 S. 227 ff., insbes. S. 242 f.; DERSELBE in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, S. 328 Rz. 4.49; STALDER, a.a.O., N. 43 und 46 ff. zu Art. 9 ZWG).
Dies bestätigt die Entstehungsgeschichte der Norm. Art. 5 der Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012

(aZWV) sah einzig vor, dass Bewilligungen für Zweitwohnungen in landschaftsprägenden Bauten ausserhalb der Bauzone nach Art. 39 Abs. 2 und 3 RPV erteilt werden könnten, namentlich für Rustici und Maiensässbauten (vgl. ARE, Erläuternder Bericht vom 17. August 2012 zur Verordnung über Zweitwohnungen [nachfolgend: Bericht ARE aZWEV]S. 13 f.). Im Entwurf zum Zweitwohnungsgesetz sah der Bundesrat neu die Möglichkeit vor, auch in geschützten und ortsbildprägenden Bauten innerhalb der Bauzone neue Zweitwohnungen zu bewilligen (Art. 10 Abs. 1 und 2 E-ZWG); ausserhalb der Bauzone wurden neben den als landschaftsprägend geschützten Bauten (nur) noch die geschützten Bauten nach Art. 24d Abs. 2 RPG erwähnt (Art. 10 Abs. 3 E-ZWG). Die heutige Fassung von Art. 9 Abs. 2 ZWG wurde von der nationalrätlichen Kommission als einfachere Formulierung vorgeschlagen, ohne jedoch inhaltlich vom bundesrätlichen Entwurf abweichen zu wollen (Votum FÄSSLER, AB 2015 N 56).
In der parlamentarischen Debatte wurde betont, dass die Schranken für die Umnutzung bisher nicht bewohnter Bauten zu Zweitwohnungen ausserhalb der Bauzone grösser sein müssten als innerhalb der Bauzone (Votum Bundesrätin Leuthard, AB 2014 S 946). Dies wäre nicht mehr der Fall, wenn Art. 9 Abs. 2 ZWG auch als Verweis auf zonenkonforme Bauten in einer Erhaltungs- oder anderen Spezialzone ausserhalb der Bauzone verstanden würde: Diesfalls könnten Bauten auf der Grundlage einer kommunalen Zonenplanung umgenutzt werden, auch wenn sie nicht schützenswert, sondern lediglich "erhaltenswert" sind - was für Bauten innerhalb der Bauzone ausdrücklich abgelehnt wurde (vgl. dazu STALDER, a.a.O., N. 9 f. zu Art. 9 ZWG). Art. 9 Abs. 1 lit. c ZWG verlangt innerhalb der Bauzone eine umfassende Interessenabwägung im Einzelfall (STALDER, a.a.O., N. 39 zu Art. 9 ZWG; ALIG, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Rz. 4.46). Diese Anforderung würde entfallen, wenn ausserhalb der Bauzone Zonenkonformität genügen würde: Im ordentlichen Baubewilligungsverfahren findet keine Interessenabwägung mehr statt, und die der Nutzungsplanung zugrundeliegende Interessenabwägung kann im Baubewilligungsverfahren in der Regel nicht mehr vorfrageweise überprüft werden.
Eine weitere Auslegung von Art. 9 Abs. 2 ZWG wäre auch verfassungsrechtlich problematisch: Art. 75b BV enthält ein umfassendes Verbot von neuen Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnanteil von über 20 %. Bestehende Wohnbauten können indessen nach Art. 10 f. ZWG ohne Weiteres zu Zweitwohnungszwecken genutzt werden, was bereits ein erhebliches Potenzial für neue Zweitwohnungen birgt (vgl. dazu ALEXANDER RUCH, in: St. Galler BV-Kommentar, 3. Aufl., N. 39 und 42 zu Art. 75b BV; JONAS ALIG/ALAIN GRIFFEL, in: Basler BV-Kommentar, 2015, N. 43 Art. 75b BV). Mindestens die Umnutzung unbewohnter Bauten zu Zweitwohnungszwecken, noch dazu ausserhalb der Bauzonen, muss daher restriktiv gehandhabt werden: Es kann nicht Sinn des Zweitwohnungsgesetzes sein, die Errichtung zonenkonformer Zweitwohnungen innerhalb der Bauzonen zu verbieten, gleichzeitig aber die Entstehung neuer Zweitwohnungen in Scheunen und Ställen ausserhalb der Bauzonen, gestützt auf eine kommunale Zonenplanung, zuzulassen.

7.3. Als Fazit ist festzuhalten, dass der streitige Umbau eines Stalls ausserhalb der Bauzone zweitwohnrechtlich nur unter den Voraussetzungen der Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG bzw. Art. 39 Abs. 2-5 RPV i.V.m. Art. 43a RPV bewilligt werden kann. Diese sind im Folgenden zu prüfen.

8.
Grundvoraussetzung ist, dass es sich um eine als schützenswert anerkannte Baute (Art. 24d Abs. 2 RPG) oder um eine als landschaftsprägend geschützte Baute (Art. 39 Abs. 2 RPV) handelt, d.h. die Baute muss materiell schutzwürdig sein (für sich oder als Teil der Landschaft) und formell unter Schutz gestellt worden sein.

8.1. Art. 24d Abs. 2 lit. a RPG verweist für die Unterschutzstellung auf das kantonale Verfahren. Für landschaftsprägende Bauten - d.h. für Bauten, die nicht für sich allein, sondern als charakteristisches Element einer traditionellen Kulturlandschaft schützenswert sind - enthält Art. 39 Abs. 2 RPV jedoch spezielle Vorgaben: Bauten und Landschaft müssen als Einheit im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt werden, gestützt auf die Kriterien des kantonalen Richtplans.
Diese strengeren Anforderungen sind nötig, weil es um den Schutz ganzer Landschaften mit den für sie typischen Bauten geht: Ohne die Ausscheidung einer Schutzzone wäre die Landschaft, welche die Umnutzung der sie prägenden Bauten ja erst rechtfertigt, gar nicht geschützt (so zutreffend MUGGLI, Kommentar BAB, N. 24 zu Art. 24d RPG; N. 41 zu Art. 24). Der planerische Schutz der Landschaft ist auch Voraussetzung für die Anwendung der Abs. 4 und 5 von Art. 39 RPV, die unzulässige Veränderungen der geschützten Landschaft,

gerade auch im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsnutzung, verhindern bzw. rückgängig machen wollen (vgl. Bericht ARE aZWG S. 14 zu Art. 5 aZWG). Diese Überlegungen gelten unabhängig davon, ob man Art. 24d RPG und Art. 39 RPV als selbstständige Normen mit unterschiedlichem Anwendungsbereich versteht (so CHANTAL DUPRÉ, in: RPG-Kommentar, Stand Februar 2010, N. 5 zu Art. 24d RPG) oder Art. 39 als Vollziehungsnorm zu Art. 24d RPG interpretiert (so MUGGLI, Kommentar BAB, N. 40 f. zu Art 24 RPG und N. 32 zu Art. 24d RPG S. 300).
Vorliegend geht es um eine einfache Stallbaute. Diese stellt für sich allein kein Schutzobjekt dar, sondern soll als charakteristisches Element der Kulturlandschaft des Hochtals Fondei erhalten werden. Ihre Unterschutzstellung muss daher den Vorgaben von Art. 39 Abs. 2 RPV für landschaftsprägende Bauten entsprechen, d.h. Landschaft und Bauten müssen als Einheit schützenswert und im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt worden sein (lit. a), gestützt auf die im kantonalen Richtplan enthaltenen Kriterien zur Schutzwürdigkeit von Landschaften und Bauten (lit. d).

8.2. Der kantonale Richtplan Graubündens (KRIP-GR) regelt die landschaftsprägenden Bauten im Kapitel 3.5.2. Danach ergibt sich die Schutzwürdigkeit aus dem Zusammenwirken von traditionellen Bauten mit ihrer landschaftlichen Umgebung (Situationswert). In Frage kommen vor allem Kulturlandschaften im traditionellen Temporärsiedlungsraum, die noch ihren ursprünglichen Charakter aufweisen. Dabei muss es sich um grössere zusammenhängende Landschaften bzw. topographisch klar wahrnehmbare Landschaftsräume handeln (keine «Punkt-Landschaften» oder isolierte Kleingebiete). Voraussetzung ist weiter, dass der Grossteil (i.d.R. mindestens 3/4) der Bauten Zeugen der traditionellen Bewirtschaftungsform mit noch unveränderter historischer Substanz sind (KRIP-GR 3.5.2 S. 2 mit Erläuterungen S. 4 f.). Die Festlegung der grundsätzlichen Schutz- und Entwicklungsziele für die einzelnen schützenswerten Kulturlandschaften erfolgt im Rahmen der regionalen Richtplanung (KRIP-GR 3.5.2 S. 3 f.). Auf dieser Grundlage stellen die Gemeinden die Landschaften im Rahmen ihrer Nutzungsplanung unter Schutz, bezeichnen die schützenswerten, umnutzbaren Bauten und regeln die Pflege der Landschaft und die Erschliessung (KRIP-GR 3.5.2 S. 4). Dabei sind bestehende oder potenzielle Erhaltungszonen zu integrieren (KRIP-GR 3.5.2 S. 3). Das Nähere regelt Art. 84 KRG (”Landschaftsprägende Bauten”).
Diesen Anforderungen entspricht die Erhaltungszone ”Nigglisch Hus/Blackter Stafel” klarerweise nicht: Sie umfasst weder das gesamte Hochtal Fondei als traditionellen Temporärsiedlungsraum, noch einen grösseren zusammenhängenden Teil davon. Der Perimeter der Erhaltungszone umschliesst vielmehr nur die beiden Gebäudegruppen und ihren unmittelbaren Umschwung. Die umgebende Landschaft bildet nicht Teil der Erhaltungszone, sondern ist der Landwirtschaftszone zugewiesen. Damit fehlt die nach Art. 39 Abs. 2 lit. a RPV und Art. 84 KRG notwendige Unterschutzstellung der landschaftsprägenden Bauten als Einheit mit der sie umgebenden Landschaft. Auch die Bewirtschaftung der landschaftlichen Umgebung wird durch die Zonenvorschriften der Erhaltungszone nicht sichergestellt, bezieht sich doch Art. 44 Abs. 4 BG Langwies einzig auf den Gebäudeumschwung. Die streitige Erhaltungszone beschränkt sich somit auf ein isoliertes Kleinstgebiet, was nach kantonalem Richtplan ausdrücklich ausgeschlossen wird. Eine andere nutzungsplanerische Grundlage i.S.v. Art. 39 Abs. 2 RPV ist nicht ersichtlich und wird auch von den Beschwerdegegnern, der Gemeinde und dem ARE/GR nicht geltend gemacht.

8.3. Im Übrigen ist nach dem oben (E. 6.2) Gesagten davon auszugehen, dass auch die Voraussetzungen von Art. 43a lit. c und e RPV nicht erfüllt sind.

8.4. Kann das Vorhaben schon aus diesen Gründen nicht nach Art. 9 Abs. 2 ZWG bewilligt werden, kann offenbleiben, ob die übrigen formellen und materiellen Voraussetzungen vorliegen (regionale Richtplangrundlage; unveränderte historische Bausubstanz eines Grossteils der Bauten; Schutzwürdigkeit der sie umgebenden Landschaft). Der Antrag der Gemeinde Arosa auf Durchführung eines Augenscheins ist daher abzuweisen.

9.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und das Baugesuch der Beschwerdegegner vom 17. Januar 2017 abzuweisen.
Unter diesen Umständen ist kein Interesse an der vom ARE beantragten Feststellung ersichtlich. Im Übrigen wurde bereits in den Erwägungen (oben E. 4) festgehalten, dass das Bauvorhaben einer kantonalen Bewilligung

nach Art. 25 Abs. 2 RPG bedurft hätte.
Da das ARE obsiegt, tragen die unterliegenden Beschwerdegegner die Gerichtskosten (Art. 66 BGG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG). Die Sache wird zur Neuverlegung der vorinstanzlichen Kosten an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Die vom ARE in seiner Beschwerde aufgeworfene Frage, ob ihm im Unterliegensfall im kantonalen Verfahren Kosten auferlegt werden dürfen, stellt sich nicht.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf den Feststellungsantrag des ARE wird nicht eingetreten. Im Übrigen wird die Beschwerde gutgeheissen, der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 29. November 2017, aufgehoben und das Baugesuch der Beschwerdegegner vom 17. Januar 2017 abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden den Beschwerdegegnern (A._____ und B._____) auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen für das vorinstanzliche Verfahren an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.

5.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Arosa, dem Amt für Raumentwicklung Graubünden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. Dezember 2018

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Gerber