Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 220/2009, 1C 221/2009, 1C 224/2009

Urteil vom 26. April 2010
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb, Raselli, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1C 220/2009
1. Ehepaar A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. Ehepaar F._____,
7. G._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch
Rechtsanwalt Armin Linder,

gegen

Gemeinde Arosa, Rathaus, Postfach 165, 7050 Arosa, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Zinsli,
Regierung des Kantons Graubünden, vertreten durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, Reichsgasse 35, 7000 Chur,

weitere Beteiligte:
Bürgergemeinde Chur, Bodmerstrasse 2, 7000 Chur,
1C 221/2009
H._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Armin Linder,

gegen

Gemeinde Arosa, Rathaus, Postfach 165, 7050 Arosa, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Zinsli,
Regierung des Kantons Graubünden, vertreten durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, Reichsgasse 35, 7000 Chur,

weitere Beteiligte:
Bürgergemeinde Chur, Bodmerstrasse 2, 7000 Chur,

1C 224/2009
Gemeinde Arosa, Rathaus, Postfach 165, 7050 Arosa, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Zinsli,

gegen

1. Ehepaar A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. Ehepaar F._____,
7. G._____,
8. H._____,
9. Pro Natura, Schweizerischer Bund für
Naturschutz,
10. World Wide Fund for Nature Schweiz (WWF),
11. Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL),
Beschwerdegegner, Nr. 1-8 vertreten durch Rechtsanwalt Armin Linder,
Nr. 9-11 vertreten durch Rechtsanwalt Reto Nigg,

Regierung des Kantons Graubünden, vertreten durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, Reichsgasse 35, 7000 Chur,

weitere Beteiligte:
Bürgergemeinde Chur, Bodmerstrasse 2, 7000 Chur.
Gegenstand
Ortsplanung (Prätschli),

Beschwerden gegen das Urteil vom 9. Dezember 2008 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer.
Sachverhalt:

A.
Am 24. November 2002 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Arosa eine umfassende Revision der Ortsplanung, welche von der Kantonsregierung am 6./8. April 2004 mit verschiedenen Auflagen und Bedingungen genehmigt wurde.
Das Gebiet Prätschli wurde überwiegend der Landwirtschaftszone, überlagert mit einer Wintersportzone, zugewiesen. Diese Zonenfestlegungen wurden von der Regierung mit dem Hinweis genehmigt, dass die Ortsplanung in diesem Bereich u.U. kurzfristig eine Änderung erfahren könne.
Anlass für diesen Hinweis war eine 2003/2004 ausgearbeitete Projektidee für die Realisierung einer rund 6 ha grossen "Wellness-Ressort-Anlage", die anfangs 2004 dem Kanton zur Vorprüfung eingereicht worden war. Aufgrund der Ergebnisse des kantonalen Vorprüfungsverfahrens wurde das Projekt überarbeitet und wesentlich redimensioniert.

B.
Am 18. Dezember 2005 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Arosa die Teilrevision der Ortsplanung, bestehend aus folgenden Planungsmitteln:
Teilrevision Baugesetz (Art. 41a Hotelzone; Art. 44 Zonenschema);
Zonenplan 1:2'000 Prätschli;
Genereller Gestaltungsplan 1:2'000 Prätschli;
Genereller Erschliessungsplan 1:2'000 Prätschli.
Auf einem Gebiet von 2.1 ha im Gebiet Prätschli wurde eine neue Hotelzone 4 (H4) mit Quartierplanpflicht ausgeschieden. In der neuen Zone soll ein Wellnesshotel (4-Sterne-Hotel mit ca. 200 Hotelzimmern und 24 Suiten) mit separatem Personalhaus (92 Studios) realisiert werden.
Mit dieser Planung soll dem Trend zum "Hotelbettensterben" entgegengewirkt werden. Gemäss Planungs- und Mitwirkungsbericht vom 22. Dezember 2005 gingen in Arosa innerhalb der letzten 10 Jahre rund 750 Hotelbetten verloren, weil Hotels und Pensionen geschlossen oder zu Zweitwohnungen umfunktioniert worden seien.

Hinzu komme der schleichende Abbau von Hotelbetten, weil Hotelzimmer zur Komfortsteigerung zusammengelegt oder zu Personalzimmern umfunktioniert würden. Im gleichen Zeitraum sei die Zahl der Logiernächte um 20% zurückgegangen.

C.
Gegen die beschlossene Teilrevision der Ortsplanung erhoben die Eheleute A._____ und Mitbeteiligte sowie H._____ Planungsbeschwerde an die Regierung des Kantons Graubünden. Diese wies die Beschwerden am 21. November 2006 ab und genehmigte gleichentags die teilrevidierten Planungsmittel unter Auflagen, Vorbehalten, Anweisungen und Empfehlungen.

D.
Gegen die Planungsbeschwerdeentscheide erhoben die Eheleute A._____ und Mitbeteiligte sowie H._____ jeweils Rekurs an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Der regierungsrätliche Genehmigungsentscheid wurde zudem von drei Verbänden (Pro Natura Schweizerischer Bund für Naturschutz [Pro Natura], World Wide Fund for Nature Schweiz [WWF], Stiftung Landschaftsschutz Schweiz [SL]) beim Verwaltungsgericht angefochten.
Das Verwaltungsgericht vereinigte die Verfahren. Es holte mehrere Fachgutachten zum Schattenwurf der vorgesehenen Bauten auf das nördlich gelegene Flachmoor Riedboden sowie weitere Unterlagen ein. Am 3. Juli 2008 führte das Gericht einen Augenschein durch.
Am 9. Dezember 2008 hiess es die Rekurse teilweise gut. Es änderte Ziff. 1.1 lit. c des regierungsrätlichen Genehmigungsbeschlusses wie folgt ab:
"Im Interesse des Moorschutzes ist für die geplante Erschliessungsstrasse eine Linienführung vorzusehen, die zum einen vollständig ausserhalb der vom Büro Atragene festgelegten Störungspufferzone für das Moor Riedboden (Objekt FM-14523) sowie zum andern vollständig ausserhalb der unteren zwei Drittel der dem Objekt FM-14523 vorgelagerten "Moorfläche eigene Erhebung" gemäss Pufferzonenplan "Moorgebiet Prätschli - Ausscheidung ökologisch ausreichender Pufferzonen", Atragene/ANU, 1:1'000, vom 2. Dezember 2004, verläuft. Unter Beizug der Umweltbaubegleitung sind Maximalkosten für die Strassenachse so festzulegen, dass aufgrund der Niveauunterschiede zwischen Strassenoberfläche und Pufferzone ein direktes Begehen des Flachmoors Riedboden und der unteren zwei Drittel der vorerwähnten "Moorfläche eigene Erhebung" bzw. deren Umfelder ab der Erschliessungsstrasse verunmöglicht bzw. stark erschwert wird."
Im Übrigen wies das Verwaltungsgericht die Rekurse ab. Es auferlegte die Kosten zu einem Viertel der Gemeinde Arosa und im Übrigen den Rekurrenten, und verpflichtete die Gemeinde Arosa, den privaten Rekurrenten eine reduzierte Parteientschädigung zu bezahlen.

E.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid haben die Eheleute A._____ und Mitbeteiligte (1C 220/2009) sowie H._____ (1C 221/2009) in getrennten Eingaben vom 22. Mai 2009 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, das angefochtene Urteil sei aufzuheben, ebenso wie die von der Stimmbürgerschaft Arosa am 18. Dezember 2005 beschlossene Teilrevision Prätschli der Ortsplanung samt dem Genehmigungsbeschluss der Regierung vom 21. November 2006. Eventualiter sei die Streitsache zur Durchführung eines Augenscheins und zu neuem Entscheid an die Regierung des Kantons Graubünden, subeventualiter an das Verwaltungsgericht, zurückzuweisen.
Die Gemeinde Arosa, das Verwaltungsgericht und das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden schliessen auf Abweisung der Beschwerden. Die Bürgergemeinde Chur (Eigentümerin der Grundstücke im Prätschli) hat sich nicht vernehmen lassen.

F.
Auch die Gemeinde Arosa erhob am 22. Mai 2009 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiäre Verfassungsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts (1C 224/2009). Sie beantragt, Disp.-Ziff. 1 Abs. 1 des angefochtenen Urteils sei aufzuheben und es sei der Genehmigungsbeschluss der Kantonsregierung vom 21. November 2006 zu bestätigen. Aufzuheben seien überdies Disp.-Ziff. 2-4 des angefochtenen Entscheids; die Gemeinde Arosa sei von Gerichtskosten für das vorinstanzliche Verfahren zu befreien und die Sache sei an die Vorinstanz zur Festlegung einer aussergerichtlichen Entschädigung für die

Gemeinde Arosa zurückzuweisen.
Das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden schliesst auf Gutheissung dieser Beschwerde. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Pro Natura, WWF und SL sowie die Eheleute A._____ und Mitbeteiligte und H._____ beantragen, auf die Beschwerde der Gemeinde Arosa sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie abzuweisen. Die Bürgergemeinde Chur hat sich nicht vernehmen lassen.

G.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, dass die vom Verwaltungsgericht angeordneten Massnahmen aus Sicht des Biotopschutzes ausreichend und verhältnismässig seien. Sie seien nicht als übermässig zu beurteilen und bewegten sich im Rahmen der Praxis für vergleichbare Fälle.
Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bemängelt, dass die Vorinstanzen nicht genügend auf die Problematik der Neueinzonung trotz der bereits zu grossen Baulandreserven der Gemeinde Arosa eingegangen seien; damit hätten sie Art. 15 RPG verletzt. Zudem bezweifelt es die Eignung der vorliegenden Ortsplanungsrevision zur Erreichung des Ziels, das Hotelsterben in der Gemeinde Arosa zu stoppen.
Die Verfahrensbeteiligten äusserten sich am 1., 12. und 22. Februar 2010 zu den Vernehmlassungen der Bundesämter.

H.
Das Gesuch der Beschwerdeführer der Verfahren 1C 220 und 221/2009 um Gewährung der aufschiebenden Wirkung wurde am 29. Juni 2009 abgewiesen.

Erwägungen:

1.
Alle drei Beschwerden betreffen die Teilrevision der Ortsplanung im Gebiet "Prätschli" und richten sich gegen denselben Entscheid des Verwaltungsgerichts. Die Beschwerdeführer der Verfahren 1C 220 und 221/2009 sind durch denselben Anwalt vertreten und erheben im Wesentlichen gleichlautende Rügen. Die Gemeinde Arosa hat ihrerseits Beschwerde erhoben (Verfahren 1C 224/2009) und ist gleichzeitig (als Planungsbehörde) Verfahrensbeteiligte der beiden anderen Beschwerdeverfahren. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die Verfahren zu vereinigen.

2.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid über eine Nutzungsplanung. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG). Damit besteht kein Raum für die von der Gemeinde Arosa subsidiär erhobene Verfassungsbeschwerde.

2.1 Die Beschwerdeführer der Verfahren 1C 220 und 221/2009 haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Grund- bzw. Stockwerkeigentümer im Gebiet Prätschli von der mit der Planung ermöglichten Hotelüberbauung und -nutzung besonders betroffen. Sie sind daher zur Beschwerde legitimiert. Auf ihre fristgerecht erhobenen Beschwerden ist einzutreten.

2.2 Die Gemeinde Arosa beruft sich zur Begründung ihrer Legitimation auf Art. 89 Abs. 1 BGG sowie auf Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).
2.2.1 Art. 89 Abs. 1 BGG ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann jedoch auch das Gemeinwesen das allgemeine Beschwerderecht in Anspruch nehmen, wenn es durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist. Ausserdem anerkennt die Praxis die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens, wenn dieses durch den fraglichen Akt in qualifizierter Weise in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen berührt wird (BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 47; 133 II 400 E. 2.4.2 S. 406 f.).
Nach ständiger Rechtsprechung verschafft das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung keine Beschwerdebefugnis im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG; insbesondere ist die im Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht berechtigt, gegen den sie desavouierenden Entscheid an das Bundesgericht zu gelangen

(BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 47 mit Hinweisen).
Im vorliegenden Fall hat die Gemeinde selbst erstinstanzlich als Planungsbehörde entschieden und wendet sich mit ihrer Beschwerde gegen die ihres Erachtens unnötigen, weil vom Umwelt- und Naturschutzrecht nicht gebotenen, Auflagen des Verwaltungsgerichts zum Schutz des Kleinseggenrieds. In dieser Situation kann sie sich nicht auf die allgemeine Beschwerdeberechtigung nach Art. 89 Abs. 1 BGG stützen. Sie wäre nur (aber immerhin) zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG berechtigt, wenn sie die Verletzung ihrer Autonomie rügen würde. Solche Rügen bringt die Gemeinde jedoch nicht vor.
2.2.2 Die Gemeinde wendet sich auch gegen den ihres Erachtens willkürlichen vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsentscheid. Zur Begründung des allgemeinen Beschwerderechts genügt jedoch nicht jedes beliebige, mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben direkt oder indirekt verbundene finanzielle Interesse (BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 47 mit Hinweisen). Dazu gehört auch das allgemeine vermögensrechtliche Interesse, vor Gerichts- und Parteikosten verschont zu werden. Entgegen der Auffassung der Gemeinde ist sie vom Kostenentscheid auch nicht gleich einem Privaten betroffen. Dies gilt selbst dann, wenn das kantonale Recht keine besonderen Kostenbestimmungen für Gemeinwesen kennt. Auch in diesem Fall gehören die Gerichts- und Parteikosten zu den finanziellen Folgen der Verwaltungstätigkeit der Gemeinde und treffen sie in ihrer Stellung als erstinstanzlich verfügende Behörde (Urteil 1C 503/2009 vom 14. Januar 2010 E. 2.3).
2.2.3 Schliesslich kann die Gemeinde ihre Legitimation auch nicht auf Art. 12 NHG stützen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung berechtigt diese Bestimmung die Gemeinde dazu, im Interesse des Natur- und Heimatschutzes und zur Wahrung des heimatlichen Landschafts- und Ortsbilds Beschwerde zu führen (grundlegend BGE 109 Ib 341 E. 2b S. 342 f.; bestätigt in BGE 118 Ib 614 E. 1c S. 616 f.; PETER KELLER, Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 19 zu Art. 12). Vorliegend richtet sich die Beschwerde der Gemeinde gegen den von der Vorinstanz gestützt auf NHG verfügten Schutz des Kleinseggenrieds als Moor.

2.3 Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde der Gemeinde nicht einzutreten.

3.
Die privaten Beschwerdeführer erheben in erster Linie raumplanungsrechtliche Rügen. Sie machen geltend, die streitige Teilrevision der Ortsplanung verletze die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG, weil sie kurz nach der umfassenden Revision der Ortsplanung vom 24. November 2002 beschlossen worden sei, und sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse seither nicht wesentlich geändert hätten. Der Auftritt eines neuen Investors begründe kein neues Bedürfnis, zumal der Nachweis für die Verwirklichungschancen des Projekts nicht erbracht worden sei. Es handle sich auch nicht um eine geringfügige Änderung; vielmehr führe das Projekt zu einer Erweiterung der Bauzonenfläche um 2.6%.
Nach Auffassung der Beschwerdeführer verstösst die streitige Planung gegen Ziele und Grundsätze der Raumplanung. Arosa verfüge bereits über zu grosse Baulandreserven; durch die Neueinzonung des Prätschlis würden die Baulandreserven noch vergrössert, ohne durch Auszonungen kompensiert zu werden. Dies verletze die Vorgaben des Entwicklungsplans Arosa (1996), des kantonalen Richtplans (RIP 2000) und des Konzepts der Totalrevision der Ortsplanung 2002/04, die alle eine bauliche Entwicklung nach innen verlangten. Die Neueinzonung verletze auch verschiedene Planungsziele und -grundsätze (Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 3 Abs. 2 lit. d und Art. 3 Abs. 3 RPG). Der Baubereich ergänze nicht die Siedlung Prätschli, sondern ziehe sich losgelöst davon den Abhang hinauf. Die Planung führe zu einer massiven Beeinträchtigung der schützenswerten und weitgehend unberührten Höhenlandschaft. Der Baubereich Hotel messe 160 m Länge; zusammen mit dem Personalhaus entstehe ein Baubereich von 240 m, der sehr dominant in Erscheinung treten werde. Die Beschwerdeführer beantragen in diesem Zusammenhang die Durchführung eines Augenscheins.
Überdies erheben die Beschwerdeführer formelle Rügen (Verletzung des rechtlichen Gehörs vor Regierung und Verwaltungsgericht) und rügen die Verletzung von Natur- und Moorschutzbestimmungen.

4.
Das ARE äussert sich in seiner Vernehmlassung zu zwei raumplanungsrechtlichen Fragen.

4.1 Zum einen hält es die Neueinzonung unter dem Blickwinkel von Art. 15 lit. b RPG für problematisch und vertritt die Auffassung, dass sich die Vorinstanzen nicht genügend mit der Frage der Neueinzonung trotz zu grosser Bauzonen befasst hätten. Die Regierung habe bei der Genehmigung der Totalrevision der Ortspla-

nung am 6. April 2004 festgehalten, dass die ausgeschiedene Bauzone um ungefähr 6.2 ha zu gross sei, wenn sich der Trend der letzten Jahre fortsetze.
Die Einzonung in Arosa-Prätschli werde insbesondere damit begründet, dass ein derartiges Hotelprojekt nicht in der bestehenden Bauzone realisiert werden könne. Auch in einem solchen Fall dürfe die Planungsbehörde jedoch nicht einfach Neueinzonungen vornehmen, wenn die bestehende Bauzone insgesamt zu gross sei oder mit der Neueinzonung zu gross würde. Damit würde nach Auffassung des ARE gegen das Erfordernis des 15-jährigen Planungshorizonts gemäss Art. 15 RPG verstossen und der Zersiedlung Vorschub geleistet. Wolle man trotzdem für das neue Projekt Einzonungen vornehmen, so müssten anderswo Auszonungen vorgenommen werden. In den Akten suche man jedoch vergeblich nach Ausführungen zum Baulandbedarf, der Baulandreserve und zur Prüfung allfälliger Auszonungen. Die Regierung habe dazu in ihrem Genehmigungsbeschluss vom 21. November 2006 lediglich festgehalten, dass die Gemeinde in ihrer bisherigen Ortsplanung noch keine Hotelzonen ausgeschieden habe, weshalb die neue Zone unter dem Aspekt der Bauzonengrösse gemäss Art. 15 lit. b RPG unproblematisch sei.
Diese Betrachtungsweise greift nach Ansicht des ARE zu kurz: Eine Einzonung, mit welcher der Bedarf nach Art. 15 lit. b RPG lokal überschritten werde, könnte allenfalls dann noch mit dem Raumplanungsrecht des Bundes vereinbar sein, wenn der kantonale oder der regionale Richtplan einen Entwicklungsschwerpunkt definieren würden, mit welchem eine bestimmte Nutzungsart gefördert werden solle und sichergestellt würde, dass damit insgesamt keine überdimensionierten Bauzonen entstehen. Die Entwicklung wäre dann in einem bestimmten, klar umrissenen Gebiet zu fördern, wogegen im Sinne einer Kompensation die Bauzonen der umliegenden Gemeinden entsprechend knapp bemessen bleiben würden. Ein solches Entwicklungsgebiet und -szenario für Arosa und speziell für das Gebiet Prätschli finde sich aber nicht in der kantonalen Richtplanung. Ob die regionale Richtplanung entsprechende Prioritäten vorsehe, ergebe sich nicht aus den Akten. Jedenfalls fehle der Nachweis, dass mit der geplanten Einzonung - regional betrachtet - insgesamt keine überdimensionierten Bauzonen entstehen würden.

4.2 Zum anderen ist das ARE der Auffassung, dass mit der beschlossenen Neueinzonung auch das Ziel der Ortsplanungsrevision nicht erreicht werden könne. Es sei nicht ersichtlich, wie die hier umstrittene Neueinzonung und - damit verbunden - die Errichtung eines neuen grossen Hotels das Hotelsterben in der Gemeinde Arosa stoppen könnten. Die Konkurrenz und der wirtschaftliche Druck dürften für die bestehenden Hotels tendenziell noch zunehmen. Da diese sich aber nicht in einer Hotelzone befinden, bleibe die Gefahr bestehen, dass Hotelbetriebe aufgegeben und in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Arosa habe keine planungsrechtlichen Instrumente, um einer solchen Entwicklung entgegenzutreten.

5.
Die Gemeinde widerspricht dem ARE in ihrer Stellungnahme vom 22. Februar 2010.

5.1 Sie legt dar, dass Arosa nach Davos der bedeutendste Schweizer Lungenkurort gewesen sei. Nach dem 2. Weltkrieg seien alle grossen Sanatorien zu Hotels umgebaut worden, weshalb eine - im Vergleich zu anderen Fremdenverkehrsorten - sehr grosse Hotellerie entstanden sei. Diese sei jedoch überwiegend nur in der Wintersaison geöffnet gewesen. Anliegen der Gemeinde Arosa sei es daher gewesen, günstige Voraussetzungen zu schaffen, damit die Hoteliers ihre Betriebe auch im Sommer öffnen konnten; dagegen habe damals kein Bedarf für den Bau neuer Hotels bestanden. Das Baugesetz Arosas (BG) habe daher während Jahrzehnten einen sogenannten Hotelartikel enthalten, wonach Hotels in sämtlichen Bauzonen zulässig waren, wobei der Gemeinderat im Einzelfall die Gebäudehöhe sowie die Grenz- und Gebäudeabstände bestimmte. Auch das seit 2004 geltende Baugesetz gewähre Hotels einige Privilegien gegenüber der Regelbauweise. So seien Hotels in allen Kernzonen, in der Dorfzone und in allen Wohnzonen zulässig (Art. 39 f. BG); etliche Gebäudeteile und Räume würden bei Hotels nicht in die AZ-Berechnung einbezogen (Art. 45 Abs. 5 BG), und es dürften bis zu 50% aller erforderlichen Autoabstellplätze "gefangen" sein (Art. 26 Abs. 3 BG).
Mit diesen baugesetzlichen Sonderbestimmungen seien die Ziele im Wesentlichen erreicht worden. Arosa verfüge noch heute über eine im Vergleich zu anderen Fremdenverkehrsorten starke Hotellerie. Auch seien inzwischen die meisten Hotels, insbesondere viele grosse und hochklassige (darunter die beiden 5-Sterne-Hotels) im Sommer und teilweise sogar im Herbst geöffnet.

5.2 Die Einführung einer besonderen Hotelzone sei 1995 erwogen worden, was aber in einer Umfrage bei allen Hotelbetrieben auf Ablehnung gestossen sei. Die Gemeinde macht geltend, die Umzonung von Land aus der Bau- in eine besondere Hotelzone sei wegen der damit verbundenen Eigentums- und Betriebsbeschränkungen problematisch und führe früher oder später zu Entschädigungsansprüchen der bisherigen Grundeigentümer wegen materieller Enteignung. Unproblematisch sei die Einführung einer Hotelzone nur, wenn sie - wie im vorliegenden Fall - noch unüberbautes, ausserhalb der Bauzone gelegenes Land betreffe.

5.3 Zwar habe auch in Arosa die Zahl der Zweitwohnungen seit 40 Jahren beträchtlich zugenommen; die Zunahme sei aber bei Weitem nicht so stark wie in anderen grossen Bündner Fremdenverkehrsgebieten. 1988 sei zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus ein sogenannter Grosswohnungsartikel in das Baugesetz aufgenommen worden. Seit dem 1. Januar 2000 gelte in Arosa eine Quote von 49% für Ausländerverkäufe. Mit der Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2005 sei sodann eine "Wohnzone für Einheimische" eingeführt worden, in der jede Nutzung als Zweitwohnung untersagt sei. Die Gemeinde verweist weiter auf die kommunalen Bestimmungen zum Hofstattrecht (Art. 6 BG) und zu den Pflichtparkplätzen bei Zweckänderungen (Art. 26 Abs. 1 BG), welche die Umwandlung von Hotels in Zweitwohnungen erschwerten. Schliesslich müsse Arosa gemäss den Vorgaben des kantonalen Richtplans ihre Ortsplanung bis Mitte 2013 mit weiteren Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus ergänzen.

6.
Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b).

6.1 Das Gebiet Prätschli zählt nicht zum weitgehend überbauten Gebiet. Es handelt sich im Gegenteil um eine intakte Geländekammer zwischen zwei Waldgebieten (dem Arlenwald und dem Scheitabodawald), in der sich ein Flachmoor von regionaler Bedeutung (Rietboden) befindet. Das Gebiet liegt auf ca. 1900 m.ü.M., etwa 150 Höhenmeter über dem Zentrum von Arosa. Die bauliche Entwicklung beschränkte sich bisher auf den Bereich entlang der Erschliessungsstrasse zum Hotel Prätschli nahe dem Scheitabodawald.

6.2 Der Bauzonenbedarf für die nächsten 15 Jahre wird in Graubünden nach konstanter Genehmigungspraxis der Regierung aufgrund der sogenannten Trendmethode berechnet. Auszugehen ist bei dieser Bedarfsprognose vom Verhältnis der überbauten zu den innerhalb der Bauzone gelegenen noch unüberbauten Flächen. Aus der jährlichen Gegenüberstellung dieser Flächen wird die tatsächliche Beanspruchung der Baulandreserven in den vergangenen Jahren berechnet und der im Planungszeitraum zu erwartende Bedarf geschätzt.
6.2.1 Diese Methode hat das Bundesgericht als Ausgangspunkt der Bedarfsberechnung für sachlich vertretbar und zulässig erklärt (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341, 221 E. 3b S. 231 f.; vgl. zuletzt Entscheid 1C 119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.2, in: ZBl 110/2009 S. 315 ff.; je mit Hinweisen). Allerdings hat es stets festgehalten, dass die Raumplanung eine auf die erwünschte Entwicklung des Lands ausgerichtete Ordnung der Besiedlung verwirklichen soll (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 RPG). Die Bauzone soll sich sowohl nach der privaten Bauentwicklung richten als auch diese mit Rücksicht auf den Gesamtzusammenhang begrenzen. Folglich rechtfertigt eine private Nachfrage allein keine Bauzonenerweiterung. Diese darf aber auch nicht einzig deshalb ausgeschlossen werden, weil in jüngster Zeit keine private Bautätigkeit stattfand (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341). Insofern darf der bisherige Flächenverbrauch nicht einfach fortgeschrieben werden, sondern muss anhand der planerischen Zielvorstellungen kritisch hinterfragt werden (MARTIN BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, Raum & Umwelt 2002, S. 29 f.).
6.2.2 Das Konzentrationsprinzip und der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens gebieten, die Reserven innerhalb bestehender Bauzonen zu nutzen, bevor das Siedlungsgebiet ausgedehnt wird. Bei der Bedarfsprognose müssen daher auch bisher unausgeschöpfte Nutzungsmöglichkeiten im überbauten Gebiet mitberücksichtigt werden (BERTSCHI, a.a.O., S. 29; DERSELBE, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihrer Wechselwirkungen, Zürich 2001, Rz. 236 S. 108 f.). Dies gilt jedenfalls insoweit, als das Verdichtungspotenzial innerhalb des Planungshorizonts realisierbar und erwünscht ist (FELIX JOST, Grösse und Lage von Bauzonen nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht, Diss. Zürich 2000, S. 140 ff.).
Dementsprechend verpflichtet die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) die Gemein-

wesen, die Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet festzustellen (Art. 31 Abs. 3) und der kantonalen Genehmigungsbehörde darüber Bericht zu erstatten, wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen (Art. 47 Abs. 2).
Auch der Richtplan des Kantons Graubünden vom 19. November 2002 (RIP 2000) geht davon aus, dass durch die verbesserte Nutzung und die Umstrukturierung des Gebäudebestands ein beachtlicher Teil des neuen Flächenbedarfs in der weitgehend überbauten Bauzone realisiert werden könne, weshalb es möglich sei, die Siedlungsgrenze nach aussen weitgehend zu stabilisieren (Ziff. 5.2.1 A S. 95). Der Richtplan setzt das Ziel, den Bedarf an Nutzfläche in erster Linie durch eine Siedlungsentwicklung nach innen, eine optimierte Siedlungsnutzung und Siedlungserneuerung langfristig zu sichern, und den Bodenverbrauch zu minimieren, indem das Siedlungsgebiet massvoll und gezielt erweitert wird (Ziff. 5.2.1 B S. 96).

6.3 Bei der 2004 genehmigten Totalrevision der Ortsplanungsrevision umfassten die Wohnbauzonen Arosas (Kernzonen, Dorfzonen, Wohnzonen und Wohn-Gewerbezonen) insgesamt 81.6 ha, wovon 69.1 ha (85%) überbaut waren. Die unüberbauten Wohnbauzonen betrugen somit ca. 12.5 ha (15%).
6.3.1 Die Regierung hielt in ihrem Genehmigungsbeschluss vom 6. April 2004 fest, dass die Bautätigkeit Arosas in den Jahren vor der Ortsplanungsrevision 1988 ca. 0.9 ha pro Jahr betragen habe; dagegen seien seit der letzten Übersicht 1992 im Durchschnitt ca. 0.42 ha Bauzone pro Jahr überbaut worden. Die Bautätigkeit bzw. der Baulandverbrauch sei somit in den letzten 10 Jahren erheblich geringer gewesen als noch in den 80er Jahren. Bleibe der Wohnbauzonenverbrauch pro Jahr bei einem Wert von ca. 0.42 ha, so ergebe sich ein Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahre von lediglich noch 6.3 ha, d.h., die ausgeschiedenen Wohnbauzonenreserven wären um ca. 6.2 ha zu gross. Es sei aber durchaus vorstellbar, dass die Wohnbautätigkeit wieder anziehe und der Jahresverbrauch an Bauland sich entsprechend vergrössere.
Die Regierung genehmigte die Planung unter Berücksichtigung des Umstands, dass das Siedlungsgebiet der Gemeinde Arosa weit verstreut sei und durch die Waldsituation ohnehin eingegrenzt werde. Für eine Sanktionierung der vorliegenden Wohnbauzonen spreche auch der Umstand, dass die Regierung die bisherige Ortsplanung noch im Jahre 1989 unter Bezugnahme auf Art. 15 RPG genehmigt habe. Vor diesen Hintergrund liesse es sich nicht vertreten, die Gemeinde heute zur Vornahme von Bauzonenreduktionen zu verpflichten, nachdem sie die Wohnbauzonen aus der bisherigen Ortsplanung mehr oder weniger unverändert in die vorliegende Ortsplanung übernommen habe.
6.3.2 Die bessere Nutzung bestehender Bauten und Bauzonen sowie das Fördern von Umbauten waren zwei wesentliche Ziele der Ortsplanungsrevision 2002 (vgl. Planungs- und Mitwirkungsbericht der Gemeinde Arosa vom 29. November 2002, Ziff. 4.3 S. 11. Zu diesem Zweck wurden wesentliche Änderungen gegenüber der bisherigen Ortsplanung beschlossen: Die qualitativen Spielräume in Baugesetz und Zonenplan sowie die mögliche Bruttogeschossfläche und die Ausnützungsziffern wurden erhöht und in der Dorfzone ganz auf Ausnützungsziffern verzichtet (vgl. Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumplanung vom 28. April 2004 zur Teilrevision der Ortsplanung Hotelzone "Prätschli").
6.3.3 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die unüberbauten Wohnbauzonen von Arosa gemäss Ortsplanungsrevision 2002/2004 (ca. 12.5 ha) fast doppelt so gross sind wie der nach der Trendmethode berechnete Bedarf für die nächsten 15 Jahre (ca. 6.3 ha). Hinzu kommen noch beträchtliche innere Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet, die durch die Totalrevision der Ortsplanung noch vergrössert wurden. Die inneren Nutzungsreserven wurden bei der Bedarfsberechnung der Regierung nicht in Rechnung gestellt, kommen also noch zu den 12.5 ha an unüberbauten Baulandreserven hinzu. Unter diesen Umständen ist mit dem ARE davon auszugehen, dass die Bauzonen Arosas schon vor der Teilrevision vom 18. Dezember 2005 erheblich überdimensioniert waren, und von der Regierung im Wesentlichen nur deshalb unverändert genehmigt wurden, weil die Gemeinde auf eine Ausweitung der Bauzonen verzichtet hatte (so auch Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumplanung vom 28. April 2004 zur Teilrevision der Ortsplanung Hotelzone "Prätschli" S. 4).

6.4 Das Verwaltungsgericht hielt im angefochtenen Entscheid fest, dass die zur Beurteilung stehende Teilrevision der Ortsplanung zu einer Bauzonenerweiterung von insgesamt 2.1 ha führe; dies bedeute eine Erweiterung der Bauzone um 2.6%. Das Verwaltungsgericht (wie schon die Regierung) erachtete diese Erweiterung unter dem Aspekt der Bauzonengrösse i.S.v. Art. 15 lit. b RPG als unproblematisch, weil damit erstmals eine Hotelzone ausgeschieden werde, welche einem gewichtigen volkswirtschaftlichen und touristischen Bedürfnis entspreche und durch einen entsprechenden Bedarf abgedeckt sei. Auch der RIP 2000 und das kommunale

Leitbild verlangten nur einen Verzicht auf (Wohn-)Bauzonenerweiterungen, schlössen aber Einzonungen für Spezialbauzonen nicht aus.
6.4.1 Ist eine Planungsmassnahme auf den Baulandbedarf hin zu beurteilen, so darf nicht ausschliesslich auf das Fassungsvermögen des Baugebiets insgesamt abgestellt werden. Zusätzlich ist darauf zu achten, dass die einzelnen Teilbauzonen mit bestimmter Nutzungsdichte und besonderem Zonencharakter (einzelne Wohnzonen, Gewerbezonen, Industriezonen, gemischte Zonen usw.) derart dimensioniert sind, dass sie für die Bedürfnisse der nächsten 15 Jahre genügen (BGE 114 Ia 254 E. 3e S. 255 mit Hinweisen).
6.4.2 Voraussetzung für eine gesonderte Behandlung einer bestimmten Teilbauzone ist allerdings, dass sie sich in der Nutzungsart und Nutzungsdichte von anderen Teilbauzonen in ausreichendem Masse unterscheidet und der mutmassliche Baulandbedarf einer Teilbauzone ohne separate Ermittlung ihres Fassungsvermögens den tatsächlichen Verhältnissen deshalb nicht gerecht würde (Entscheid 1P.218/2001 vom 13. August 2001 E. 6a). Im zitierten Entscheid ging das Bundesgericht davon aus, dass die reinen Wohnzonen keiner gesonderten Beurteilung bedürfen, da sie sich von den Mischzonen bezüglich Nutzungsart und Nutzungsdichte nicht in ausreichendem Mass unterscheiden; eine gesonderte Behandlung würde daher ein unzutreffendes Bild über die für den Wohnungsbau insgesamt vorhandenen Baulandreserven geben.
6.4.3 Durch die streitige Teilrevision der Ortsplanung Arosas wurde erstmals eine Hotelzone ausgeschieden. Diese ist gemäss Art. 41a BG für Gastgewerbebetriebe, Erholungsheime und Wellnessbetriebe bestimmt; Verkaufslokale, andere gewerbliche oder kulturelle Bauten und Anlagen sowie Personalhäuser sind zulässig, wenn weder sie selbst noch ihre Benutzung den Hotel- und Kurbetriebe sowie die Erholung stören. Als Gastgewerbebetriebe gelten nach Art. 41a Abs. 2 BG Gaststätten, traditionelle Hotels, Garni-Hotels und Pensionen.
6.4.4 Wie die Gemeinde in ihrer Stellungnahme vom 22. Februar 2010 dargelegt hat, sind Hotels und sonstige Gastgewerbebetriebe aber nicht nur in der Hotelzone, sondern in allen Wohnzonen, wie auch in der Kern- und der Dorfzone zulässig (Art. 39 f. BG) und werden sogar (hinsichtlich Ausnützung und Parkplätzen) gegenüber anderen Nutzungen privilegiert. Alle bestehenden Hotels Arosas befinden sich ausserhalb der Hotelzone, in einer allgemeinen Wohnbauzone. In dieser Situation verbietet es sich, bei der Beurteilung der Bauzonengrösse isoliert und ausschliesslich auf die Hotelzone abzustellen. Vielmehr müssen auch die allgemeinen Wohnbauzonen mitberücksichtigt werden. Ansonsten könnte der Grundsatz von Art. 15 lit. b RPG durch die Ausweisung von "Spezialbauzonen" für einzelne Wohnnutzungen, zusätzlich zu den bestehenden generellen Wohnbauzonen, umgangen werden.
Durch die hier streitige Neueinzonung von 2.1 ha werden die bereits zu grossen Baulandreserven von Arosa nochmals erweitert. Im neu eingezonten Gebiet soll ein grosses Wellness-Hotel mit separatem Personalhaus errichtet werden. Nach der Ortsplanung 2002 hätte dieser Bau in einer der bestehenden Bauzonen realisiert werden müssen. Wird statt dessen eine Neueinzonung vorgenommen, so sinkt der Bedarf an bereits eingezonten Baulandreserven, mit der Folge, dass sich diese erst recht als überdimensioniert erweisen.

7.
Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts sind zu gross bemessene Bauzonen nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzeswidrig (BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307 mit Hinweis). Gilt schon der Grundsatz, dass zu grosse Baugebiete nachträglich nach Möglichkeit wieder zu verkleinern sind, so gilt es umso mehr zu verhindern, dass bereits übermässig grosse Bauzonen noch weiter ausgedehnt werden.

7.1 Zwar ist der Bedarf an Bauland für die nächsten 15 Jahre nicht der einzige Gesichtspunkt für die Festlegung der Bauzonen; vielmehr unterliegt die Bauzonenausscheidung wie alle Raumplanung einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1-3 RPV; BGE 116 Ia 221 E. 3b S. 232, 339 E. 3b/aa S. 341 f.; 114 Ia 364 E. 4 S. 369; Alexandre Flückiger/Stéphane Grodecki, RPG-Kommentar, N. 40 und 119 f. zu Art. 15; Bertschi, Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, a.a.O., S. 31 f.; Jost, a.a.O., S. 167 ff.).
Indes bildet der nach anerkannter Methode geschätzte 15-jährige Baulandbedarf die Obergrenze für die Bemessung der Bauzone (Urteil 1P.87/1994 vom 28 April 1994 E. 4b, in: ZBl 96/1995 S. 91), von der nur ausnahmsweise, nach einer umfassenden Abwägung aller wesentlichen - auch regionalen und überregionalen - Interessen, abgewichen werden darf (Urteil 1P.139/1992 vom 20. Dezember 1993 E. 6d). Je grösser die bereits vorhandene Bauzone ist, desto mehr müssen die für eine Einzonung sprechenden Interessen zurücktreten (BGE 114 Ia 364 E. 4 S. 369). Ist die Bauzone bereits erheblich überdimensioniert, müssen zwingende Gründe für

eine weitere Bauzonenerweiterung sprechen (BGE 102 Ia 430 E. 5b S. 436; Entscheid 1P.218/2001 vom 13. August 2001 E. 5a).

7.2 Die Neueinzonung des Gebiets Prätschli in die Hotelzone erfolgte, weil kein Standort innerhalb der Bauzone für die Ansiedlung eines Wellness-Hotels des vorgesehenen Standards und der geplanten Grösse geeignet erschien.
2004 führte die Gemeinde zusammen mit einem beauftragten Architekten eine Standortevaluation für ein Wellness-Hotel mit separatem Personalhaus durch. Aufgrund der Kriterien (u.a. zusammenhängende Fläche von 2-3 ha, gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr, direkter Zugang zum Skigebiet, gute Besonnung und Aussicht, Betroffensein möglichst weniger Grundeigentümer) wurden nur zwei Standorte (Prätschli und Alp Maran; beide ausserhalb der Bauzone) in Betracht gezogen. Alle anderen Alternativstandorte wurden aufgrund planerischer Vorgaben, fehlender Verfügbarkeit oder konkreter Gegebenheiten (z.B. unattraktive Osthanglage, unzureichende Besonnung im Winter) ausgeschieden.
Die gute Besonnung, der direkte Zugang zum Skigebiet, usw. sind zweifellos Vorteile für einen Hotelstandort; sie können aber nicht als zwingende Gründe für die Vornahme einer Neueinzonung trotz ausreichender oder sogar überdimensionierter Bauzonenreserven betrachtet werden. Grundsätzlich müssen Neubauprojekte den bestehenden Baumöglichkeiten angepasst werden, und nicht umgekehrt die Bauzonen den Standortwünschen der Investoren. Wie die Gemeinde Arosa in ihrem Entwicklungsleitbild und den Grundsätzen der Ortsplanungsrevision 2002 festgehalten hat (vgl. oben E. 6.3.2 und unten E. 8.2), müssen vorrangig bestehende Hotelbauten innerhalb der Bauzone umgebaut oder ersetzt werden.
Die Neueinzonung von unüberbautem Land zur Realisierung eines bestimmten Bauvorhabens, das sich nur ausserhalb der bestehenden Bauzonen realisieren lässt, ist nach der bundesgerichtlichen Praxis ausnahmsweise zulässig, wenn die Planung aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung gerechtfertigt erscheint und den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung entspricht (BGE 124 II 391 E. 2c S. 393 f.; vgl. zuletzt Urteil 1C 225/2008 vom 9. März 2009 E. 4.5 mit Hinweisen). Zu den wesentlichen Grundsätzen der Raumplanung gehört insbesondere Art. 15 lit. b RPG. Führt die Neueinzonung zum Entstehen oder gar zur Vergrösserung überdimensionierter Bauzonen, so muss sie mit Auszonungen einhergehen, um RPG-konform zu sein.

7.3 Als weiteren Grund für die Neueinzonung macht die Gemeinde Arosa geltend, dass die (zur Erhaltung der Hotellerie erwünschte) Einführung einer Hotelzone nur möglich sei, wenn sie unüberbautes Land ausserhalb der Bauzone betreffe; dagegen sei die Umzonung von Land aus der Bau- in eine Hotelzone aufgrund der damit verbundenen Eigentums- und Betriebsbeschränkungen problematisch.
Dieser Auffassung ist zu widersprechen: Es ist raumplanungsrechtlich zulässig und i.d.R. ohne Entschädigungsfolgen möglich, bestehende Hotelbetriebe in eine Hotelzone umzuzonen. Der Erhaltung von Hotelbauten kommt, gerade in touristisch bedeutenden Orten wie Arosa, ein grosses öffentliches Interesse zu, das regelmässig das Interesse des Grundeigentümers an einer möglichst wirtschaftlichen Nutzung seines Grundstücks (z.B. durch Umwandlung in Zweitwohnungen) überwiegt. Eine solche Umzonung stellt jedenfalls dann keine materielle Enteignung dar, wenn am Standort bereits ein (rentabler) Hotelbetrieb existiert oder zumindest die längerfristige Existenzfähigkeit eines Hotels an diesem Standort bejaht werden kann (vgl. Urteil 1P.464/2003 vom 28. Oktober 2003 E. 4.2 betr. Hotelzone der Gemeinde Sigriswil).

8.
Wie das ARE in seiner Vernehmlassung dargelegt hat, kann eine Einzonung, mit welcher der Bedarf nach Art. 15 lit. b RPG lokal überschritten wird, u.U. mit dem Raumplanungsrecht des Bundes vereinbar sein, wenn der kantonale oder der regionale Richtplan einen Entwicklungsschwerpunkt definieren, um eine bestimmte Nutzung in einem klar umrissenen Gebiet zu fördern, sofern die Bauzonen der umliegenden Gemeinden entsprechend knapp bemessen sind, damit - regional betrachtet - insgesamt keine überdimensionierten Bauzonen entstehen.

8.1 Das neue Wellness-Hotel im Prätschli ist nicht Gegenstand eines regionalen Siedlungs- oder Tourismuskonzepts.
Der Richtplan des Kantons Graubünden vom 19. November 2002 (RIP 2000) definiert Arosa als touristisches Hauptzentrum (Anh. 3.S1); das Skigebiet Lenzerheide-Arosa-Chur ist als "Intensiverholungsgebiet in Tou-

rismusräumen" festgesetzt (Anh. 3.F1). Dagegen fehlen konkrete Aussagen zur Entwicklung von Hotellerie- und/oder Wellness-Anlagen in Arosa. Insbesondere gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass der Bau solcher Anlagen in Arosa (im Gegensatz zu den übrigen Gemeinden der Region) besonders gefördert werden soll, auch ausserhalb der bestehenden Bauzonen.
Vielmehr verweist der Richtplan (Ziff. 4.4 D S. 90) für spezielle Freizeitanlagen mit grösserem Flächenbedarf und grösseren räumlichen Auswirkungen (z.B. Thermal- oder Erlebnisbäder) innerhalb des Siedlungsgebiets auf den Teilbereich Siedlung/Ausstattung des Richtplans (Ziff. 5.2 S. 95 ff.). Danach soll die Entwicklung des Siedlungsgebiets, wo immer möglich und zweckmässig, nach innen erfolgen (vgl. oben E. 6.2). Erweiterungen des Siedlungsgebiets werden gemäss Richtplan dort vorgenommen, wo Synergien mit bereits getätigten Infrastrukturinvestitionen erreicht werden, wo die Siedlungsqualität verbessert oder erhalten werden kann und wo eine ausgewiesene Nachfrage besteht. Dabei knüpft der Richtplan Erweiterungen des Siedlungsgebiets an folgende Anforderungen (vgl. dazu im Einzelnen Urteil 1C 199/2007 vom 13. November 2008 E. 3.3-3.9 betr. Paspels, in: ZBl 110/2009 S. 315):
Leitbild, Zielvorstellungen
In städtischen Räumen/Agglomerationen und Tourismusräumen:
Abstimmung auf regionales Siedlungskonzept
Bedarfsnachweis (Nutzungsreserven, künftiger Bedarf)
Gestaltungs- und Erschliessungskonzept - keine anderen
überwiegenden Interessen berührt
Nachweis über die Verfügbarkeit des Baulands.

8.2 Die Gemeinde Arosa hat 1996 ein Gemeinde-Entwicklungsleitbild beschlossen. Dieses stellt für den Bereich Tourismus und Raumplanung folgende Grundsätze auf: Die bestehende Qualität im Angebot und in den Dienstleistungen sei zu erhalten, zu verbessern und auszubauen, ohne das Angebot gleichzeitig quantitativ zu vergrössern. Es dürfe kein neues Bauland eingezont werden; vielmehr müsse haushälterisch mit dem Grund und Boden und den anderen natürlichen Ressourcen umgegangen und die Landschaft gepflegt werden. Die Gemeinde bekannte sich zu einem umwelt- und sozialverträglichen Tourismus und ging davon aus, dass das heutige Verhältnis zwischen Lebens-, Wohn- und Sportraum nicht mehr weiter zulasten des Erholungsraums verändert werden dürfe. Im Bereich Raumplanung wurden die Ziele der Erhaltung der Landschaft und der Beschränkung der Bautätigkeit postuliert. Insbesondere seien keine zusätzlichen Einzonungen mehr vorzunehmen, sondern Umbauten zu fördern.
Dieses Entwicklungsleitbild diente als Grundlage der Gesamtrevision der Ortsplanung 2002. Gestützt darauf wurden folgende Grundsätze für die Ortsplanung formuliert (Planungs- und Mitwirkungsbericht der Gemeinde Arosa vom 29. November 2002 Ziff. 4.3 S. 11):
"a) keine Erweiterung der Bauzone;
b) bessere Nutzung der bestehenden Bauten und des heute eingezonten Baulands;
c) Fördern von Umbauten;
d) bestehende Gliederung des Landschaftsraumes beibehalten."
Die vorliegende Teilrevision entspricht nicht diesen Zielvorstellungen: Sie sieht die Errichtung eines neuen Hotels ausserhalb der bestehenden Bauzone vor. Dadurch wird die Bauzone auf Kosten der noch unverbauten Landschaft erweitert.

8.3 Die Neueinzonung kann sich somit nicht auf einen kantonalen oder regionalen Entwicklungsschwerpunkt stützen und entspricht auch nicht dem Entwicklungsleitbild der Gemeinde.

9.
Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die streitige Teilrevision der Ortsplanung Art. 15 lit. b RPG widerspricht. Die Beschwerden der privaten Beschwerdeführer sind somit gutzuheissen und das angefochtene Urteil samt den Planungsentscheiden der Gemeinde aufzuheben. Bestehen bleibt dagegen die Teilrevision des Baugesetzes vom 18. Dezember 2005 (Art. 41a Hotelzone; Art. 44 Zonenschema), die nicht angefochten wurde.
Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Indes hat die Gemeinde Arosa die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 BGG). Bei der Bemessung der Parteientschädigung ist zu berücksichtigen, dass die obsiegenden Beschwer-

deführer durch denselben Anwalt vertreten waren und im Wesentlichen gleichlautende Eingaben eingereicht haben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren 1C 220, 221 und 224/2009 werden vereinigt.

2.
Auf die Beschwerde der Gemeinde Arosa (1C 224/2009) wird nicht eingetreten.

3.
Die Beschwerden 1C 220/2009 und 1C 221/2009 werden gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 9. Dezember 2008 aufgehoben. Mitaufgehoben werden die am 18. Dezember 2005 von den Stimmberechtigten der Gemeinde Arosa beschlossenen Pläne (Zonenplan 1:2'000 Prätschli, Genereller Gestaltungsplan 1:2'000 Prätschli und Genereller Erschliessungsplan 1:2'000 Prätschli).

4.
Die Sache wird an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zu neuem Entscheid im Kostenpunkt zurückgewiesen.

5.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

6.
Die Gemeinde Arosa hat die Beschwerdeführer der Verfahren 1C 220 und 221/2009 für das bundesgerichtliche Verfahren mit je Fr. 2'500.– (insgesamt Fr. 5'000.–) zu entschädigen.

7.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Regierung des Kantons Graubünden, der Bürgergemeinde Chur und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 26. April 2010
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts