Urteilskopf

136 II 204

19. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Ehepaar A. und Mitb. gegen Gemeinde Arosa und Mitb. sowie Regierung des Kantons Graubünden (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_220/2009 / 1C_221/2009 / 1C_224/2009 vom 26. April 2010

Regeste (de):
Neueinzonung von 2,1 ha in eine Hotelzone zur Errichtung eines Wellnesshotels; Bauzonengrösse (Art. 15 lit. b RPG).

Berechnung des Bauzonenbedarfs: Trendmethode (E. 6.2.1), innere Nutzungsreserven (E. 6.2.2).

Bei der Beurteilung der Bauzonengrösse darf nicht isoliert auf die Hotelzone abgestellt werden (E. 6.4).

Ist die Bauzone bereits erheblich überdimensioniert, müssen zwingende Gründe für eine weitere Bauzonenerweiterung sprechen (E. 7.1); diese sind hier nicht gegeben (E. 7.2: Standortkriterien; E. 7.3: erstmalige Ausscheidung einer Hotelzone).

Regeste (fr):
Création d'une zone hôtelière de 2,1 ha pour la construction d'un hôtel wellness; dimensionnement des zones à bâtir (art. 15 let. b LAT).

Evaluation du besoin en zones à bâtir: méthode des tendances (consid. 6.2.1), réserves d'utilisation dans la zone à bâtir (consid. 6.2.2).

Pour juger de la dimension des zones à bâtir, la zone hôtelière ne doit pas être considérée séparément (consid. 6.4).

Lorsque la zone à bâtir est déjà largement surdimensionnée, une nouvelle extension ne peut avoir lieu que pour des motifs impérieux (consid. 7.1), inexistants en l'espèce (consid. 7.2: critères de l'emplacement; consid. 7.3: délimitation pour la première fois d'une zone hôtelière).

Regesto (it):
Attribuzione di 2,1 ha a una nuova zona alberghiera per costruire un albergo con centro del benessere; dimensionamento delle zone edificabili (art. 15 lett. b LPT).

Determinazione del bisogno di zone edificabili: metodo delle tendenze (consid. 6.2.1), riserve edilizie all'interno delle zone edificabili (consid. 6.2.2).

Nel valutare il dimensionamento della zona edificabile, non si può considerare isolatamente la zona alberghiera (consid. 6.4).

Quando la zona edificabile è già notevolmente sovradimensionata, per un ulteriore ampliamento devono sussistere motivi imperativi (consid. 7.1), inesistenti nella fattispecie (consid. 7.2; criteri di ubicazione; consid. 7.3: prima delimitazione di una zona alberghiera).

Sachverhalt ab Seite 205

BGE 136 II 204 S. 205

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.

BGE 136 II 204 S. 206

B. Am 18. Dezember 2005 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Arosa die Teilrevision der Ortsplanung. 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 das Ehepaar 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.

D. Gegen die Planungsbeschwerdeentscheide erhoben das Ehepaar A. und Mitbeteiligte sowie H. jeweils Rekurs an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Der regierungsrätliche Genehmigungsentscheid wurde zudem von drei Verbänden angefochten. Am 9. Dezember 2008 hiess das Verwaltungsgericht die Rekurse teilweise gut. In Abänderung des regierungsrätlichen Genehmigungsbeschlusses ordnete es zusätzliche Massnahmen zum Schutz des Moors Riedboden an. Im Übrigen wies es die Rekurse ab.

E. Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid haben das Ehepaar A. und Mitbeteiligte (1C_220/2009) sowie H. (1C_221/2009) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben.

F. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bemängelt in seiner Vernehmlassung, 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

BGE 136 II 204 S. 207

vorliegenden Ortsplanungsrevision zur Erreichung des Ziels, das Hotelsterben in der Gemeinde Arosa zu stoppen.

G. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde der privaten Beschwerdeführer gut. (Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

6. Gemäss Art. 15 RPG (SR 700) 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, BGE 116 Ia 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, 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, 2000, S. 140 ff.). Dementsprechend verpflichtet die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) die Gemeinwesen, 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 %).

BGE 136 II 204 S. 209

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. 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.

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.

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.von 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 des Baugesetzes Arosa vom 24. November 2002 (BG/Arosa) 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/Arosa 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/Arosa) 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.

BGE 136 II 204 S. 212

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, BGE 116 Ia 339 E. 3b/ aa S. 341 f.; BGE 114 Ia 364 E. 4 S. 369; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Kommentar, N. 40 und 119 f. zu Art. 15 RPG; 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

BGE 136 II 204 S. 213

zwingende Gründe für die Vornahme einer Neueinzonung trotz ausreichender oder sogar überdimensionierter Bauzonenreserven betrachtet werden. Grundsätzlich müssen Neubauprojekte den bestehenden Baumöglich-

keiten 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 nicht publ. 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).

BGE 136 II 204 S. 214

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