

# **GR\_GERICHTE R 2013 167 vom 9. Oktober 2013**

GR Gerichte, 2013-10-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_R\\_2013\\_167](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2013_167)

FR: GR\_GERICHTE R 2013 167 du 9 octobre 2013

IT: GR\_GERICHTE R 2013 167 del 9 ottobre 2013

## **Regeste**

Planungszone / Unterstellungsverfügung | Kostenverteilung Quartierplanung, Erschliessung etc.

## **Erwägungen**

### **E. 5**

Am 10., publiziert am 13. Juni 2013, beschloss der Gemeindevorstand Laax, für die FTB eine Planungszone zu erlassen. Mit der beabsichtigten Teilrevision von Art. 34 BG sowie der Zonen- und Generellen Gestaltungsplänen gemäss Beschluss der Gemeindeversammlung vom 4. November 2011 würden diese Bereiche im Lichte der neuen Zweitwohnungsregelungen des Bundes überprüft. Ziel sei eine neue Grundordnung, welche die Erhaltung der bestehenden, touristisch bewirtschafteten Betten, insbesondere von bestehenden Hotelbetrieben auf den betroffenen Liegenschaften, weitergehender sicherstelle. Mit den neuen, übergeordneten Vorgaben von Bund und Bundesgericht hätten sich die Verhältnisse seit dem Beschluss der Einwohnerschaft vom 4. November 2011 erheblich geändert. In der Planungszone dürften keine Neubauten, Umnutzungen oder baulichen Veränderungen bewilligt werden, wenn sie den vorgesehenen neuen Vorschriften widersprächen oder die Umsetzung der neuen Planung erschwerten oder dieser entgegenstehen könnten. Die Planungszone gelte für maximal zwei Jahre und sei auf alle zum Zeitpunkt der Publikation noch nicht bewilligten Baugesuche anzuwenden, ausgenommen Bauvorhaben in genehmigten Quartiergestaltungsplänen.

- 5 -

### **E. 6**

Am 11. Juni 2013 versandte die Gemeinde Laax ein Rundschreiben an die politischen Entscheidungsträger des Kantons, worin unter anderem ausgeführt wird, dass sich die Gemeinde Laax zusammen mit den neuen Eigentümern des Hotels B.\_\_\_\_\_ mit allen rechtlichen Mitteln gegen das Transitzentrum Hotel B.\_\_\_\_\_ zur Wehr setzen werde.

### **E. 7**

Am 10., mitgeteilt am 13. Juni 2013, unterstellte die Gemeinde Laax das Baugesuch vom 16. Mai 2013 für die Nutzungsänderung des Hotels in ein Asylzentrum der kommunalen Planungszone gemäss Beschluss des Gemeindevorstands vom 10. Juni 2013 und sistierte es bis zum Entscheid über das künftige Recht. Gleichzeitig wies sie den Kanton an, sämtliche Massnahmen (bauliche, betriebliche und anderweitige) zu unterlassen, welche dem Zweck der Planungszone, nämlich der Sicherstellung der bestehenden touristisch bewirtschafteten Betten, widersprechen könnten, zu unterlassen. Untersagt sei insbesondere auch die beabsichtigte Nutzung des Hotels als Asylzentrum.

## **E. 8**

Am 21. Juni 2013 wurde das Mietobjekt Hotel B.\_\_\_\_\_ dem Kanton vorzeitig zum Mietantritt übergeben.

## **E. 9**

Am 26. Juni 2013 reichte der Kanton (nachfolgend Beschwerdeführer) gegen die von der Gemeinde Laax am 10. Juni 2013 erlassene Planungszone beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Planungsbeschwerde gemäss Art. 101 KRG sowie gegen die Unterstellungsverfügung vom 13. Juni 2013 verwaltungsgerichtliche Beschwerde mit folgenden Rechtsbegehren ein: A. Planungsbeschwerde 1. a) Die von der Gemeinde Laax am 10. Juni 2013 beschlossene Planungszone sei aufzuheben. b) Eventualantrag 1: Der Text der Planungszone sei wie folgt zu ändern: „... Ziel ist eine neue Grundordnung, welche die Erhaltung Umnutzung der bestehenden, touristisch bewirtschafteten Betten, insbesondere von

- 6 - bestehenden Hotelbetrieben, in Zweitwohnungen auf den betroffenen Liegenschaften weitergehender sicherstellt verbietet. ...“ c) Eventualantrag 2: Es sei festzustellen, dass die vom Kanton geplante Nutzung des Hotels B.\_\_\_\_\_ als Asylunterkunft der Planungszone vom 10. Juni 2013 nicht widerspricht. 2. Antrag zum Verfahren: Das vorliegende Verfahren sei dringlich zu erklären (Art. 39 Abs. 2 lit. a VRG), es seien kurze Vernehmlassungsfristen anzusetzen und Fristerstreckungen an die Gemeinde seien nur zurückhaltend zu gewähren (am 26. Juni 2013 für dringlich erklärt). 3. Unter gesetzlicher Kosten- und Entschädigungsfolge. B. Verwaltungsgerichtliche Beschwerde 4. Die Unterstellungsverfügung vom 13. Juni 2013 sei aufzuheben. 5. Antrag zum Verfahren: Das vorliegende Verfahren sei dringlich zu erklären (Art. 39 Abs. 2 lit. a VRG), es seien kurze Vernehmlassungsfristen anzusetzen und Fristerstreckungen an die Gemeinde seien nur zurückhaltend zu gewähren (am 26. Juni 2013 für dringlich erklärt). 6. Unter gesetzlicher Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Eigentümer hätten für das sanierungsbedürftige Hotel B.\_\_\_\_\_ während mehrerer Jahren vergeblich einen Käufer gesucht und dessen Betrieb im Frühling 2013 ohnehin eingestellt. Das Hotel eigne sich ideal als Asyl-Kollektivunterkunft. Der Kanton trete im vorliegenden Verfahren als Mieter und Baugesuchsteller nicht hoheitlich auf, sodass im Falle des Obsiegens die ausseramtlichen Kosten von der Gemeinde zu tragen seien. Zur Begründung der Planungsbeschwerde führte der Beschwerdeführer was folgt aus: • Um gültig zu sein, müsste die Planungsabsicht der für zwei Jahre verhängten Planungszone hinreichend verfestigt sein, es müsste ein Planungsbedürfnis vorliegen, die Planungsabsicht müsste zulässig sein, die Planungsmaßnahme dürfte der Rechtssicherheit respektive Planbeständigkeit nicht offensichtlich widersprechen und dürfte nicht aus anderen Gründen offensichtlich rechtswidrig sein. All diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt. • Gemäss Art. 18 OR sei für rechtsgeschäftliche Erklärungen nicht der gewählte Wortlaut, sondern der wirkliche Wille massgebend. Einziges Ziel der Planungszone sei die Verhinderung der Inbetriebnahme der Asylunterkunft B.\_\_\_\_\_. Vorgesprochen werde aber die Erhaltung der bestehenden, touristisch bewirtschafteten Betten, insbesondere bestehender Hotelbetriebe. Die dissimulierte Planungsabsicht gehe

- 7 - daraus hervor, dass ein Umnutzungsverbot im Rahmen der Ortsplanungs-Totalrevision 2011/2012 nur im Bereich der Talstation Laax/O.1.\_\_\_\_\_ vorgesehen und für den Rest des Gemeindegebiets ausdrücklich verworfen worden sei. Im entsprechenden Planungs- und Mitwirkungsbericht habe die Gemeinde gar ausdrücklich festgehalten, Hotels und

Gastwirtschaftsbetriebe dürften im bestehenden Bauvolumen vollumfänglich in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Die Gemeinde habe drei Verhinderungsstrategien, erstens die Verfügung der Baubewilligungspflicht, zweitens den Beitrag an die privaten Investoren und jetzt drittens die Planungszone. Die Planungszone sei örtlich auf den FTB beschränkt. Die wahren Hintergründe liessen sich auch daraus erkennen, dass für jene grossen Flächen des FTB, welche überhaupt nicht oder nicht mit einem Hotel überbaut seien, in der Planungszone keinerlei Beschränkungen vorgesehen seien. Diese Bereiche würden mithin keiner touristischen Nutzung vorbehalten, sondern dürften auch weiterhin jeder beliebigen tourismusfremden Nutzung zugeführt werden. Somit bestehe mangels hinreichend verfestigter Planungsabsicht eine rechtswidrige Planungszone. • Das Planungsziel, die Realisierung der Asylunterkunft zu verbieten, sei rechtswidrig. Einerseits diene eine Asylunterkunft wie ein gewöhnliches Hotel der zeitlich begrenzten Beherbergung von Personen. Der Unterschied liege darin, dass der Asylsuchende weniger konsumiere und voraussichtlich kein Skibillet löse, dass er eine andere Staatszugehörigkeit aufweise als der Hotelgast und dass er über einen anderen ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus verfüge. Dies seien keine sachlichen Kriterien für eine Ungleichbehandlung im Bereich des Raumplanungsrechts. Die Asylunterkunft sei zonenkonform und nicht baubewilligungspflichtig. Andererseits verletze ein generelles Verbot von Asylunterkünften im Baugebiet die übergeordnete eidgenössische und kantonale Asylgesetzgebung, weil die Behörden ihre vom Gesetz vorgesehenen Aufgaben, die Unterbringung von Asylsuchenden, nicht mehr wahrnehmen könnten. • Zwar komme dem Gebot der Rechtssicherheit und Planbeständigkeit im Rahmen der Festsetzung der Planungszone geringere Bedeutung zu, als im Rahmen der Genehmigung der konkreten Nutzungsplanung, zumal die Umsetzung der Planungsabsicht beziehungsweise die Änderung der Nutzungsplanung bei Erlass der Planungszone noch nicht bekannt seien. Dies bedeute jedoch nicht, dass die Gebote der Rechtssicherheit und Planbeständigkeit bei Erlass einer Planungszone gänzlich vernachlässigt werden dürften. Die Aufhebung einer Planungszone wegen Unvereinbarkeit der beabsichtigten Planung mit dem Planbeständigkeitsgebot komme nach bundesgerichtlicher

- 8 - Rechtsprechung nur in Betracht, wenn bereits im Zeitpunkt des Planungszonenerlasses offensichtlich und augenfällig sei, dass die beabsichtigte Planung mit Art. 21 Abs. 2 RPG nicht vereinbar sei. Eine Planungszone sei wegen Verletzung des Gebots der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit dann unzulässig, wenn entweder die Nutzungsvorschriften gerade erst den bestehenden Verhältnissen angepasst worden seien oder sich seit deren Erlass keine planungsrechtlich erheblichen Änderungen ergeben hätten. Hier sei die geltende Nutzungsordnung nur gerade 13 Monate nach ihrem Inkrafttreten abgeändert worden. Dies sei nur zulässig, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert hätten respektive dann, wenn sich die junge Grundordnung im Nachhinein als krass fehlerhaft herausstellte oder sich die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse innert kurzer Zeit einschneidend verändert hätten, dass sich eine rasche Anpassung geradezu aufdränge. Vorliegend fehle auch der notwendige Kausalzusammenhang zwischen den geltend gemachten geänderten Verhältnissen (Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes) und dem von der Gemeinde behaupteten Planungsbedürfnis (Umnutzungsverbot für Hotels). Im Zeitpunkt, wo die Gemeinde nur für bestehende Hotels im Bereich der Talstation Laax/O.1. \_\_\_\_\_ ein Umnutzungsverbot erlassen habe, hätten auf Bundesebene keinerlei Beschränkungen betreffend Zweitwohnungsbau bestanden. Somit sei sich die Gemeinde am 4. November 2011 darüber bewusst gewesen, dass gemäss Bundesrecht die

Hotels in der Gemeinde zu 100 % einer Zweitwohnungs- oder beliebigen Nutzung zugeführt werden durften. Im Bewusstsein dieser Rechtslage habe die Gemeinde die wohlerworbenen Rechte privater Grundeigentümer höher gewichtet und bewusst auf ein Umnutzungsverbot von Hotels verzichtet. Gemäss Art. 75b BV könnten Hotels/Beherbergungsbetriebe nur noch unter den Einschränkungen gemäss Art. 3 Abs. 3 ZwVO in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Mit der eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzgebung sei somit die Umnutzung von Hotels/Beherbergungsbetrieben eingeschränkt worden. Somit habe die Gemeinde in Kenntnis fehlender bundesrechtlicher Beschränkungen betreffend Hotelumnutzungen keine eigenen Einschränkungen als notwendig erachtet. Dementsprechend könne nach Erlass der eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzgebung umso mehr auf kommunale Einschränkungen verzichtet werden. Somit hätten sich die Verhältnisse nicht erheblich geändert. • Der Zweck der Planungszone gemäss Art. 21 KRG bestehe weder darin, ein konkretes Baubewilligungsverfahren zeitlich derart zu verzögern, dass der Baugesuchsteller das Projekt zufolge zeitlicher Verzögerung aufgeben müsse, noch darin, mit vorgeschobener Begründung (Erhalt von touristisch bewirtschafteten Betten, nämlich

- 9 - Hotelbetten) ein davon abweichendes Ziel (Verhinderung einer Asylunterkunft B.\_\_\_\_\_) anzustreben. Die Planungszone sei somit auch rechtsmissbräuchlich. • Zudem wäre, sollte die streitige Planungszone nicht als rechtswidrig aufgehoben werden, jedenfalls festzustellen, dass die vom Kanton geplante Nutzung des Hotels B.\_\_\_\_\_ als Asylunterkunft der Planungszone nicht widerspreche. Zur Begründung der verwaltungsrechtlichen Beschwerde (Unterstellungsverfügung) brachte der Beschwerdeführer folgendes vor: • Werde die Planungszone infolge Rechtswidrigkeit aufgehoben, entfalle die Rechtsgrundlage für die Unterstellungsverfügung, so dass diese ebenfalls aufzuheben sei. Sollte das Verwaltungsgericht feststellen, dass die vom Kanton geplante Nutzung des Hotels B.\_\_\_\_\_ als Asylunterkunft der Planungszone nicht widerspreche, sei die Unterstellungsverfügung als unbegründet aufzuheben.

#### **E. 10**

Am 15. Juli 2013 beantragte die Gemeinde Laax (nachfolgend Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Planungsbeschwerde, soweit darauf einzutreten sei, und die Abweisung der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde. • Aufgrund des Hinweises der Regierung auf die Folgen der Zweitwohnungsinitiative im Genehmigungsbeschluss zur letzten Ortsplanungsrevision am 8. Mai 2012 habe sich der Gemeindevorstand schon am 9. und 23. Oktober 2012 wieder mit dem kommunalen Gesetz über Zweitwohnungen befasst. • In den letzten Jahren seien sechs Hotels vornehmlich in der WMZ 3 und 4 in Wohnungen umgenutzt worden. Damit seien der Hotellerie in Laax in den letzten Jahren circa 1'130 Hotelbetten verloren gegangen. In der Nachbargemeinde Flims sehe es noch schlimmer aus. Von den heute noch bestehenden zwölf Hotels seien nur zwei weniger als 25 Jahre alt. Es bestehe das erhebliche Risiko von Umnutzungen. Hinsichtlich Planungsbeschwerde führte die Beschwerdegegnerin was folgt aus:

- 10 - • Die Beschwerdegegnerin verhalte sich nicht unlauter. Sie habe von Anfang an auf die baurechtlichen Probleme hingewiesen. Es könne ihr nicht vorgeworfen werden, dass sich die Verhältnisse durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative geändert hätten. Sie habe sich zu Recht dazu entschlossen, die daraus entstehenden Konsequenzen zu prüfen. Es gehe nicht um die Verhinderung der Asylunterkunft B.\_\_\_\_\_, sondern darum, die FTB im Lichte der neuen Zweitwohnungsregelung des Bundes zu überprüfen. Zielsetzung sei eine

neue Grundordnung, welche die Erhaltung bestehender touristisch bewirtschafteter Betten, insbesondere Hotelbetten, sicherstelle. Beim B.\_\_\_\_\_ gehe es darum, warme Betten zu erhalten und das touristisch bewirtschaftete Angebot in Laax sicherzustellen. Daran ändere nichts, dass anlässlich der Totalrevision der Ortsplanung 2011/2012 ein Umnutzungsverbot für bestehende Hotels auf dem gesamten Gemeindegebiet verworfen worden sei (mit Ausnahme des Bereichs Talstation Laax/O.1.\_\_\_\_\_). Damals seien die Verhältnisse anders gewesen. Wäre bereits damals ein Umnutzungsverbot für bestehende Hotels beschlossen worden, hätten keine Zweitwohnungen mehr erstellt werden dürfen. Dies wäre wegen der Finanzierung sehr problematisch gewesen. Die Situation habe sich insoweit entspannt, als der Neubau von Zweitwohnungen aufgrund der Zweitwohnungsinitiative in der Gemeinde Laax ausgeschlossen sei. Dies erhöhe aber den Druck auf bestehende Liegenschaften und insbesondere auf bestehende Hotelbetriebe. Diese könnten jetzt gemäss Art. 3 Abs. 3 ZwVO und auch gemäss dem Entwurf für das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Art. 9 Abs. 2 ZwG) zu Zweitwohnungen umgenutzt werden. Damit sei der Verlust weiterer Hotelbetriebe absehbar. Insoweit liege eine neue Situation vor und von einer dissimulierten Planungsabsicht könne keine Rede sein. Die Beschwerdegegnerin habe sich von Anfang an auf den Standpunkt gestellt, die Umnutzung sei bewilligungspflichtig. Die Beschwerdeführerin habe die Verfügung vom 23. April 2013 nicht angefochten und ein Baugesuch für die Umnutzung eingereicht. Damit habe sie die Bewilligungspflicht anerkannt. Der von der Gemeindeversammlung beschlossene Beitrag an die Investoren sei keine Verhinderungsstrategie, sondern ein Beitrag an die Erhaltung bestehender Hotelbetten. An die einigermaßen verfestigte Planungsabsicht dürften gemäss Lehre und Rechtsprechung keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Die Planung werde nicht bei der Festsetzung der Planungszone, sondern später verwirklicht und konkretisiert. Im Allgemeinen genüge das Vorliegen eines Entschlusses des zuständigen Gemeinwesens, aus dem ein klar umrissener Wille auf Planänderung hervorgehe; einen rechtsförmlichen Beschluss oder gar Planentwürfe brauche es nicht.

- 11 - Vorliegend gehe es darum, Massnahmen zu prüfen und auch zu treffen, damit die bestehenden, touristisch bewirtschafteten Betten, insbesondere in bestehenden Hotelbetrieben erhalten und auch weitergehend sichergestellt werden könnten. • Mit der Argumentation, die Begründung und das Planungsziel seien verschieden, unterstelle der Beschwerdeführer der Beschwerdegegnerin rechtswidrige Absichten. Der Beschwerdeführer propagiere selber den Erhalt bestehender Hotelinfrastruktur im Sinne von warmen Betten im Richtplan. Es sei nicht rechtsungleich oder im Widerspruch zur Gesetzgebung, wenn die Beschwerdegegnerin Massnahmen prüfe, welche der Kanton ausdrücklich empfehle. Es gehe nicht an, jegliche staatliche Tätigkeit den Interessen des Asylwesens zu unterstellen. Die Zulässigkeit der Planungsabsicht könne damit nicht in Frage gestellt werden. • Zwar sei (mit Ausnahme der Beherbergungsbetriebe bei der Talstation Laax/O.1.\_\_\_\_\_ ) anlässlich der Nutzungsplanrevision 2011 auf ein Umnutzungsverbot für Hotels und Beherbergungsbetriebe verzichtet worden. Die Verhältnisse, insbesondere mit Blick auf die Raumplanung, hätten sich mit Annahme der Zweitwohnungsinitiative indes erheblich geändert. Der Konnex zwischen den neuen Bestimmungen der Zweitwohnungsregelung des Bundes und der Planungszone liege vor. Der Druck auf bestehende Liegenschaften und insbesondere Hotelbetriebe erhöhe sich deswegen. Es bestehe die Gefahr der Umnutzung weiterer Betriebe in Zweitwohnungen oder für andere Bedürfnisse. Es erstaune, dass die Beschwerdeführerin den Zusammenhang zwischen der Zweitwohnungsgesetzgebung und den veränderten raumplanerischen

Verhältnissen in den Gemeinden nicht sehen wolle, zumal sie selber eine Praxishilfe für die Anwendung der eidgenössischen Verordnung über Zweitwohnungen (ZwVO) erlassen habe, worin explizit auch Massnahmen gegen unerwünschte Entwicklungen bei Umnutzungsfällen aufgeführt seien. Der Eventualantrag, wonach nur die Umnutzung bestehender Hotelbetriebe in Zweitwohnungen verboten werden solle, sei unbehelflich. Es gehe der Beschwerdegegnerin nicht nur darum, die Umwandlung bestehender Hotels in Zweitwohnungen zu unterbinden. Hauptzielsetzung sei die Erhaltung der warmen Betten. • Der Beschwerdeführer wolle eine Feststellung, dass sein Vorhaben nicht bewilligungspflichtig sei, und, falls doch, dass es bewilligungsfähig sei (Eventualantrag 2). Dies könne aber nicht im vorliegenden Verfahren geprüft werden, sondern im Baubewilligungsverfahren. Unzutreffend sei auch, dass die geplante Nutzung als Asylunterkunft der Planungszone nicht widerspreche.

- 12 - Asylunterkünfte seien definitionsgemäss keine touristisch bewirtschafteten Infrastrukturen. Bezüglich verwaltungsgerichtlicher Beschwerde führte die Beschwerdegegnerin aus, die Planungszone sei nicht rechtswidrig und die geplante Nutzung des Hotels B.\_\_\_\_\_ als Asylunterkunft sei damit nicht vereinbar. Demzufolge sei auch die Beschwerde gegen die Unterstellungsverfügung unbegründet und die verwaltungsgerichtliche Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 11**

In einem zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen und Standpunkten fest und ergänzten und vertieften ihre Argumentation.

#### **E. 12**

Am 18. September 2013 forderte der Instruktionsrichter die Beschwerdegegnerin auf, dem Gericht mitzuteilen, welche der noch bestehenden Hotels im FTB gemäss Art. 34 BG lägen. Zudem solle sie dem Gericht Zonen- respektive Generelle Gestaltungspläne oder Ausschnitte derselben zustellen, aus welchen sämtliche in der Gemeinde liegenden FTB gemäss Art. 34 BG hervorgingen. Darauf teilte die Beschwerdegegnerin dem Gericht am 24. September 2013 mit, es lägen die sieben Hotels D.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, G.\_\_\_\_\_, H.\_\_\_\_\_ Haus und I.\_\_\_\_\_ im FTB. Die Hotels K.\_\_\_\_\_, L.\_\_\_\_\_, M.\_\_\_\_\_ und N.\_\_\_\_\_ lägen in der Mischzone für Beherbergungsbetriebe und Betriebsstätten gemäss Art. 26 BG, weswegen keine Notwendigkeit bestanden habe, diese auch noch dem FTB zu unterstellen. Die angeforderten Pläne lagen dem Schreiben bei. Das beschwerdegegnerische Schreiben vom 24. September 2013 wurde dem Beschwerdeführer vom Gericht am 26. September 2013 zur Kenntnis gebracht.

- 13 - Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in ihren Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. a) Gemäss Art. 101 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100) können Beschlüsse der Gemeinden über den Erlass oder die Verlängerung von Planungszonen innert 30 Tagen seit der öffentlichen Bekanntgabe mit Planungsbeschwerde bei der Regierung angefochten werden. Die Regierung hat volle Überprüfungsbefugnis. Hebt sie im Beschwerdeentscheid Erlasse oder Teile davon auf, entscheidet sie in der Sache selbst oder weist diese zur neuen Beschlussfassung an die Gemeinde zurück (Art. 101 Abs. 3 KRG). Gemäss Art. 102 Abs. 1 KRG können Entscheide der Regierung über Planungsbeschwerden mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. e des

Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) Entscheide, die von der Regierung entgegen den allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften wegen Befangenheit oder aus anderen Gründen nicht überprüft werden können. Dabei können beim Gericht gemäss Art. 51 Abs. 1 VRG grundsätzlich Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. b) Im vorliegenden Verfahren besteht die Besonderheit darin, dass der Kanton, welcher gemäss Art. 101 KRG grundsätzlich für die Überprüfung von Beschlüssen der Gemeinden über den Erlass oder die Verlängerung von Planungszonen zuständig ist, Beschwerdeführer und Verfahrens-

- 14 - partei ist. Diese Interessenkollision führt dazu, dass die vorliegende Planungsbeschwerde nicht von der Regierung, sondern vom Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden behandelt wird (Art. 49 Abs. 1 lit. e VRG), welchem volle Überprüfungsbefugnis zukommt. Der Entscheid des Verwaltungsgerichtes ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid im Sinne von Art. 86 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110), welcher beim Bundesgericht angefochten werden kann. c) Für die Beurteilung der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist das Verwaltungsgericht nach den üblicherweise anzuwendenden Bestimmungen von Art. 49 ff. VRG zuständig. d) Zur Planungsbeschwerde sind gemäss Art. 101 Abs. 2 KRG Personen berechtigt, die ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung der Planung haben oder nach Bundesrecht legitimiert sind. Der Beschwerdeführer als Mieter des Hotels B.\_\_\_\_\_ verfügt unbestrittenermassen über die für die Beschwerdelegitimation notwendige Betroffenheit. Als Adressat der Unterstellungsverfügung vom 13. Juni 2013 ist er überdies nach Art. 50 VRG zur Beschwerdeerhebung im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren legitimiert. Gegenteiliges wird von der Beschwerdegegnerin denn auch nicht geltend gemacht. 2. a) Der vorliegend mittels Planungsbeschwerde angefochtene Planungszonebeschluss des Gemeindevorstands Laax vom 10. Juni 2013 erging in Anwendung von Art. 21 Abs. 1 KRG. Gemäss dieser Bestimmung ist der Gemeindevorstand befugt, für das ganze Gemeindegebiet oder Teile davon eine Planungszone zu erlassen, wenn der Erlass oder die Änderung der Grundordnung (Baugesetz, Zonenplan, Genereller Erschliessungsplan, Genereller Gestaltungsplan) in die Wege

- 15 - geleitet wird. Der Zweck derartiger Planungszone besteht darin, zu verhindern, dass die Baubehörde Baubewilligungen erteilen müsste, die den vorgesehenen neuen Vorschriften und Plänen widersprechen oder die Ausführung der beabsichtigten Grundordnungsplanung beeinträchtigen könnte (Art. 21 Abs. 2 KRG). Mit Planungszone soll also dafür gesorgt werden, dass nichts unternommen wird, was die beabsichtigte Planung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700]). b) Damit der Erlass einer Planungszone im Beschwerdeverfahren als rechtmässig eingestuft und damit geschützt werden kann, müssen nach ständiger Praxis der Regierung (ZGRG 04/10 S.253 ff.) und gemäss Lehre und Rechtsprechung (vgl. ALEXANDER RUCH, Kommentar RPG, Art. 27 N. 24 ff.) kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sein: • Es muss eine hinreichend verfestigte Planungsabsicht vorliegen; • Die beabsichtigte Planungsabsicht muss durch ein entsprechendes Planungsbedürfnis abgedeckt sein; • Die beabsichtigten Planungsmassnahmen dürfen Art. 21 Abs. 2 RPG und den daraus fliessenden Geboten der Rechtssicherheit respektive Planbeständigkeit nicht offensichtlich widersprechen; • Die beabsichtigte Planung darf

nicht aus anderen Gründen offensichtlich rechtswidrig sein. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, haben die von einer Planungszone Betroffenen diese grundsätzlich hinzunehmen, auch wenn sie unter Umständen zu einer vorübergehenden Blockierung von Quartierplanungen und/oder allfälligen Bauvorhaben führen mag.

- 16 - 3. a) Wie sogleich zu zeigen ist, scheidet vorliegend die Festsetzung der Planungszone für sämtliche nach geltendem Recht möglichen Nutzungen im FTB - mit Ausnahme der Nutzung als unbewirtschaftete Zweitwohnungen - an der zum Zeitpunkt des Erlasses fehlenden Voraussetzung der erheblich geänderten Verhältnisse. b) Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Diese Bestimmung garantiert der Nutzungsplanung einerseits eine gewisse Beständigkeit und sichert ihr die vom Gesetzgeber zugedachte Funktion. Die Pläne sind andererseits revidierbar, da dem Grundeigentümer aus Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden können sollen. Für eine Planänderung ist nötig, dass sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Verhältnisse betrifft und erheblich ist und damit eine Plananpassung nötig erscheint (BGE 123 I 175 E.3a, 119 Ib 480 E.5c, 114 Ia 32 E.6). Die erhebliche Änderung der Verhältnisse, als Voraussetzung für die Möglichkeit einer Plananpassung, ist kein fixer Begriff. Im Gegenteil wechseln die mit ihm einhergehenden Anforderungen nach Massgabe der jeweiligen Verhältnisse. Die Anforderungen steigen, je detaillierter der Plan ausgestaltet ist. Je neuer ein Plan ist, umso mehr kann man auf seine Beständigkeit vertrauen, was zur Folge hat, dass die Gründe, welche eine Revision rechtfertigen, entsprechend gewichtig sein müssen (BGE 120 Ia 227 E.2c, 113 Ia 444 E.5b). Erheblich geänderte Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG liegen dann vor, wenn man vernünftigerweise annehmen kann, das Gemeinwesen hätte anders verfügt, wenn es im Zeitpunkt der

- 17 - Entscheidfindung mit den gegenwärtigen Verhältnissen konfrontiert gewesen wäre. Dies muss aber durch den Einbezug von Erwägungen relativiert werden, welche den Zeitablauf und den Anforderungen an den Schutz von Treu und Glauben Rechnung tragen. Die Änderung der Verhältnisse, deren Bedeutung im konkreten Fall abzuwägen ist, kann ausschliesslich faktischer Natur sein. Es kann sich beispielsweise um topografische Veränderungen, um demografische Entwicklungen, Verhaltensveränderungen, wirtschaftliche Entwicklungen, veränderte Verkehrsbedürfnisse oder eine neue Lage der öffentlichen Finanzen handeln. Solche Änderungen können neue Bedürfnisse des Gemeinwesens auslösen, welche bei der Erstellung des Nutzungsplans noch nicht berücksichtigt werden konnten (BGE 124 II 391 E.4b); oder sie können frühere Bedürfnisse, welche gewisse Bestandteile des geltenden Plans gerechtfertigt hatten, verändern oder gänzlich zum Verschwinden bringen (BGE 114 Ia 335 E.2b). Die Verhältnisse müssen mit anderen Worten in einer Weise geändert haben, dass kein öffentliches Interesse mehr an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung besteht. Hingegen fehlt es an den Voraussetzungen für eine Planänderung, wenn die Verhältnisse bei der früheren Planfestsetzung bereits bekannt waren und somit schon in den planerischen Entscheid eingeflossen sind (BGE 123 I 175 E.3f). Gesetzesänderungen sind nicht als erhebliche Änderungen der Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG zu betrachten. Sie verlangen grundsätzlich eine entsprechende Anpassung der Nutzungspläne. Dies heisst

aber nicht, dass Nutzungspläne quasi permanent überprüft werden müssten, bloss weil die Pläne durch den natürlichen Gang der Dinge nicht mehr in allen Einzelheiten den Anforderungen des RPG genügen. Ein solches Vorgehen würde die Möglichkeit ständiger Änderungen eröffnen und die Suche nach einem Kompromiss zwischen Plananpassung und Rechtssicherheit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG unterlaufen. Die Pflicht zur Anpassung der

- 18 - Nutzungspläne an die Grundsätze des RPG, des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) sowie des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451) ist ein entscheidender Beweggrund für Planrevisionen. Bloss Veränderungen in der Einstellung der Bevölkerung oder veränderte politische Kräfteverhältnisse sind keine erheblichen Veränderungen im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG (vgl. zu alledem THIERRY TANQUEREL, Kommentar RPG, Art. 21 N. 31 ff.; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 21 N. 14 ff.). c) Die Erheblichkeit der Änderungen der Verhältnisse, die für die Anpassung von Nutzungsplänen erforderlich ist, muss - falls von diesem Planungsinstrument Gebrauch gemacht wird - bei der Festsetzung der Planungszone nachgewiesen werden. Dagegen ist die Frage, ob die Voraussetzungen der Nutzungsplanänderung vorliegen, erst bei der Planfestsetzung zu beantworten (ALEXANDER RUCH, a.a.O., Art. 27 N.36). 4. a) Vorliegend haben die Stimmberechtigten von Laax am 4. November 2011 ihre Grundordnung totalrevidiert. Dabei wurden insbesondere ein neues Baugesetz (BG) sowie ein Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus und zur Förderung von Erstwohnungen und gewerblichen Nutzungen (ELFG) beschlossen. Weiter wurden sämtliche Nutzungspläne angepasst und überarbeitet. Am 8. Mai 2012 genehmigte die Regierung die Totalrevision der Grundordnung mit dem Hinweis, dass die Beschwerdegegnerin das ELFG nach Vorliegen der gemäss der neuen Verfassungsbestimmungen (Art. 75b und Art. 197 Ziff. 8 Abs. 2 BV) zu erlassenden Bundes-Ausführungsgesetzgebung zu überprüfen habe. Lediglich 13 Monate nach der Genehmigung des BG, des ELFG sowie der diversen Zonen- und Generellen Gestaltungs- und Erschliessungsplänen durch die Regierung hat die Beschwerdegegnerin am 10. Juni 2013 für die FTB eine Planungszone erlassen. Ziel derselben

- 19 - ist eine neue Grundordnung, welche die Erhaltung der bestehenden, touristisch bewirtschafteten Betten, insbesondere von bestehenden Hotelbetrieben auf den betroffenen Liegenschaften, weitergehender sicherstelle. Die Formulierung schliesst, so die erklärte Absicht der Beschwerdegegnerin, alle nach geltendem Recht im FTB möglichen Nutzungen aus, die nicht mit der Erhaltung der bestehenden touristisch bewirtschafteten Betten, insbesondere Betten in den bestehenden Hotelbetrieben, einher geht (wie zum Beispiel Läden, Restaurant, Büros, Kollektivunterkunft für Asylbewerbende etc.). Zur Begründung machte sie geltend, die Verhältnisse hätten sich seit dem Beschluss der Einwohnerschaft vom 4. November 2011 mit den neuen übergeordneten Vorgaben von Bund und Bundesgericht erheblich geändert. Diese Ausführungen bekräftigte die Beschwerdegegnerin in der Unterstellungsverfügung vom 13. Juli 2013, mit welcher sie das Baugesuch des Kantons vom 16. Mai 2013 für die Nutzungsänderung des Hotels B.\_\_\_\_\_ in ein Asylzentrum der kommunalen Planungszone unterstellte. In ihrer Vernehmlassung machte sie überdies geltend, die neuen übergeordneten Vorgaben von Bund und Bundesgericht erhöhten den Druck auf bestehende Liegenschaften und insbesondere auf bestehende Hotelbetriebe. Der Verlust weiterer Hotelbetriebe sei damit absehbar. Somit liege eine neue Situation vor, welche den Erlass einer Planungszone rechtfertige. Diese Ausführungen

bekräftigte die Beschwerdegegnerin nochmals in ihrer Duplik vom 21. August 2013. b) Wie soeben erläutert, macht die Beschwerdegegnerin als geänderte Verhältnisse einzig die neuen übergeordneten Vorgaben von Bund und Bundesgericht betreffend die Zweitwohnungsproblematik, welche den Druck auf bestehende Liegenschaften und insbesondere auf bestehende Hotelbetriebe sowie das Risiko des Verlustes weiterer Hotelbetriebe erhöhe, geltend. Sie behauptet aber nicht, geschweige denn substantiiert,

- 20 - es lägen - ausser der seit März 2012 akuten Problematik der unbewirtschafteten Zweitwohnungen - weitere erheblich geänderte Verhältnisse vor, welche seit dem Beschluss des Laaxer Stimmvolks vom 4. November 2011 respektive der Genehmigung der Totalrevision der Grundordnung durch die Regierung vom 8. Mai 2012 eingetreten seien. Solche sind denn auch nicht ersichtlich. Es sind keinerlei Hinweise vorhanden, dass sich die Situation betreffend aller anderen aufgrund des geltenden Rechts im FTB möglichen Nutzungen als der Nutzung für unbewirtschaftete Zweitwohnungen geändert hat. Vor diesem Hintergrund kann man hier vernünftigerweise nicht annehmen, das Gemeinwesen hätte - abgesehen von der durch die Zweitwohnungsproblematik eingetretenen Änderung - anders verfügt, wenn es im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung mit den gegenwärtigen Verhältnissen konfrontiert gewesen wäre. Die Festsetzung der Planungszone für alle anderen nach geltendem Recht möglichen Nutzungen im FTB als eben der Nutzung als unbewirtschaftete Zweitwohnungen scheitert somit an der zum Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone nachzuweisenden, hier jedoch fehlenden Voraussetzung der erheblich geänderten Verhältnisse. Die Verhältnisse haben sich diesbezüglich in der kurzen Zeit seit dem Beschluss des Stimmvolkes vom 4. November 2011 respektive der Genehmigung der neuen Grundordnung durch die Regierung vom 8. Mai 2012 also nicht nur nicht erheblich, sondern überhaupt nicht geändert. 5. a) Demnach ist die Planungsbeschwerde im Sinne des Eventualantrages 1 des Beschwerdeführers teilweise gutzuheissen und der Text der Planungszone wie folgt zu ändern: „... Ziel ist eine neue Grundordnung, welche die Umnutzung der bestehenden, touristisch bewirtschafteten Betten, insbesondere von bestehenden Hotelbetrieben, in Zweitwohnungen auf den betroffenen Liegenschaften weitergehender verbietet. ...“. Folglich ist auch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde

- 21 - gutzuheissen und die angefochtene Unterstellungsverfügung vom

### **E. 13**

Juni 2013 aufzuheben. Die Gemeinde ist anzuweisen, das Baubewilligungsverfahren weiterzuführen. b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens rechtfertigt es sich, sich Verfahrenskosten zu sieben Achteln der Beschwerdegegnerin und zu einem Achtel dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 73 Abs. 1 VRG). Gemäss Art. 78 Abs. 1 VRG wird im Rechtsmittelverfahren die unterliegende Partei in der Regel verpflichtet, der obsiegenden Partei die durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten zu ersetzen. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (Art. 78 Abs. 2 VRG). Vorliegend obsiegt der Kanton indes nicht in seinem amtlichen Wirkungskreis. Vielmehr tritt er, indem er eine Liegenschaft zur Benützung als Kollektivunterkunft für Asylbewerber sucht, als Privater auf. Die Situation lässt sich mit derjenigen vergleichen, wo der Kanton eine Liegenschaft zur Benützung als Büroräumlichkeiten sucht, was offenkundig ebenfalls keine Tätigkeit im amtlichen Wirkungskreis darstellt. Die vorliegende Auseinandersetzung erfolgte nicht in Erfüllung der gesetzlichen Pflichten des Kantons zur Zurverfügungstellung von

Asylunterkünften. Dementsprechend steht dem Kanton eine aussergerichtliche Entschädigung zu. Die Beschwerdegegnerin hat daher den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer aussergerichtlich zu entschädigen. Die mit der eingereichten Honorarnote vom 26. August 2013 geltend gemachte Parteientschädigung von gesamthaft Fr. 17'931.90 (62 h x Fr. 260.-- zuzüglich 3 % Spesenpauschale und MWST) ist jedoch entsprechend dem Verfahrensausgang (teilweise Gutheissung der Planungsbeschwerde und Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde) sowie angesichts der nicht allzu hohen - 22 - Komplexität der sich stellenden Rechtsfragen zu reduzieren. Das Gericht setzt daher die aussergerichtliche Entschädigung ermessensweise auf Fr. 7'000.-- (inkl. MWST) fest. Diesen Betrag hat die Beschwerdegegnerin somit noch an den Beschwerdeführer zu bezahlen. Demnach erkennt das Gericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.