

# GR\_GERICHTE VR3 2023 44 vom 25. September 2025

GR Gerichte, 2025-09-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_VR3 2023 44](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_VR3_2023_44)

FR: GR\_GERICHTE VR3 2023 44 du 25 septembre 2025

IT: GR\_GERICHTE VR3 2023 44 del 25 settembre 2025

## Regeste

Ortsplanungsrevision | Beschwerde

## Erwägungen

### E. 1

Januar 2025 hängigen Verfahren des ehemaligen Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden übertragen worden sind (vgl. Art. 122 Abs. 5 GOG), weitergezogen werden. Da es sich bei den angefochtenen Entscheiden um solche über die Teilrevision der Ortsplanung und über eine Planungsbeschwerde handelt, ist das angerufene Gericht zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit örtlich und sachlich zuständig. Das Obergericht entscheidet gemäss Art. 43 Abs. 2 lit. a VRG in Fünferbesetzung über Beschwerden gegen Entscheide der Regierung, womit das vorliegende, in Fünferbesetzung ergehende Urteil auch hinsichtlich der funktionellen Zuständigkeit die gesetzlichen Vorgaben erfüllt.

### E. 1.3

Zur Beschwerde berechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG und Art. 89 BGG; vgl. dazu statt vieler: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons

8 / 49 Graubünden R 23 20 vom 19. März 2024 E. 1.2 m.w.H. [bestätigt durch das Bundesgericht mit Urteil 1C\_360/2024 vom 25. Juni 2025]). Die Beschwerdeführenden sind als mit ihren Anträgen unterlegene Partei des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens und als Nachbarn der Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ von den angefochtenen Entscheiden direkt berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 50 Abs. 1 VRG).

### E. 1.4

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 52 Abs. 1 sowie Art. 38 Abs. 1 und 2 VRG) ist demnach einzutreten.

### E. 1.5

Amtet die Regierung nicht bloss als Genehmigungs-, sondern wie vorliegend auch noch als erste Beschwerdeinstanz und ist das Obergericht somit die zweite kantonale Rechtsmittelinstanz, gilt auch in Ortsplanungssachen die Kognition nach Art. 51 Abs. 1 VRG. Danach erstreckt sich die Kontrollbefugnis des Obergerichts im Beschwerdeverfahren auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (lit. a) sowie auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des

rechtserheblichen Sachverhalts (lit. b). Das streitberufene Gericht überprüft demnach Sachverhalt und Rechtsfragen frei. Demgegenüber beurteilt es nicht, ob der angefochtene Entscheid zweckmässig und angemessen ist (Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 23 20 vom 19. März 2024 E. 2, R 18 69 vom 7. Januar 2020 E. 2, je m.w.H.).

## **E. 2**

Übereinstimmung mit der Richtplanung

### **E. 2.1**

Raumplanerische Grundlagen für die Beurteilung der vorliegend angefochtenen Entscheide der Regierung bilden insbesondere der Kantonale Richtplan Siedlung (KRIP-S; vom Bundesrat genehmigt am 10. April 2019, abrufbar unter <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/dienstleistungen/richtplanung/Seiten/KRIP-S.aspx> [letztmals besucht am 3. September 2025]), das KRL vom 21. November 2019 (act. D.7) und der PMB, Teilrevision Ortsplanung E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, vom Mai 2021 (act. D.7).

#### **E. 2.1.1**

Gemäss der Objektliste des KRIP-S (vgl. Kpt. 5.2.2, S. 5.2-18) ist Churwalden eine Gemeinde mit mutmasslich überdimensionierten Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ). Der Kanton erhob im 2016 potentielle

9 / 49 Auszonungsflächen (Auszonungspotenziale, Auswertung, Bericht 1, abrufbar unter [https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/news/F1\\_Auszonungspotenziale\\_Bericht\\_1\\_Plaene.pdf](https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/news/F1_Auszonungspotenziale_Bericht_1_Plaene.pdf) [letztmals besucht am 3. September 2025]). Gemäss der dazugehörigen Auswertung des ARE (Bericht 2; abrufbar unter [https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/news/F2%20Auszonungspotenziale%20Auswertung%20\(Bericht%20\)%20inclusive%20Lesehilfe.pdf](https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/news/F2%20Auszonungspotenziale%20Auswertung%20(Bericht%20)%20inclusive%20Lesehilfe.pdf) [letztmals besucht am 3. September 2025]) wurden als Grundlage für die Untersuchung der Auszonungspotenziale von den nicht überbauten und theoretisch überbaubaren WMZ-Flächen jene Flächen gefiltert und weiter in Betracht gezogen, die eine zusammenhängende Fläche von über 0.3 ha aufweisen. In der Gemeinde Churwalden bezeichnete der Kanton einzig einen Teil der Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ als potenzielle Auszonungsfläche (vgl. zum Ganzen <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/dienstleistungen/richtplanung/Seiten/KRIP-S.aspx> [letztmals besucht am 3. September 2025], Ziff. 2 [Richtplandokumente], Kpt. 5, und Ziff. 7c [weitere Grundlagen]). Die Gemeinde ist gemäss KRIP-S verpflichtet, zwecks Reduktion der WMZ die vom Kanton erhobenen potenziellen Auszonungsflächen zu überprüfen und weitere zu suchen (KRIP-S, Kpt. 5.2.2, S. 5.2-9 ff., insbesondere Kpt. 5.2.2, S. 5.2-14; vgl. auch PMB, S. 9).

#### **E. 2.1.2**

Im KRL vom 21. November 2019 wird im Zusammenhang mit den Bauzonenreserven festgehalten, dass bis 2040 mit einem Bevölkerungsrückgang von 51 Einwohnern (EW) zu rechnen sei (act. D.7). Gleichzeitig bestünden beachtliche mobilisierbare Kapazitätsreserven für gut 500 EW. Knapp ein Drittel der Bauzonenfläche befinde sich in U.\_\_\_\_\_, wo infolge der Zweitwohnungsgesetzgebung die bisherige Entwicklung der Ferienhausbauten nicht mehr möglich sei (S. 9). Als Entwicklungsziele werden u.a. die

Weiterentwicklung von F.\_\_\_\_\_ als Schwerpunktgebiet für den Wintertourismus und eine leichte Bevölkerungszunahme in den Hauptsiedlungen genannt (S. 26 f.). In Bezug auf die Fraktion F.\_\_\_\_\_ wird erwähnt, dass das Entwicklungsgebiet H.\_\_\_\_\_ der Erstellung von Wohnbauten sowie der Erweiterung des bestehenden Hotelbetriebs diene (S. 33). Die Reduktion der Bauzonen erfolge in der Regel an peripheren Lagen, die für die Siedlungsentwicklung nicht von strategischer Bedeutung seien (S. 36). Die Siedlungsentwicklung erfolge schwerpunktmässig an gut erschlossenen und zentralen Lagen, in den Entwicklungsschwerpunkten werde eine Erhöhung der baulichen Nutzung angestrebt, dies im Rahmen projektbezogener Nutzungsplanungen oder in Folgeplanungen (S. 36). Für das Entwicklungsgebiet H.\_\_\_\_\_ wird als Massnahme u.a. erwähnt, dass die Bedürfnisse des Hotelbetriebes miteinbezogen würden (S. 39).

10 / 49

### **E. 2.1.3**

Im PMB vom Mai 2021 wird hervorgehoben, dass mit der vorgenommenen Umzonung von der Wohnzone in die Hotelzone C die Kapazität der WMZ verringert werde. Ferner stelle die Teilrevision kein Präjudiz bezüglich der Auszonungen dar, da die Umzonung in einem zentralen Teil des Siedlungsgebiets erfolge (act. D.7, S. 9).

### **E. 2.1.4**

Auf die weiteren Berichte, nämlich diejenigen der I.\_\_\_\_\_ AG (Projektentwicklung, Businessplan), der J.\_\_\_\_\_ AG (Erschliessung und Verkehr), der K.\_\_\_\_\_ AG (Lärmschutznachweis), der L.\_\_\_\_\_ AG (Nachfragepotential) und der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) (Konformitätsgutachten), wird in den jeweiligen Erwägungen eingegangen.

### **E. 2.2**

Auf der Grundlage dieser Planungsmittel begründete die Regierung den Genehmigungs- und den Beschwerdeentscheid folgendermassen:

#### **E. 2.2.1**

Im Genehmigungsentscheid vom 25. April 2023 (act. B.1 und D.7) bejahte sie gestützt auf Art. 26 Abs. 2 RPG die Richtplankonformität der Ortsplanungs- Teilrevision E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, mit Verweis u.a. auf den KRIP-S. Die Gemeinde gelte als Gemeinde mit überdimensionierter WMZ, mithin als sogenannte C- Gemeinde, die verpflichtet sei, ihre WMZ in Bezug auf ihre Grösse zu überprüfen und im erforderlichen Mass mittels Auszonungen zu reduzieren. Eine Teilfläche der Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ sei in der Übersicht über die Gebiete mit Auszonungspotenzial als solches bezeichnet worden. Die Gemeinde verfüge über ausreichend unüberbaute Parzellen, die sich besser als die Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ zur Auszonung eignen, weshalb die vorgesehene Umnutzung von der W2 und W3 in die Hotelzone C die Pflicht der Gemeinde zur Reduktion ihrer WMZ weder erschwere noch verhindere. Gemäss KRIP-S sei das touristische Beherbergungsangebot mit dem Ziel der Stärkung der Kernwirtschaft des Tourismus weiterzuentwickeln. Im KRL sei der Standort, der unmittelbar an das Dorfzentrum angrenze, in nächster Nähe zur Talstation des V.\_\_\_\_\_-Lifts liege und über eine gute Anbindung an die übergeordnete Erschliessung verfüge, als Entwicklungsgebiet für die Erweiterung des bestehenden Hotelbetriebs beschrieben. Die Regierung genehmigte darüber hinaus auch das teil-revidierte Baugesetz (Art. 16 Zonenschema und Art. 34b Hotelzone C) und die Vorschriften zum Generellen

Gestaltungsplan (GGP) E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, weil sie die Anforderungen des ZWG als eingehalten beurteilte. Sie verwies auf das Konformitätsgutachten der SGH, das sich insbesondere zur gegenwärtigen und künftigen Wirtschaftlichkeit des Betriebs sowie zur Querfinanzierung und Verwendung der Erträge äussere, und erachtete die Voraussetzungen nach Art. 5 Abs. 2 lit. a und b ZWV für die Erstellung

11 / 49 von neuen Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil über 20 % (gemäss Art. 8 Abs. 1-3 ZWG) im Grundsatz als erfüllt. Sie wies jedoch darauf hin, dass die Gesuchstellenden im Rahmen des durchzuführenden Baubewilligungsverfahrens die erforderlichen Nachweise erneut erbringen müssten. Genehmigt wurden ferner der Zonenplan (ZP) 1:1000 E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, der GGP 1:1000 E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, und der Generelle Erschliessungsplan (GEP) 1:1000 E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_. Die Regierung führte dazu aus, gemäss kantonalem Richtplan gelte die Fraktion F.\_\_\_\_\_ als schützenswert. Gemäss dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) handle es sich bei F.\_\_\_\_\_ um ein Ortsbild von lokaler Bedeutung, beim Gebiet H.\_\_\_\_\_ um eine Siedlungsgruppen trennende, flache Wiese. Das Gebiet liege in der Umgebungszone I mit Erhaltungsziel a, was die Erhaltung der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche bezwecke. Die Gemeinde habe im PMB die in einem solchen Fall erforderliche Interessenabwägung vorgenommen und die Regierung teile die Auffassung, dass das öffentliche Interesse an der Erweiterung des Hotels die Interessen des Ortsbildes überwiegen würden. Die Regierung gehe zudem davon aus, dass das Hotel-Resortprojekt im Rahmen des durchzuführenden Baubewilligungsverfahrens und der Bauausführung eng durch die Gestaltungsberatung der Gemeinde begleitet werde. Schliesslich machte die Regierung im Hinblick auf das Folgeverfahren verschiedene Hinweise. So hielt sie fest, dass es im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens einer Zusatzbewilligung des Tiefbauamtes bedürfe. Weiter ging sie davon aus, dass die Anforderungen der LSV (Planungswerte) eingehalten seien. Was das Bauen im lärmbelasteten Gebiet (ES III entlang der Kantonsstrasse) betreffe, müsse für die Umbauten im bestehenden Hotel und in der Dépendance vor Erteilung der Baubewilligung eine Zustimmungsverfügung des ANU nach Art. 31 Abs. 2 LSV eingeholt werden. Bei den geplanten Neubauten habe die Gemeinde für den Vollzug des Lärmschutzes und im Baubewilligungsverfahren für die Einhaltung der Vorschriften bei neuen ortsfesten Anlagen nach Art. 7 LSV zu sorgen. Der südliche Teil der Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ werde von einer rechtskräftigen Archäologiezone überlagert, weshalb die Gemeinde nach Kenntnis der Bauabsichten unter Beizug des Archäologischen Dienstes die erforderlichen Auflagen festzulegen habe.

### **E. 2.2.2**

Mit Beschwerdeentscheid vom 25. April 2023 (act. B.2 und D.5) wies die Regierung die Planungsbeschwerde ab. Dabei prüfte und verwarf sie die folgenden

12 / 49 von sämtlichen Beschwerdeführenden erhobenen Rügen, die sie der Übersichtlichkeit halber zusammengefasst und thematisch behandelte: 1. Prüfung unter dem Aspekt der Planbestätigkeit

### **E. 2.3**

Gegen den angefochtenen Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid bringen die Beschwerdeführenden im Wesentlichen vier Hauptargumente vor: Einerseits sind sie der Ansicht, dass die Gemeinde über keine RPG-konforme Nutzungsplanung verfüge, weil die

Bauzonen überdimensioniert und entgegen den gesetzlichen Vorschriften nie verkleinert worden seien. Entsprechend wäre die Gemeinde verpflichtet gewesen, eine Bedarfs- und Kapazitätsanalyse in Bezug auf sämtliche Bauzonen und nicht nur in Bezug auf die WMZ durchzuführen. Andererseits sehen sie einen Verstoss gegen die Planungszone bzw. das Gebot einer gesamtheitlichen Planung darin, dass mit der erlassenen Sondernutzungsplanung eine Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange fehle (Verstoss gegen die Planungszone, Verstoss gegen das Gebot der umfassenden Koordination, Nichtbeachtung der potenziellen Auszonungsfläche, Verstoss gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit). Schliesslich machen sie auch geltend, dass die projektbezogene Nutzungsplanung unzulässig bzw. unvollständig sei, weil u.a. ein genügender Bedarfsnachweis sowie ein ZWG-Nachweis fehlten, die Erschliessung mangelhaft bzw. unzulässig sei, eine Umweltverträglichkeitsprüfung fehle, das Lärmgutachten ungenügend und der Planungssperimeter unzulässig seien. Des Weiteren kritisieren die Beschwerdeführenden eine mangelhaft

13 / 49 vorgenommene Interessenabwägung, insbesondere in Bezug auf den Ortsbildschutz und die Archäologiezone.

#### **E. 2.4**

Die Gemeinde legt in ihren Rechtsschriften dar, die streitgegenständliche Sondernutzungsplanung habe die Sicherung einer zeitgemässen und wirtschaftlich sinnvollen Weiterführung der Hotelanlage zum Ziel. Konkret seien Neubauten mit Gästezimmern, mit bewirtschafteten Wohnungen und Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung zur Querfinanzierung des Beherbergungsbetriebs sowie eine Tiefgarage geplant. Sie widerspricht der Argumentation der Beschwerdeführenden und bestätigt im Wesentlichen die Argumentation der Regierung im angefochtenen Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid. Mit der Sondernutzungsplanung seien keine negativen Präjudizien für die kommende "Teilrevision Nutzungsplanung im Bereich Siedlung" verbunden. Selbst die Beschwerdeführenden stimmten der Gemeinde zu, dass die vorgezogene projektbezogene Nutzungsplanung keinen Zusammenhang mit der Frage habe, wo und welche Bauplätze im Rahmen der erwähnten Teilrevision ausgezont werden müssten. Die Sondernutzungsplanung "E.\_\_\_\_, F.\_\_\_\_" habe vielmehr positive Auswirkungen, weil sie zu einer Reduktion der WMZ-Kapazitäten führe. Im Übrigen bestehe ein grosses öffentliches Interesse der Gemeinde an der Erhaltung des Hotels E.\_\_\_\_ und der Erstellung der für den Tourismus wichtigen Bauten und Anlagen.

#### **E. 2.5**

Die Regierung verweist in ihren Rechtsschriften auf die Erwägungen und Schlussfolgerungen im angefochtenen Beschwerdeentscheid, an denen sie in allen Teilen festhalte. Ergänzend stellt sie klar, dass die Parzelle Z.2.\_\_\_\_ raumplanerisch voll erschlossen sei, dass sie hingegen bezüglich des noch nicht überbauten Teils gestützt auf die Lärmschutzgesetzgebung für die geplante Nutzung als noch nicht erschlossen gelte, weshalb die Planungswerte eingehalten werden müssten, was vorliegend erfüllt sei. Ferner werde es Aufgabe der Gemeinde sein, im Baubewilligungsverfahren sicherzustellen, dass der Ertrag aus den Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung in den Bau oder Betrieb des strukturierten Beherbergungsbetriebs investiert werde. 3. Unbestrittenermassen stellt die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung eine projektbezogene Nutzungsplanung dar. Mit einem solchen Sondernutzungsplan werden die raumplanerischen Grundlagen für konkrete

Einzelprojekte ermöglicht (BGE 145 II 176 E. 4.2, 131 II 103 E. 2.4.1; Urteile des Bundesgerichts 1C\_483/2021 vom 10. März 2022 E. 3.2.2, 1C\_47/2020 vom 17. Juni 2021 E. 6.2; AEMISEGGER/KISSLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Vorbemerkungen Rz. 59 ff.). Deren Erarbeitung und

14 / 49 Erlass gehört in das Planungsverfahren nach Art. 14 ff. RPG, weshalb die minimalen Verfahrensvorschriften des Bundesrechts erfüllt sein müssen (Mitwirkung der Bevölkerung, Genehmigung durch eine kantonale Behörde, Rechtsschutz der Betroffenen; AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Vorbemerkungen Rz. 61 und Rz. 75).

Sondernutzungspläne gestalten die im Rahmennutzungsplan (Zonenplan) festgelegte Grundordnung näher aus und schaffen davon abweichende Regelungen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_573/2015 vom 5. Juli 2016 E. 2.2). 3.1.1. Grundlage für die vorliegende Teilrevision sind die Vorprüfung des ARE vom 5. Dezember 2019 (vgl. Anhang zum PMB), das vom Gemeindevorstand am

### **E. 3**

RPG-Konformität der Ortsplanung

#### **E. 3.2**

Fehlende RPG-konforme Nutzungsplanung

##### **E. 3.2.1**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Gemeinde Churwalden weise seit Jahren überdimensionierte Bauzonen auf und verfüge damit über keine RPG-konforme Orts- bzw. Nutzungsplanung. Die Gemeinde müsse 10 ha auszonen, weshalb sie eine Bedarfs- und Kapazitätsanalyse in Bezug auf sämtliche Bauzonen hätte durchführen müssen, nicht nur in Bezug auf die WMZ. Der Bedarf für die nächsten 15 Jahre müsse für jeden Zonentyp nach allgemeinen Plausibilitätskriterien beantwortet werden. Dieses Vorgehen gebiete auch der kantonale Richtplan, gemäss dem die Gemeinden mit überdimensionierten WMZ innert fünf Jahren seit Erlass des Richtplans eine Revision der Ortsplanung durchzuführen hätten. Dies habe die Gemeinde nicht nur unterlassen, vielmehr habe sie in einer isolierten Aktion die fragliche Parzelle einer Hotelzone zugewiesen. Diese Umzonung führe zu keiner Reduktion der überdimensionierten Bauzone, sondern es finde lediglich eine Umschichtung innerhalb der Bauzone statt.

15 / 49 Gleichzeitig würden die angrenzenden Zonen aufgezont. Dies widerspreche dem RPG diametral und stehe einer koordinierten Totalrevision der Nutzungsplanung entgegen. Dass die Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ im Rahmen einer RPG-konformen Nutzungsplanung nie in einer Bauzone hätte bleiben dürfen, zeige sich daran, dass diese seit deutlich mehr als 15 Jahren als Bauland bezeichnet, jedoch weder erschlossen noch geplant oder überbaut worden sei. Wenn die Vorinstanz ausführe, dass "die Schaffung einer RPG-konformen Ortsplanung für die neue Gemeinde Churwalden in der sich in Arbeit befindenden Gesamtrevision der Ortsplanung" erfolge und noch Zeit benötige, wäre der richtige Schluss daraus gewesen, die Ortsplanungs-Teilrevision aufzuheben.

##### **E. 3.2.2**

Die Gemeinde erläutert, es sei falsch, wenn die Beschwerdeführenden in der vorliegenden Teilrevision nicht eine Umzonung, sondern eine Neueinzonung sähen. Dies stehe im Widerspruch zu deren Argumentation und sei unzutreffend. Vielmehr habe die vorliegende

vorgezogene Sondernutzungsplanung keinen Einfluss auf die Frage, wo und welche Bauplätze im Rahmen der laufenden "Teilrevision Nutzungsplanung im Bereich Siedlung" ausgezont werden sollten und somit keine negative präjudizielle Wirkung. Die Umzonung von der Wohnzone in die Hotelzone führe zu einer Verringerung der Kapazitäten der WMZ. Hotels wie das E.\_\_\_\_\_ entsprächen nicht mehr den heutigen und künftigen Gästewartungen; die Hybridisierung der Hotellerie entspreche dem allgemeinen Trend hin zu einem differenzierten, attraktiven und zeitgemässen Angebot. Es wäre widersinnig, wenn dieser Trend dadurch verunmöglicht würde, dass die Hotelzone als WMZ zu gelten hätte. Die Regierung verweist in ihren Rechtsschriften auf die Begründung im angefochtenen Beschwerdeentscheid. Dort wird u.a. auch auf die noch folgende Gesamtrevision der Ortsplanung hingewiesen, mit der die notwendigen Bauzonenreduktionen erfolgen werden. Der Umstand, dass dies erst nach der vorliegenden Planung für das Hotel-Resort erfolge, sei nicht zu beanstanden. Zudem wird ausgeführt, dass es sinnvoll und zweckmässig sein könne, die Ortsplanung in einzelne Schritte aufzuteilen. Irgendwelche negativen Präjudizien für die folgenden Planungsschritte seien damit nicht verbunden (PB 16/21, Protokoll Nr. 351/2023, S. 26 ff.).

### **E. 3.2.3**

Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). Gemäss Art. 27 RPG (vgl. auch Art. 21 Abs. 1 KRG) erlässt die Behörde Planungszonen, u.a. wenn Nutzungspläne angepasst werden (Abs. 1 Satz 1). Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden,

16 / 49 was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 RPG, vgl. auch Art. 21 Abs. 1 KRG; vgl. zu deren negativen Vorwirkung auch Urteile des Bundesgerichts 1C\_66/2022 vom 1. Dezember 2022 E. 3.1, 1C\_518/2016 vom

### **E. 3.2.4**

Die Bauzonen in der Gemeinde Churwalden bzw. die WMZ (die den Grossteil der Bauzonenfläche ausmachen, vgl. KRIP-S Kpt. 5.2.2, S. 5.2-9) sind überdimensioniert, weshalb die Gemeinde im KRIP-S als "C-Gemeinde" eingestuft wurde (KRIP-S Kpt. 5.2.2, S. 5.2-18; vgl. Erwägung 2.1.1). Die Beschwerdeführenden schliessen daraus, dass die Gemeinde keine separate Sondernutzungsplanung für das E.\_\_\_\_\_ hätte durchführen dürfen, sondern vielmehr zuerst eine die gesamte Gemeinde umfassende Bedarfs- und Kapazitätsanalyse hätte vornehmen müssen. Konsequenz daraus wäre aus ihrer Sicht gewesen, dass die vorliegende Ortsplanungs-Teilrevision hätte aufgehoben werden müssen. Tatsächlich kommt die Gemeinde ihrer Verpflichtung, die Bauzone und damit v.a. die WMZ zu reduzieren (KRIP-S, Kpt. 5.2.2, S. 5.2-9 ff., insbesondere S. 14; vgl. auch PMB S. 9), insofern nach, als sie parallel zur vorliegenden auch eine Teilrevision der Ortsplanung im Bereich Siedlung durchführt, die im Januar/Februar 2025 öffentlich aufgelegt hat (vgl. Erwägung 3.1.2 und zur Zulässigkeit dieses Vorgehens: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 23 20 vom 19. März 2024 E. 5). Gemäss KRL will die Gemeinde die Bauzonen in der Regel an peripheren Lagen reduzieren und die Siedlungsentwicklung schwerpunktmässig an gut erschlossenen und zentralen Lagen konzentrieren (S. 36), was den Anliegen der RPG1-Revision und des KRIP-S entspricht, nämlich der Reduktion überdimensionierter Bauzonen und der Verdichtung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. abis und b, Art. 3 Abs. 3 lit. abis, Art. 15 Abs. 2 RPG; KRIP-S Kpt. 5.1.2, S. 5.2-2).

Dementsprechend hat die Gemeinde das hier interessierende Gebiet "H.\_\_\_\_\_", das sich an der Kantonsstrasse und damit an zentraler Lage von F.\_\_\_\_\_ befindet, im KRL als Entwicklungsgebiet für die Erstellung von Wohnbauten und die Erweiterung des Hotelbetriebs bezeichnet (S. 33). Die Reduktion der Bauzonen soll hingegen, wie erwähnt, an peripheren Lagen umgesetzt werden (S. 36). An dieser Stossrichtung und damit an der Realisierung des Hotel-Resorts in einem zentralen Teil des Siedlungsgebiets, ist nichts auszusetzen. Daran ändert der Hinweis der Beschwerdeführenden auf BGE 148 II 417 (= Urteil 1C\_650/2020 vom 12. Juli 2022) nichts. Dort führte das Bundesgericht aus, die 17 / 49 Gemeinde hätte keine Baubewilligung für die Erstellung eines Ein- und eines Mehrfamilienhauses (an einem isolierten Standort ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets) erteilen dürfen, bevor die bereits in die Wege geleitete Überprüfung der Bauzonen auf dem gesamten Gemeindegebiet nicht abgeschlossen sei (E. 3.6.3). Jene Situation ist mit der vorliegenden allerdings nicht vergleichbar, geht es doch einerseits beim vorliegenden Vorhaben um eine projektbezogene Nutzungsplanung und nicht um eine Baubewilligung, und wird vorliegend die WMZ durch die Umzonung der fraglichen Parzelle tatsächlich verkleinert, worauf auch das ARE im Vorprüfungsbericht vom 5. Dezember 2019 hingewiesen hat (vgl. PMB Anhang). Auch aus dem Hinweis der Beschwerdeführenden auf das Urteil des Bundesgerichts 1C\_384/2016 vom 16. Januar 2018 (E. 5.4.1) lässt sich nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die Beschwerdeführenden geben den in E. 5.4.1 zusammengefassten Inhalt der Technischen Richtlinien zur Bestimmung der Grösse verschiedener Bauzonentypen wieder. Das Bundesgericht hielt dazu in E. 5.4.3 fest, dass der Bau von Alterswohnungen Rückwirkungen auf die Nutzung der Zonentypen habe und bei der Ermittlung des 15-jährigen Baulandbedarfs der Gemeinde zu berücksichtigen sei. Vorliegend wird die Gemeinde den Vorgaben zur Reduktion der Bauzonen bzw. der WMZ im Rahmen der laufenden "Ortsplanungsrevision im Bereich Siedlung" nachzukommen haben; in der vorliegenden Teilrevision geht es gerade nicht um die Reduktion der Bauzonen und es werden (anders als bei einem Altersheim) auch nicht (oder nur wenige) Personen, die in der WMZ leben, in die Hotelzone umziehen. Ferner ist festzuhalten, dass die Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_, entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden, raumplanerisch vollständig erschlossen ist, liegt sie doch an der Kantonsstrasse, und führt an der einen Parzellengrenze die N.\_\_\_\_\_, an der anderen der O.\_\_\_\_\_ vorbei (vgl. Art. 19 RPG). Auch ist nicht ersichtlich, dass die vorliegende Teilrevision eine negative präjudizierende Wirkung in Bezug auf die Teilrevision der Ortsplanung haben könnte, zumal es sich hier um die projektbezogene Nutzungsplanung für eine einzige Parzelle handelt, was dem Ziel, im Rahmen der laufenden "Revision der Ortsplanung im Bereich Siedlung" die Bauzonen im gesamten verbleibenden Siedlungsgebiet gemäss den Vorgaben des Kantons zu reduzieren, nicht grundsätzlich entgegensteht (vgl. dazu auch PMB S. 9). Insofern ist auch die Aussage im PMB (S. 9) nachvollziehbar und zu bestätigen, wonach der Hotelstandort zentral und aus touristischer Sicht vorteilhaft liegt und durch die planerische Massnahme besser genutzt wird, was mit der Zielsetzung einer haushälterischen Bodennutzung übereinstimmt (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 lit. abis RPG). Von einer Umgehung der Reduktionspflicht bzw. einem Verstoss gegen Art. 15 RPG kann nicht gesprochen werden, noch besteht

18 / 49 eine Pflicht, die Umzonung in die Hotelzone C mit anderweitigen Auszonungen zu kompensieren.

### **E. 3.3**

Verstoss gegen die Planungszone/fehlende gesamtheitliche Planung

### E. 3.3.1

Weiter sehen die Beschwerdeführenden in der projektbezogenen Nutzungsplanung einen Verstoss gegen die Planungszone bzw. gegen das Gebot der gesamtheitlichen Planung, wobei sie diesbezüglich die folgenden vier Aspekte rügen: – Verstoss gegen die Planungszone (1) Mit der vorgezogenen Ortsplanungs-Teilrevision verstosse die Gemeinde gegen das Wesen der erlassenen Planungszone: In einer solchen dürfe nichts unternommen werden, was die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnte. Vorliegend werde aber eine grosse potentielle Auszonungsfläche der Hotelzone zugewiesen, bevor überhaupt ein Gesamtkonzept dazu vorliege, wie die notwendige Reduktion der überdimensionierten Bauzonen erreicht werden solle. Der gesamte Planungsumfang des Sondernutzungsplans werde der Teilrevision Nutzungsplanung im Bereich Siedlung entzogen und damit werde präjudiziert, dass dort nichts ausgezont werde. Es gebe keinen Grund, weshalb die Planungszone gerade im Fall der Ortsplanungs-Teilrevision "E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_" unbeachtlich sein solle. Irreführend sei die Aussage der Gemeinde, mit der Umzonung werde die WMZ reduziert; dies treffe zwar zu, sei aber irrelevant, da die Bauzonen unverändert zu gross blieben. Die Gemeinde nehme die Planungszone nicht ernst; dies zeige der Umstand, dass sie weiterhin Baubewilligungen erteile. – umfassendes Koordinationsgebot (2) Eine Nutzungsplanung habe aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange zu erfolgen. Sondernutzungsordnungen seien zwar zulässig, dürften aber nicht aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen werden. Die Gemeinde hätte, solange sie noch keine Überprüfung der Bauzonen auf dem gesamten Gemeindegebiet vorgenommen habe, keine Sondernutzungsplanung beschliessen dürfen. Eine vorgezogene Teilrevision für die Parzelle Z.2.\_\_\_\_ wäre nur zulässig, wenn sie sich in das planerische Gesamtkonzept der Gemeinde einfüge und die weitere Planung für den Rest des Gemeindegebiets nicht präjudiziere. Dies sei vorliegend nicht der Fall, zumal eine Redimensionierung der Bauzonen zwangsläufig Auswirkungen auf sämtliche Gebiete innerhalb der Gemeinde habe. Das Vorgehen verursache zusätzliche Unsicherheiten, indem die Nutzungsplanung

19 / 49 isoliert betrachtet und nicht aufeinander abgestimmt durchgeführt werde, was eine künftige einheitliche Nutzungsplanung nicht zulasse. Auch habe die Regierung die Rückfallklausel völlig ausgeblendet, zudem offenbare sie ein seltsames Demokratieverständnis. Es dürfe nicht sein, dass die Vorinstanz dieses Vorgehen mit der Aufteilung der Ortsplanung (ein politisch taktisches Vorgehen im Sinne einer Salamtaktik) schütze. – Nichtbeachtung der potenziellen Auszonungsfläche (3) Die Gemeinde sei gemäss KRIP-S verpflichtet, die vom Kanton erhobenen potenziellen Auszonungsflächen zu prüfen und weitere zu suchen. Im Bericht des ARE aus dem Jahr 2015 sei ein Grossteil derjenigen Grundstücksfläche der Parzelle Z.2.\_\_\_\_, die sich in der W2 befindet und mit der Ortsplanungs- Teilrevision der Hotelzone C zugewiesen werden solle, als – einziges – Gebiet mit einem möglichen Auszonungspotenzial qualifiziert worden. Über diese Tatsache setze sich die Gemeinde einfach hinweg. Die Parzelle sei von zentraler Bedeutung für die gebotene Reduktion der WMZ. Durch die Umzonung von der WMZ in die Hotelzone C, somit in eine Spezialbauzone, werde zwar die WMZ verkleinert. Dies führe jedoch zu keiner Reduktion der überdimensionierten Bauzone, es finde lediglich eine Umschichtung innerhalb der Bauzone statt. Dies sei umso störender, als die Gemeinde auch mit der weiteren Teilrevision der Nutzungsplanung die Bauzonen nicht im erforderlichen Mass

reduziere. – Verstoss gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit (4) Auch bei einem koordinierten Vorgehen wäre der Grundsatz der Planbeständigkeit zu beachten. Nutzungspläne könnten dann angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert hätten. Solches sei vorliegend nicht erkennbar, zumal auch die bisherige (nicht RPG-konforme) Zonenzuweisung dem Grundeigentümer die Möglichkeit verschaffe, auf seiner Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ Beherbergungsbetriebe zu realisieren. Weder die RPG-Revision vom 1. Mai 2014 noch das ZWG hätten die rechtlichen Rahmenbedingungen für Hotels an zentraler Lage massgeblich verändert, zumal das ZWG der Erstellung neuer Hotelbetriebe nicht entgegenstehe und die Grundsätze der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung nicht auf die Realisierung überdimensionierter Hotelresorts innerhalb des Dorfes abziele, sondern der Nutzbarmachung von Baulücken für Wohnzwecke diene. Die Gemeinde behaupte lediglich eine Veränderung der Rahmenbedingungen, begründe diese aber nicht. Mit der vorgesehenen Umzonung werde Bauland für Erstwohnungen vernichtet und so der Zuzug von Personen mit permanentem Wohnsitz in der Gemeinde verunmöglicht, was der

20 / 49 Gemeindeentwicklungsstrategie und den Legislaturzielen 2025 der Gemeinde entgegenlaufe. Schliesslich scheitere die Ortsplanungs-Teilrevision auch an der Interessenabwägung. Die letzte Planänderung habe im 2012 stattgefunden. Dass die Vorinstanz nach neun Jahren bei einem Planungshorizont von 15 Jahren von einem geringen Gewicht der Planbeständigkeit spreche, überzeuge nicht. Vielmehr spreche die Restdauer von noch mindestens sechs Jahren für die Planbeständigkeit. Darüber hinaus sei festzuhalten, dass das von der Vorinstanz angerufene öffentliche Interesse bzw. die volkswirtschaftliche Bedeutung der Hotelerweiterung gar nicht existierten. An keiner Stelle werde wirklich ausgeführt, worin dieses Interesse bestehen solle. Der Gemeinde gelinge es nicht, eine sinnvolle Interessenabwägung vorzunehmen, zumal der Fortbestand des Hotels ein rein finanzielles, privates Interesse des Grundeigentümers sei.

### **E. 3.3.2**

Die Gemeinde stellt sich auf den Standpunkt, dass sie die vorliegende projektbezogene Nutzungsplanung im konkreten Fall vorziehen durfte, weil ihr einerseits ein grosses Planungsermessen zukomme und sie die Aufteilung der beiden Planungsprojekte (Hotelerweiterung/Bauzonenreduktion) als sinnvoll und zweckmässig erachtet habe, und weil sie andererseits mit der erlassenen Planungszone einen koordinierten Planungsablauf sichergestellt habe. Die vorliegende Planung schaffe die Grundlage für einen erfolgreichen Tourismus in der Gemeinde, die Bestandteil der Destination Lenzerheide sei. Das Projekt sei für einen Tourismusort wie Churwalden von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung. Auch gemäss KRIP-S sei ein vielseitiges, attraktives und zeitgemässes Beherbergungsangebot von zentraler Bedeutung (Kpt. 5.2.5, S. 5.2-37), weshalb die Gemeinde mit einer projektbezogenen Nutzungsplanung Hand für massgeschneiderte Lösungen bieten könne. Deshalb sei diese Planung vorgezogen worden, zumal die Anpassung der gesamten Ortsplanung noch Zeit in Anspruch nehmen werde. Das Projekt erfülle die im kantonalen Richtplan formulierten qualitativen Aspekte eines Hotel-Resorts. Im Übrigen handle es sich nicht um ein peripher gelegenes Gebiet, vielmehr sei der Standort als geradezu perfekt zu qualifizieren, sei dies im Hinblick auf die Erschliessung (Auto und öV) oder auch in Bezug auf den Einstieg ins Skigebiet und die Nähe zu anderen Erlebnisangeboten. Die Tatsache, dass ein grosser Teil der fraglichen Parzelle als Gebiet mit möglichem Auszonungspotenzial bezeichnet worden sei, bedeute nicht, dass nur in

diesem Gebiet Auszonungspotenzial bestehe. Vielmehr liege es im Ermessen der Gemeinde, wo sie ihre Auszonungen vornehmen wolle. Eine Auszonung der Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ und Zuweisung zur Grün-/Freihaltezone komme von vornherein nicht in Frage. Der Standort füge sich unmittelbar an die bestehende Siedlung im Dorfzentrum an, sei unmittelbar an die Hauptverkehrsachse Chur-

21 / 49 Lenzerheide angebunden und liege nahe der Talstation des Heimberglifts mit direktem Einstieg in das Skigebiet Arosa-Lenzerheide. Durch seine zentrale Lage werde auch das Dorfzentrum aufgewertet und belebt. Mit dem geplanten Hotel- Resort werde das touristische Beherbergungsangebot mit dem Ziel weiterentwickelt, die Kernwirtschaft des Tourismus zu stärken, was auch mit den Anforderungen des Kantonalen Richtplans übereinstimme. Es sei zu betonen, dass es um einen bestehenden Hotelstandort innerhalb des Siedlungsgebiets gehe und nicht um die Entwicklung eines neuen Beherbergungsstandortes ausserhalb oder am Rande des Siedlungsgebietes. Die Regierung erachtet die Rüge der Beschwerdeführenden als unbegründet und bestätigt im Wesentlichen ihre Ausführungen im Beschwerdeentscheid. Insbesondere bestreitet sie deren Argumentation, die Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ sei nicht im Sinne des RPG erschlossen und eigne sich damit für eine Auszonung, weil sie entweder faktisch nicht überbaubar sei, weil kein Bedarf bestehe oder weil die Lage ungeeignet sei. Gestützt auf die Lärmschutzgesetzgebung gelte das Grundstück in Bezug auf den noch nicht überbauten Teil hingegen als noch nicht erschlossen für die geplante Nutzung.

### **E. 3.3.3**

Im Kapitel "Gebiete für touristische Beherbergung" hält der KRIP-S (Kpt. 5.2.5, S. 5.2-37 ff.) fest, dass Hotel-Resorts in Abhängigkeit ihres Betriebskonzepts sehr spezifische Anforderungen an den Standort bzw. die räumliche Umgebung stellen: Eine landschaftlich attraktive Lage mit schöner Aussicht, eine zentrale Lage in einem Tourismusort oder eine unmittelbare Anbindung an einen Bergbahnzubringer oder die Skipiste (Ski-in / Ski-out). Um international konkurrenzfähige Angebote zu schaffen oder bestehende weiterzuentwickeln, sei die Tourismuswirtschaft im Kanton heute mehr denn je auf die Nutzung von höchst attraktiven Standorten mit herausragenden Lageeigenschaften angewiesen. Bei Standorten innerhalb der Siedlung oder am Siedlungsrand sei keine richtplanerische Grundlage erforderlich. Bei Vorliegen eines Projektes könne die Gemeinde mit einer projektbezogenen Nutzungsplanung Hand für massgeschneiderte Lösungen bieten. Mit Konzepten und Standortevaluationen könnten gute Ausgangslagen für künftige Arealentwicklungen geschaffen werden. Als Leitsätze formuliert der KRIP-S (Kpt. 5.2.5, S. 5.2-38) u.a. die Forderung, dass Standorte innerhalb der Siedlung oder am Siedlungsrand gesichert werden sollten. Standorte in unmittelbarer Nähe zu Bergbahnstationen oder anderen touristischen Einrichtungen, im Ortszentrum und / oder mit guter Anbindung an die übergeordnete Erschliessung seien potenzielle Standorte für Beherbergungsbetriebe (Hotels,

22 / 49 Resorts u. a.). Diese Potentialstandorte seien im kommunalen räumlichen Leitbild zu bezeichnen und falls zweckmässig in der Ortsplanung zu sichern.

### **E. 3.3.4**

Gemäss Art. 27 RPG erlässt die Behörde Planungszonen, u.a. wenn Nutzungspläne angepasst werden (Abs. 1 Satz 1). Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 RPG; vgl. zu

deren negativen Vorwirkung auch Urteile des Bundesgerichts 1C\_66/2022 vom 1. Dezember 2022 E. 3.1, 1C\_518/2016 vom

### **E. 3.3.5**

Der Zweck eines Nutzungsplans ist die planmässige Gestaltung des Raumes, dieser lässt sich nur erreichen, wenn eine gewisse Beständigkeit garantiert ist; Planänderungen setzen deshalb von vornherein gewichtige Gründe voraus (HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 103 und S. 119 ff.; HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. 1, 3. Aufl., Rz. 437; TANQUEREL, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 21 Rz. 46 f.). Gemäss Art. 21 RPG sind Nutzungspläne und damit auch kommunale Zonenpläne für jedermann verbindlich (Abs. 1). Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und gegebenenfalls geändert (Abs. 2). Dabei werden zwei Stufen unterschieden: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung (BGE 148 II 417 E. 3.2, 140 II 25 E. 3; Urteile des Bundesgerichts 1C\_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.1, 1C\_384/2016 vom 16. Januar 2018 E. 3.2; HÄNNI, a.a.O., S. 119 ff.; TANQUEREL, a.a.O., Art. 21 Rz. 33; je m.w.H.). Ob eine Plananpassung (zweite Stufe) aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (zum Ganzen: BGE 148 II 417 E. 3.2). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Überarbeitung des Nutzungsplans nach neun bis zehn Jahren grundsätzlich nicht ausgeschlossen (BGE 123 I 175 E. 3g; HÄNNI, a.a.O., S. 121).

### **E. 3.3.6**

Zweck der vorliegenden projektbezogenen Nutzungsplanung ist die Schaffung der raumplanerischen Voraussetzung für die Erweiterung des bestehenden Hotels E.\_\_\_\_\_. Eine solche drängt sich auf, weil einerseits keine Nachfolgeregelung innerhalb der Inhaberfamilie gefunden werden konnte und weil

24 / 49 andererseits das bestehende Hotel in die Jahre gekommen ist und die Sicherung seines längerfristigen Weiterbestands nur über eine Modernisierung und Anpassung an die heutigen Gästeerwartungen erfolgen kann (vgl. dazu Konformitätsgutachten ZWG der SGH, S. 2 f., 13, 18). Das geplante Hotel-Resort soll eine zeitgemässe und wirtschaftliche Weiterführung der bestehenden Hotelanlage sicherstellen (PMB, S. 4; vgl. auch Beschwerdeentscheid S. 2). Dies sind ohne Zweifel wichtige Gründe, um eine Plananpassung zu prüfen. Im Rahmen der Interessenabwägung ist zu berücksichtigen, dass die letzte Planungsrevision der Gemeinde im Jahr 2012 in erster Linie aufgrund der Fusion der Gemeinden S.\_\_\_\_\_, Churwalden und F.\_\_\_\_\_ erfolgte und auf eine einheitliche Nutzungsplanung für die fusionierte Gemeinde zielte (vgl. damaliger Genehmigungsentscheid der Regierung vom 2. Juli 2013, act. D.6). Weder die im 2012 erfolgte Annahme von Art. 75b BV bzw. das im Jahr 2016 in Kraft getretene ZWG

(Einschränkung der Zweitwohnungsnutzung) noch die im 2014 in Kraft getretene Änderung des RPG (Grundsatz der häuslicher Nutzung des Bodens) konnten damals in die Vorlage einfließen, weshalb bereits diese rechtlichen Veränderungen und der neunjährige Abstand nicht gegen die im 2018/2019 in Angriff genommene und im Mai 2021 von der Gemeindeversammlung beschlossene Änderung der Nutzungsplanung sprechen. Darüber hinaus ist auf Art. 3 Abs. 1 ZWG und den KRIP-S hinzuweisen, wonach die Hotellerie in touristischen Gemeinden mit raumplanerischen Massnahmen gefördert werden soll (KRIP-S Kpt. 5.2.5, S. 5.2-38). Dementsprechend wird im KRL in Bezug auf die Fraktion F. \_\_\_\_\_ erwähnt, dass das Entwicklungsgebiet H. \_\_\_\_\_ der Erstellung von Wohnbauten sowie der Erweiterung des bestehenden Hotelbetriebs dient (S. 33). Gemäss PMB gründet das Konzept der Hotelerweiterung auch in der grossen Nutzungsreserve der betreffenden Parzelle (PMB, S. 4). Dass diese überbaut werden soll, stimmt auch mit den neu in Kraft getretenen Bestimmungen des RPG und der damit einhergegangenen grundlegenden Änderung überein, dass die Siedlungsentwicklung nach innen erfolgen und die bestehenden Siedlungsflächen durch Verdichtung besser genutzt werden sollen (Art. 1 Abs. 2 lit. abis RPG und Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG). Des Weiteren kann auch das Interesse der Gemeinde an der Erneuerung und Modernisierung der zentral gelegenen, in die Jahre gekommenen Hotelanlage, entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden, nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Der (erfolgreiche) Weiterbetrieb eines (alteingesessenen) Hotels dürfte ohne Zweifel auch der Gemeinde Wertschöpfung in vielerlei Hinsicht bringen (z.B. Steuereinnahmen, Benützung der öffentlichen Infrastruktur durch die Gäste,

25 / 49 Belebung des Detailhandels, Stärkung als Tourismusstandort, etc.; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 23 20 vom 19. März 2024 E. 5.2). So hält auch der KRIP-S fest, dass ein vielseitiges, attraktives und zeitgemässes Beherbergungsangebot von zentraler Bedeutung und eine unverzichtbare Basis für eine starke Tourismuswirtschaft sei (Kpt. 5.2.5, S. 5.2-37). Zudem betrifft die Plananpassung eine einzige (grosse) Parzelle, weshalb das Interesse der Beschwerdeführenden als Eigentümer der benachbarten Parzelle an der Beibehaltung des Ist-Zustands (z.B. keine Verbauung der Aussicht, keine Zunahme von Immissionen, etc.), mithin deren Interesse an der Rechtssicherheit und am Vertrauen in die Planbeständigkeit, dem Vorhaben nicht entgegensteht. Damit ist nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde das Interesse der Eigentümerin, die Hotelanlage mit Blick auf eine künftige Nachfolgeregelung zu erneuern und zu erweitern, und das (öffentliche) Interesse, eine Überbauung der fraglichen, seit Jahren unbebauten, jedoch in einer Bauzone liegenden Parzelle zu ermöglichen, höher gewichtet als das Interesse am unveränderten Weiterbestand der seit 2012 bestehenden Nutzungsregelung.

### **E. 3.3.7**

Nach dem Gesagten stehen weder das Prinzip der Planbeständigkeit noch das Gebot einer gesamtheitlichen Planung einer Anpassung der Nutzungsplanung in Bezug auf die Parzelle Z.2. \_\_\_\_\_ im Rahmen einer projektbezogenen Sondernutzungsplanung entgegen.

### **E. 3.4**

Unzulässige bzw. unvollständige projektbezogene Nutzungsplanung

#### **E. 3.4.1**

Die Beschwerdeführenden machen auch geltend, dass die projektbezogene Nutzungsplanung unzulässig bzw. unvollständig sei, wobei sie auch hier mehrere Aspekte

rügen: – Allgemeines Die Beschwerdeführenden legen mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung dar, dass bereits in einem Sondernutzungsplanverfahren nachzuweisen sei, dass die gesetzlichen Anforderungen auch im Rahmen der späteren Planung eingehalten werden könnten (sogenannter Machbarkeitsnachweis). Da projektbezogene Sondernutzungspläne in vielen Fällen das Baubewilligungsverfahren vorwegnehmen würden, müssten sie mit den anderen projektbezogenen Entscheidungsverfahren wie den entsprechenden Baubewilligungsverfahren im Detail koordiniert werden. Dies bedeute, dass bereits im jetzigen Zeitpunkt Unterlagen bezüglich der Gestaltung der Baukörper, der Aussenraumgestaltung, die Nachweise in Zusammenhang mit der

#### **E. 3.4.2**

Die Gemeinde wendet ein, dass der vorliegende Sondernutzungsplan nicht über einen Detaillierungsgrad verfüge, der jenem einer Baubewilligung entsprechen würde, was nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch nicht erforderlich sei. Es sei nicht ausgeschlossen, dass ein projektbezogener Nutzungsplan nur wenige Elemente einer späteren Baute rechtsverbindlich vorwegnehme und deshalb auch erst sehr geringen Planungsanforderungen genügen müsse. Den Bericht der L.\_\_\_\_\_ AG zuhanden der Projektträgerschaft und der Gemeinde, der für die Region Lenzerheide ein für die nächsten 10-15 Jahre positives Wachstumspotential prognostiziere, erachtet die Gemeinde als nachvollziehbar und schlüssig. Es treffe nicht zu, dass das Argument, wonach ein neues Angebot auch eine neue Nachfrage generiere, völlig unmassgebend sei, wie die Beschwerdeführenden behaupteten. Auch die SGH komme in ihrem Konformitätsgutachten zum ZWG zum Schluss, dass eine Weiterentwicklung zu einem Resort von strategischer Bedeutung sei und den Fortbestand des Hotels E.\_\_\_\_\_ langfristig sichere. Nebst der Erweiterung erfolge auch eine Diversifizierung (zeitgemässes Wellnessangebot, Treatment-Räume, Kids-Club), mit der eine Aufwertung des bisher eher bescheidenen Freizeitangebots für die Fraktion F.\_\_\_\_\_ einhergehe. Die Gemeinde sieht im Projekt keine Umgehung des ZWG. Die Hotelbetreiber würden den strukturierten Beherbergungsbetrieb bzw. die Flächen des Kernbetriebs im Sinne einer Bewirtschaftungsverpflichtung dauernd zu nutzen und zu betreiben haben, womit die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 2 lit. b ZWG und Art. 4 ZWV erfüllt seien. Dies werde im Baubewilligungsverfahren mittels entsprechender Auflage und Anmerkung im Grundbuch sichergestellt werden. Das neue Wellnesshotel "E.\_\_\_\_\_ Grand" mit Wellness und Spa im gehobenen 4\*-Bereich solle ganzjährig betrieben werden, sodass auch die hotelmässigen Dienstleistungen

#### **E. 3.4.3**

Das Bundesrecht gibt keine genaue Form des Nutzungsplans vor; wichtig ist, dass klare und eindeutige rechtliche Vorgaben geschaffen werden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten (JEANNERAT/MOOR, in: Aemisegger/Moor/Ruch/ Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 14 Rz. 21). Die mit der Erarbeitung von Nutzungsplänen beauftragten Behörden – in erster Linie die Gemeinden – verfügen bei der Umschreibung des Detaillierungsgrads der Pläne über einen Ermessensspielraum (JEANNERAT/MOOR, a.a.O., Art. 14 Rz. 14; vgl. auch BGE 149 II 79 E. 3.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 23 20 vom 19. März 2024 E. 3.4 f.). Aus den Unterlagen, die der Regierung mit der projektbezogenen Nutzungsplanung "E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_" zur Genehmigung eingereicht wurden, geht klar hervor, was für ein Projekt auf der Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ realisiert werden soll. Insbesondere im Bericht "Projektentwicklung Park-Hotel E.\_\_\_\_\_" der I.\_\_\_\_\_ AG wird im Einzelnen dargelegt, dass das neue Hotel-Resort das

bestehende E.\_\_\_\_\_, eine Dépendance, eine neue Hotelanlage, einen Wellnessbereich sowie neue Resort- und Zweitwohnungen umfassen wird. Daraus geht auch hervor, wo die neuen Gebäude auf der Parzelle angeordnet und welcher Art Zimmer und Wohnungen erstellt werden sollen. Im GGP E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, 1:1000, sind die Baubereiche festgelegt, im GEP E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, 1:1000, werden der Verkehrsfluss in die und aus der unterirdischen Parkierungsanlage sowie die Anschlusspunkte für den Winterwanderweg festgelegt. Die Vorschriften zum GGP bestimmen, was in den einzelnen Baubereichen gebaut werden darf; zudem enthalten sie die Maximalmasse für neue Gebäude und Ersatzbauten (Fassadenhöhe, Gesamthöhe,

#### **E. 3.4.4**

Fehlender Bedarfsnachweis Das Bundesgericht hielt im Urteil 1C\_164/2012 vom 30. Januar 2013 (projektbezogene Nutzungsplanung für das Gebiet des Hotels Suvretta House, St. Moritz) im Zusammenhang mit der Rüge, der Standort für die neuen Hotelbauten sei nicht nach raumplanerischen, sondern ausschliesslich nach betriebswirtschaftlichen bzw. subjektiven Kriterien ermittelt worden, fest, dass eine Planung, die einen bestehenden Hotelbetrieb fördern und weiterentwickeln solle, nur zweckmässig sei, wenn die geplante Überbauung, Gestaltung und Erschliessung einen langfristig sinnvollen und damit auch rentablen Hotelbetrieb ermögliche. Insofern handle es sich zumindest auch um raumplanerische Kriterien (E. 5.5.2). Das Bundesgericht verwies darin auch auf BGE 136 II 204 (Prätschli, Arosa), wo es ausgeführt hatte, dass Neubauprojekte grundsätzlich den bestehenden Baumöglichkeiten angepasst werden müssten, und nicht umgekehrt die Bauzonen den Standortwünschen der Investoren; vorrangig müssten bestehende Hotelbauten innerhalb der Bauzone umgebaut oder ersetzt werden, namentlich durch deren Umzonung in eine Hotelzone (dortige E. 7.2).

#### **E. 3.4.4.1**

Die Fachleute der L.\_\_\_\_\_ AG kamen in ihrem Bericht zur Beurteilung des Nachfragepotentials zum Schluss, dass das Areal E.\_\_\_\_\_ F.\_\_\_\_\_ für den Zweck eines Hotel-Resorts aus touristischer Sicht gesamthaft gesehen, sehr attraktiv sei, und aus raumplanerischer Sicht ebenfalls optimal, und gegenüber anderen Standorten am Siedlungsrand mit einer schlechteren Anbindung an den öffentlichen Verkehr zu bevorzugen sei (vgl. act. D.7, Fazit, S. 20). Sie legten dar, dass der Zusammenhang zwischen Angebot und Nachfrage in der Berghotellerie iterativ sei, d.h. dem Muster folge, wonach ein neues Angebot auch eine neue Nachfrage zu generieren vermöge. Nach Plausibilisierung des Businessplans und des Betriebskonzepts wurde die Nachfrage- bzw. die Nachfrage- und Angebotsentwicklung auf Makro-, Meso- und Mikroebene untersucht. Die Gutachter erachteten das Marktwachstum im deutschsprachigen

#### **E. 3.4.4.2**

Als Auftraggeber des Berichts der L.\_\_\_\_\_ AG figuriert die I.\_\_\_\_\_ AG, die das Hotel-Projekt entwickelt hat. Die Beschwerdeführenden bringen vor, es handle sich um ein Parteigutachten und dieses sei veraltet. Vorerst ist festzuhalten, dass weder die Eigentümer der Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ noch die I.\_\_\_\_\_ AG Partei des vorliegenden Verfahrens sind. Von einem Parteigutachten, dem keinerlei Beweiskraft zukommen dürfte, kann also nicht gesprochen werden. Dies umso weniger als es sich bei der L.\_\_\_\_\_ AG um eine Beratungsfirma im Bereich Unternehmen, Politik und Tourismus handelt (vgl. www.L.\_\_\_\_\_.ch). Zudem liegt es im eigenen Interesse der Eigentümer bzw.

Projektentwickler, eine sachgerechte Einschätzung der zu erwartenden Nachfrage und ihrer Chancen, auf dem Tourismusmarkt zu bestehen, einzuholen. Da ein solcher Nachweis sachlogisch von ihnen als Gesuchstellende und Adressaten der projektbezogenen Nutzungsplanung und nicht von der öffentlichen Hand zu kommen hat, gereicht es vorliegend keiner Seite zum Nachteil, dass der Auftrag von den Eigentümern bzw. Projektentwicklern erteilt wurde. Dasselbe gilt für den Zeitpunkt seiner Erstellung im Februar 2021: offenbar wurde der Bericht im Hinblick auf die Gemeindeversammlung und die nachfolgende Vorlage zur Genehmigung seitens der Regierung verfasst. Gemäss dem Bericht der SGH (S. 4) konnten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie nicht berücksichtigt werden, weil diese zurzeit nicht abschätzbar seien. Dass der Klimawandel ausgeblendet werde, wie die Beschwerdeführenden behaupten, ist nicht zutreffend. Vielmehr wird im

#### **E. 3.4.4.3**

Auch inhaltlich vermögen die Rügen der Beschwerdeführenden nicht zu überzeugen. Vorab ist zu beachten, dass sich die Beurteilung der L. \_\_\_\_\_ AG auf das Gäste-Nachfragepotential des konkreten Hotelprojekts bezog, wobei sie die wesentlichen Faktoren für den Erfolg eines Hotels im Schweizer Alpentourismus (Betrieb, Destination und Umfeld; S. 5) untersuchten und insbesondere die geplante Erhöhung der Bettenzahl von aktuell 37 (im Dreisternsegment) auf rund 155 (Drei- und Viersternsegment) sowie der Zimmernächte von aktuell 3'911 (2016-2019; mit Hinweis auf Hesta Beherbergungsstatistik des Bundesamtes für Statistik [BFS]) auf rund 21'000 (davon 7'200 in den bewirtschafteten Wohnungen) pro Jahr (bei einer Zimmerauslastung von 37 % bis 42 %) untersuchten. Sie stützten sich dabei auf die Planerfolgsrechnung der I. \_\_\_\_\_ AG (Auftraggeberin) und deren Beurteilung durch die SGH (Eckwerte der Businessplanung) (vgl. S. 7 f.). Bei einer EBITDA-Rendite zwischen 4.03 % (SGH-Daten) bis 4.59 % (vgl. Abbildung 2, S. 8) erachteten die Gutachter die geplanten Auslastungszahlen aufgrund ihrer Erfahrungen bei vergleichbaren Projekten als plausibel für den Standort und das vorliegende Projekt. Sofern die Beschwerdeführenden die angestrebten Zahlen (21'000 bzw. 14'000 Zimmernächte) als absolut unrealistisch erachten und dabei auf die gesunkene Anzahl geöffneter Betriebe und die gesunkene Anzahl verfügbarer Zimmer zwischen 2010 und 2021 (von 218 auf 164) verweisen, ist ihnen entgegenzuhalten, dass diese Einschätzung lediglich auf die vergangene Entwicklung abstellt, jedoch keine Zukunftsprognose enthält. Gerade dieser Teil der Beurteilung der L. \_\_\_\_\_ AG ist aber von entscheidender Bedeutung; eine Prognose kann allerdings nicht von exakten Kennzahlen abgeleitet werden (vgl. S. 5: keine exakte Wissenschaft), sondern hängt von verschiedenen zu beachtenden Faktoren ab, so z.B. auch von der künftigen Entwicklung der Destination selbst, der langfristigen Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des alpinen Tourismus und nicht zuletzt vom unternehmerischen Geschick des Betreibers der Anlage (vgl. S. 5). Die L. \_\_\_\_\_ AG ortete auf der Makroebene (deutschsprachiger Alpenraum) ein hohes Wachstumspotential für Schweizer Anbieter (vgl. S. 11). Dabei stellte sie fest, dass der Tourismus weltweit seit zwei Jahrzehnten um rund 5 % pro Jahr wachse und dass das Produkt Ferienregion Lenzerheide primär im Wettbewerb mit anderen

#### **E. 3.4.4.4**

Insgesamt erachtet das Gericht die Bedarfsanalyse der L. \_\_\_\_\_ AG als nachvollziehbar, weshalb nicht von einem fehlenden Bedarfsnachweis gesprochen werden und die Planung vielmehr als zweckmässig im Sinne der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung

(Erwägung 3.4.4) angesehen werden kann. Die Einschätzung der Gemeinde bzw. der Vorinstanz, es sei damit zu rechnen, dass das geplante Hotel-Resort auch langfristig sinnvoll und rentabel wird betrieben werden können, ist nicht zu beanstanden.

#### **E. 3.4.5**

Fehlender Nachweis nach ZWG/Verstoss gegen das ZWG: Konformitätsgutachten der SGH zum ZWG Gemäss Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) dürfen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % neue Wohnungen nur bewilligt werden, wenn sie u.a. als touristisch bewirtschaftete Wohnung genutzt werden (lit. b). Dies setzt

##### **E. 3.4.5.1**

Sofern die Beschwerdeführenden vorbringen, es liege erst ein Konzept vor und es sei noch völlig unklar, wie es umgesetzt würde, ist ihnen (wie bereits in Erwägung 3.4.3 erwähnt) entgegenzuhalten, dass sich die Eckpunkte des Erweiterungsprojekts ohne Weiteres aus den verschiedenen, zur Genehmigung eingereichten Unterlagen ergeben und es nicht im Belieben der Hotelbetreiber liegt, nach rechtskräftiger Genehmigung der projektbezogenen Nutzungsplanung ein vom genehmigten abweichendes Projekt zu realisieren. Vielmehr werden sie dieses im Rahmen des nachfolgenden Baubewilligungsverfahrens in den noch offenen Details darzulegen und allenfalls fehlende Unterlagen und Nachweise nachzureichen haben, wie dies auch in Art. 3 Abs. 3 der Vorschriften zum GGP vorgeschrieben ist. Dementsprechend führte die Gemeinde aus, dass in Bezug auf die Resortwohnungen die entsprechende Nutzungsbeschränkung, nämlich die Verpflichtung zur dauernden touristischen Bewirtschaftung nach Art. 7 Abs. 1 lit. b ZWG, als Auflage in die Baubewilligung aufgenommen und mittels Anmerkung im Grundbuch gesichert werde. Dazu ist sie gestützt auf Art. 7 Abs. 3 und 4 ZWG ohnehin verpflichtet. Zweifel, dass dieser Verpflichtung nicht nachgelebt werden könnte, sind deshalb auch aufgrund dessen, was die Gemeinde ausgeführt hat, nicht angebracht. Dasselbe gilt für die Befürchtung der Beschwerdeführenden, die geplanten Zweitwohnungen (Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 ZWG) könnten erstellt werden, ohne dass der Erlös daraus in den strukturierten Beherbergungsbetrieb investiert werde. Diesbezüglich hat die Gemeinde, in Konformität zu Art. 8 Abs. 1 lit. b ZWG, ebenfalls klargestellt, dass sie im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens mittels Auflage sicherstellen werde, dass die Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen nur gleichzeitig oder später als das Hotel und die touristisch bewirtschafteten Wohnungen realisiert würden. Die Beschwerdeführenden legen zudem selbst dar und dies ergibt sich auch aus dem Bericht der SGH, dass der Erlös aus dem Verkauf der Zweitwohnungen zentral ist für die Realisierung der Hotelerweiterung, weshalb es auch im ureigenen Interesse des Hotelbetreibers ist bzw. eine Notwendigkeit darstellt, diesen für die Finanzierung der Hotelanlage zu nutzen.

##### **E. 3.4.5.2**

Gemäss Art. 8 Abs. 1 ZWG darf in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % strukturierten Beherbergungsbetrieben die

##### **E. 3.4.6**

Mangelhafte bzw. unzulässige Erschliessung / fehlende Umwelt- verträglichkeitsprüfung  
Das Ingenieurbüro J.\_\_\_\_\_ AG erstattete seinen von der I.\_\_\_\_\_ AG in Auftrag gegebenen Erläuterungsbericht E.\_\_\_\_\_ F.\_\_\_\_\_ / Erschliessung und Verkehr am 9. März 2020/26. Januar 2021. Es kam zum Schluss, dass das Konzept mit der Zufahrt direkt zur Adresse des

Hotel-Resorts und der Ausfahrt über den O. \_\_\_\_\_ verkehrstechnisch sinnvoll sei und auch der Intuition der ankommenden Gäste entspreche. Was die Beschwerdeführenden dagegen vorbringen – mangelnde Unabhängigkeit der Verkehrsgutachter, mangelnde Erschliessung der Parzelle, Widerspruch zur Vorprüfung des ARE (vgl. Anhang PMB) – vermag nicht zu einer anderen Beurteilung der angefochtenen Entscheide zu führen. Wie vom ARE angeregt, wurde ein Verkehrsregime gewählt, welches das Wenden von Fahrzeugen (auch von Cars) abseits der Kantonsstrasse möglich macht, d.h. ohne dass rückwärts auf die Strasse gefahren werden müsste, und das somit den einschlägigen VSS-Normen genügt (Verkehrsgutachten S. 5 und 7). Die Ausfahrt auf den O. \_\_\_\_\_ soll durch eine Verbreiterung der Strasse angepasst werden, damit Last- und Personenwagen im Eingangsbereich kreuzen können. Die Ausführungen der Verkehrsfachleute erscheinen schlüssig und nachvollziehbar, wogegen die von

#### **E. 3.4.7**

Ungenügendes Lärmgutachten Die Belange des Umweltschutzes müssen frühzeitig und stufengerecht in die Sach-, Richt- und Nutzungsplanung miteinbezogen werden; auf der Ebene der Nutzungsplanung kann das in einer Nutzungszone maximal zulässige Mass an Lärm über die Zuweisung von Empfindlichkeitsstufen (ES) gesteuert werden (Art. 43 der Lärmschutz-Verordnung [LSV; SR 814.41], vgl. auch Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG und Art. 23 ff. USG; AEMISEGGER/KISLING, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, Rz. 38, und JEANNERET/MOOR, a.a.O., Art. 14 Rz. 72 ff.). Vorliegend ist für die neue Hotelzone C – wie für die vorbestehende – Wohnzone W3 die ES II vorgesehen bzw. festgelegt (vgl. ZP sowie Teilrevision Baugesetz Art. 16). Der Streifen Land entlang der Strasse soll auf die ES III aufgestuft werden (vgl. Zonenplan, schraffierte Fläche mit entsprechender Legende, und Bericht der K. \_\_\_\_\_ AG, S. 6). Sofern die Beschwerdeführenden mit Blick einzig auf das revidierte Baugesetz (Art. 16) behaupten, eine Aufzonung in die ES III sei nicht vorgesehen, trifft dies nicht zu. Grundsätzlich wird die Einhaltung der massgebenden Grenzwerte des Lärmschutzes im Baubewilligungsverfahren geprüft (JEANNERET/MOOR, a.a.O., Art. 14 Rz. 72 ff.), zumal die Art. 22 und 25 USG für das Baubewilligungsverfahren gelten (Urteil des Bundesgerichts 1C\_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 5.3). Werden Sondernutzungspläne für ortsfeste Anlagen (z.B. Verkehrsanlagen, Gebäudeerschliessungen, etc.) erlassen, müssen die massgebenden Grenzwerte

#### **E. 3.4.8**

Unzulässiger Planungsperimeter Sofern die Beschwerdeführenden rügen, der Planungsperimeter, der sich einzig über die Parzelle Z.2. \_\_\_\_\_ erstreckt, sei nicht zweckmässig, kann ihnen nicht gefolgt werden. Der Gemeinde kommt im Rahmen der Nutzungsplanung ein erhebliches Ermessen zu (vgl. Erwägungen 4.3.4, 4.4.3 und 4.5.3 sowie auch JEANNERAT/MOOR, a.a.O., Art. 14 Rz. 14). Dass der Planungsperimeter nur die fragliche Parzelle umfasst, macht insofern Sinn, als es sich einerseits um eine grosse, 8'632 m<sup>2</sup> umfassende Parzelle und andererseits um ein besonderes Hotelprojekt handelt, das einzig auf dieser Parzelle realisiert werden soll und die anderen darum herumliegenden Parzellen nicht mitumfasst. So legen die Beschwerdeführenden nicht dar, was denn in Bezug auf die sich im Gebiet des O. \_\_\_\_\_ befindlichen Parzellen hätte geplant werden müssen. Die von ihnen erwähnte Wintersportzone, die auf der Parzelle Z.2. \_\_\_\_\_ aufgehoben wird, betrifft im fraglichen Gebiet einzig noch die Parzelle Z.4. \_\_\_\_\_ bzw. die Weiterführung des Winterwanderweges in Richtung der grossen landwirtschaftlichen

Parzelle Z.5.\_\_\_\_ (P.\_\_\_\_). Im GEP sind zudem die Anschlusspunkte für den Winterwanderweg festgelegt (vgl. die blauen Pfeile auf dem entsprechenden Plan). Die genaue Anlage des Winterwanderweges wird, so die Gemeinde, im Baubewilligungsverfahren festgelegt. In Art. 7 der Vorschriften zum GGP wird festgehalten, dass im Umgebungsbereich (im GGP grün eingefärbt) ausschliesslich Anlagen der Gartengestaltung und Fusswege zugelassen sind (Abs. 1) und dass innerhalb dieses Bereichs ein durchgehender, öffentlich begehbarer Winterwanderweg gemäss den Anschlusspunkten im GEP und für die Präparierung dieses Weges eine lichte Breite von 2.50 m zu gewährleisten sei (Abs. 2 Satz 1 und 2); der Winterwanderweg ist im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nachzuweisen (Abs. 2 Satz 3). Weshalb diese Vorgaben nicht genügen sollten, legen die Beschwerdeführenden nicht dar und ist auch nicht ersichtlich.

### **E. 3.5**

Mangelhafte Interessenabwägung, insbesondere in Bezug auf den Ortsbildschutz und die Archäologiezone

#### **E. 3.5.1**

Ferner rügen die Beschwerdeführenden, die Fraktion F.\_\_\_\_ sei im ISOS als Ortsbild von lokaler Bedeutung aufgenommen worden. Dass sie dort nicht als Ortsbild von nationaler Bedeutung eingetragen sei, heisse nicht, dass keine entsprechende Interessenabwägung vorzunehmen sei. Dies gelte umso mehr, als die Fraktion in der Objektliste der schützenswerten Ortsbilder im kantonalen

#### **E. 3.5.2**

Die Gemeinde weist darauf hin, dass das Ortsbild von F.\_\_\_\_ nicht im ISOS aufgeführt sei. Da es kein ISOS von lokaler Bedeutung gebe, entbehre die von den Beschwerdeführenden geltend gemachte Pflicht der Planungsbehörden, die Rechtswirkungen des ISOS zu beachten, einer rechtlichen Grundlage. Sie habe aber sehr wohl eine Interessenabwägung vorgenommen. Die Bauzone auf der Parzelle Z.2.\_\_\_\_ sei schon mehrmals von der Regierung genehmigt worden, die Wiese habe schon lange keine siedlungs-trennende Funktion, noch bezwecke sie den Erhalt einer Freifläche mitten im Siedlungsgebiet. Die Gemeinde verweist in diesem Zusammenhang auf das KRL, den Korridor für den Winterwanderweg, das hohe öffentliche Interesse an der zukunftsorientierten Weiterentwicklung des bestehenden Hotelbetriebs, die Bedeutung des Standorts im Hinblick auf das Angebot und die Qualität des Beherbergungsangebots in der Gemeinde und in der Region, den zentralen Standort und den optimalen Anschluss an den öV. Das Ortsbild sei 1999 inventarisiert worden. Seither habe es sich verändert. Selbst im Inventarblatt sei als spezieller Erhaltungshinweis die Erweiterung des Hotels verzeichnet. Im Übrigen dürften selbst im ISOS verzeichnete Ortsbilder weiterentwickelt werden, deren Aufnahme bedeute kein Einfrieren des Ist-Zustands. Darüber hinaus stelle die Archäologiezone kein Bauverbot dar, sondern müsse bei der konkreten Bauausführung beachtet werden. Die Regierung verweist auf den angefochtenen Beschwerdeentscheid, in dem sie dargelegt hat, dass F.\_\_\_\_ im Zuge der Erarbeitung des ISOS als Ortsbild von lokaler Bedeutung eingestuft worden sei. Im KRL sei das Gebiet "P.\_\_\_\_" als Grün- und Freiraum bezeichnet worden, der Bereich "H.\_\_\_\_" diene gemäss KRL (S. 33) hingegen der Erstellung von Wohnbauten und der Erweiterung des

#### **E. 3.5.3**

Die Ortsplanung ist Aufgabe der Gemeinden (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 KRG). Ihnen kommt bei der Erarbeitung von Nutzungsplänen und somit auch bei der Umschreibung des Detaillierungsgrads der Pläne ein Ermessensspielraum zu (JEANNERAT/MOOR, a.a.O., Art. 14 Rz. 14; vgl. auch BGE 149 II 79 E. 3.3; Urteil des Bundesgerichts 1C\_130/2014, 1C\_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 2.2 zur Festsetzung von Quartierplänen; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 23 20 vom 19. März 2024 E. 3.4 f.). Gemäss Art. 73 KRG sind Siedlungen, Bauten und Anlagen nach den Regeln der Baukunst so zu gestalten und einzuordnen, dass mit der Umgebung und der Landschaft eine gute Gesamtwirkung entsteht. Art. 74 BauG schreibt den Beizug einer Bauberatung vor, wenn Bauvorhaben den Anforderungen an eine gute Gestaltung, insbesondere bezüglich Proportionen des Gebäudes, Gliederung der Fassaden, Dachgestaltung oder Farbgebung nicht genügen (Abs. 1). Bauten und Anlagen haben sich gut in das Orts- und Landschaftsbild einzufügen (...) (Abs. 2).

#### **E. 3.5.4**

Gemäss Art. 11 VISOS (SR 451.12) berücksichtigen die Kantone das ISOS sowohl bei der Richt- wie auch bei der Nutzungsplanung. Diese Pflicht gilt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur für schützenswerte Ortsbilder von nationaler Bedeutung (Urteil des Bundesgerichts 1C\_47/2020 vom 17. Juni 2021 E. 8.1 f.). Das ISOS für Graubünden wurde in den 1980/90er-Jahren erstellt. Damals wurde F.\_\_\_\_\_ als Ortsbild von lokaler Bedeutung erfasst. Seit 2017 wurde das ISOS in Tranchen aktualisiert (vgl. dazu die Wegleitung des ARE "Entwicklung und Schutz von Ortsbildern" von März 2024, S. 2, abrufbar unter [https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/nutzungsplanung/Entwicklung%20und%20Schutz%20von%20Ortsbildern\\_d.pdf](https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/nutzungsplanung/Entwicklung%20und%20Schutz%20von%20Ortsbildern_d.pdf) [letztmals besucht am 3. September 2025]). Im Jahr 2021 hat der Bundesrat die Aktualisierung u.a. für den Kanton Graubünden und hier u.a. für die Region Plessur, in der sich Churwalden befindet, verabschiedet (vgl. <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=82756> [letztmals besucht am 3. September 2025]). Die Unterscheidung zwischen national, regional und lokal fällt mit der Aktualisierung seit 2017 weg, neu werden nur noch national bedeutende Ortsbilder erfasst (S. 3). Die im KRIP-S aufgeführte Objektliste der schützenswerten Ortsbilder im Kpt. 5.4 geht zurück auf das Jahr 2009 (vgl. dort S. 5.4-1 ff. und für Churwalden, F.\_\_\_\_\_ S. 5.4-15).

#### **E. 3.5.5**

Ferner steht auch die bereits bestehende Archäologiezone, welche die bisherige Wohnzone bzw. die künftige Hotelzone C überlagert, einer Genehmigung der Nutzungsplanung nicht entgegen. Diesbezüglich wird lediglich Art. 36 KRG zu beachten sein, da auf diesen Flächen mit grosser Wahrscheinlichkeit archäologische Funde und Befunde zu erwarten sind, weshalb Bauabsichten der Gemeinde vor Ausarbeitung der Projektpläne bekannt zu geben sind und diese unter Beizug des Archäologischen Dienstes die erforderlichen Auflagen festlegt.

#### **E. 3.6**

Nach dem Gesagten erweisen sich der Beschwerde- sowie der Genehmigungsbeschluss der Regierung vom 25. April 2023 als rechtmässig. Die dagegen erhobene Beschwerde ist folglich abzuweisen.

#### **E. 4**

Regionale Abstimmung

#### **E. 4.1**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten, bestehend aus den Kanzleiauslagen und einer Staatsgebühr, die auf CHF 4'000.00 festzusetzen ist, den unterliegenden Beschwerdeführenden zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (Art. 72 Abs. 2 und Art. 73 Abs. 1 und 2 VRG).

#### **E. 4.2**

Eine aussergerichtliche Entschädigung steht weder der Regierung noch der Gemeinde zu, da beide in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (Art. 78 Abs. 2 VRG).

#### **E. 5**

Ortsbild

#### **E. 6**

Bauzonengrösse

#### **E. 7**

Grösse des Planungsperrimeters

#### **E. 8**

Ausnutzung der Parzelle

#### **E. 9**

Prüfung des Bedarfs

#### **E. 10**

Pflicht zur Durchführung einer UVP

#### **E. 11**

Detaillierungsgrad

#### **E. 12**

Zu- und Ausfahrten

#### **E. 13**

Lärm

#### **E. 14**

Mehrwertabschöpfung

#### **E. 15**

ZWG

#### **E. 16**

Submissionsrecht/Lex Koller

#### **E. 17**

Archäologiezone

#### **E. 18**

Kosten Auf die einzelnen Erwägungen dazu, insbesondere auf die von den Beschwerdeführenden bestrittenen Ausführungen der Regierung im Beschwerdeentscheid,

wird weiter unten im Detail eingegangen.

## **E. 21**

November 2019 beschlossene KRL und der PMB vom Mai 2021 (act. D.7). 3.1.2. Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass parallel zur projektbezogenen Nutzungsplanung "E.\_\_\_\_, F.\_\_\_\_" auch die Teilrevision der Ortsplanung im Bereich Siedlung (mit dem Ziel der Bauzonen- bzw. WMZ- Reduktion) im Gang ist, über welche die Gemeindeversammlung am 19. November 2024 Beschluss fasste und die vom 17. Januar 2025 bis zum 15. Februar 2025 öffentlich auflag (vgl. <https://churwalden.ch/teilrevision-ortsplanung-im-bereich-siedlung-beschwerdeauflage/> [letztmals besucht am 3. September 2025]). Auch für diese Revision dient u.a. der KRIP-S als Grundlage. 3.1.3. Gestützt auf diese Grundlagen wird im Nachfolgenden auf die einzelnen Argumente der Beschwerdeführenden eingegangen:

## **E. 26**

/ 49 Zweitwohnungsgesetzgebung (Betriebskonzept, Nachweis der Reinvestition des Verkaufsertrags in den Hotelbau) und der Nachweis der Wirtschaftlichkeit vorgelegt werden müssten. Auch das Erschliessungskonzept, die lärmschutzrechtlichen Massnahmen und die gestalterischen Qualitätsanforderungen müssten festgelegt werden. Die allgemein gehaltenen Ausführungen der Vorinstanz, wonach der Detaillierungsgrad einer Projektidee bei der projektbezogenen Sondernutzungsplanung sehr unterschiedlich sein könne, verletze die bundesgerichtliche Rechtsprechung. Die von den Beschwerdeführenden verlangten Nachweise und Unterlagen hätten bereits in diesem Verfahren vorgelegt werden müssen. – Fehlender Bedarfsnachweis Der vorgelegte Bericht der L.\_\_\_\_ AG zur Beurteilung des Nachfragepotentials vermöge keinen genügenden Bedarfsnachweis zu erbringen. Er stelle ein reines Parteigutachten dar und sei veraltet. Es sei absolut unrealistisch, dass das neue Hotelresort E.\_\_\_\_ die angenommenen knapp 14'000 Zimmernächte generieren werde. Die Anzahl verfügbarer Zimmer sei in den letzten Jahren gesunken, es brauche kein weiteres völlig überdimensioniertes Hotelprojekt in F.\_\_\_\_. Obwohl die Bettenzahlen, die Zimmerauslastung und die Logiernächte gemäss Bericht SGH seit 2010 rückläufig seien, solle der bestehende Hotelbetrieb um den Faktor 5 vergrössert werden (155 Zimmer/380 Betten). Der Nachweis, dass eine derart massive Kapazitätserweiterung der Nachfrage entspreche, fehle. Um den Bedarf seriös zu beurteilen, wäre im Sinne eines regionalen Tourismuskonzepts die Durchführung einer überkommunalen Bedarfsanalyse unter Einbezug der Gemeinden Arosa, Vaz/Obervaz und Churwalden notwendig, was auch im kantonalen Richtplan gefordert werde. Nicht massgeblich sei das Argument, wonach ein neues Angebot eine neue Nachfrage generieren werde. – Fehlender Nachweis nach ZWG/Verstoss gegen das ZWG In der Gemeinde liege der Zweitwohnungsanteil weit über 20 %. Bei dem vorgelegten Konzept mit touristisch bewirtschafteten Wohnungen und Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung (zur Querfinanzierung) handle es sich um ein reines Konzept und es sei noch völlig unklar, ob es in der vorgesehenen Form umgesetzt werde und wie die Gäste der Resortwohnungen die hotelmässigen Dienstleistungen benutzten, wenn das Hotel geschlossen sei. Auch sei unklar, wie verhindert werde, dass lediglich die Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung erstellt und verkauft würden und danach das Hotelprojekt nicht realisiert werde. Die vorgesehenen Nutzungsaufgaben lösten dieses Problem nicht. Der Erlös aus dem Verkauf der Zweitwohnungen sei derart substantiell für die Gesamtfinanzierung der neuen

## **E. 27**

/ 49 Hotelanlage, dass es der bundesgerichtlichen Rechtsprechung widerspreche, diesen Bereich auszuklammern und entsprechende Beweise erst im Baubewilligungsverfahren zu verlangen. Der angebliche Nachweis im Konformitätsgutachten der SGH taue nichts. Die Frage des Rechtsmissbrauchs bzw. der Umgehung des ZWG sei frühzeitig und genau zu prüfen. Eine Quersubventionierung im Umfang von ca. 1/3 der Gesamtinvestitionskosten sei bundesrechtswidrig. Die Gemeinde habe es unterlassen, eine grobe Überprüfung der HNF vorzunehmen (Art. 8 Abs. 1 lit. c ZWG) bzw. darzulegen, dass die HNF der Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung einen Anteil von 20 % der gesamten HNF nicht übersteige. – Mangelhafte bzw. unzulässige Erschliessung / fehlende Umweltverträglichkeitsprüfung Die Parzelle sei im Sinne von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG nicht erschlossen. Die direkte Anbindung an die Kantonsstrasse über die unterirdische Parkierungsanlage mit rund 165 Abstellplätzen stehe im Widerspruch zur kantonalen Strassengesetzgebung und den einschlägigen VSS-Normen. Das ARE habe festgehalten, dass die Verkehrserschliessung der Hotelzone C grundsätzlich rückwärtig über die kommunale Erschliessungstrasse "O. \_\_\_\_\_" zu erfolgen habe. Den Ausführungen im Erschliessungsbericht des Büros J. \_\_\_\_\_ AG, die das Konzept der direkten Zufahrt über die Kantonsstrasse und die Ausfahrt über den O. \_\_\_\_\_ als verkehrstechnisch sinnvoll erachteten, sei die Gemeinde kritiklos gefolgt. Der Bericht sei ebenfalls als Parteigutachten anzusehen. Nicht berücksichtigt worden sei, dass durch die neue unterirdische Parkierungsanlage mit 165 Abstellplätzen die Gesamtzahl der Parkplätze in der Fraktion F. \_\_\_\_\_ auf über 500 steige, weshalb für den Gesamtperimeter eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich sei. – Ungenügendes Lärmgutachten Bei dem bei den Vorakten liegenden Lärmmachweis der Firma K. \_\_\_\_\_ AG handle es sich um einen für den erforderlichen Nachweis ungeeigneten Entwurf, der zudem fälschlicherweise von lediglich 100 Parkplätzen ausgehe. Zudem basiere er nicht auf aktuellen, sondern auf Zahlen aus dem Jahr 2010, die in nicht nachvollziehbarer Weise (Verkehrszunahme um 1 %) aufgerechnet worden seien. Entsprechend den revidierten Bestimmungen des Baugesetzes gelte für die Hotelzone C die ES II, eine Aufzoning in die ES III finde mit der Ortsplanungs-Teilrevision nicht statt, weshalb die Grenzwerte bei Weitem nicht eingehalten würden. Der richtige Schluss daraus wäre die Aufhebung der Ortsplanungs-Teilrevision.

## **E. 28**

/ 49 – Unzulässiger Planungsperimeter Ein raumplanerisch sinnvoller Gestaltungsperimeter müsste nach den Beschwerdeführenden zwingend das gesamte Gebiet des O. \_\_\_\_\_ umfassen, womit auch die angrenzenden Parzellen in die Planung einzubeziehen seien. So werde unsinnigerweise die Wintersportzone auf Parzelle Z.2. \_\_\_\_\_ aufgehoben, auf der angrenzenden Parzelle jedoch nicht. Auch die Anlegung des Winterwanderweges erst im Baubewilligungsverfahren genüge der Rechtsprechung nicht. Die über die Parzelle Z.2. \_\_\_\_\_ verlaufende Skipiste werde rege genutzt und präpariert, auch wenn sie in der Konzession und Plangenehmigung der Bergbahnen und der interaktiven Karte des Skigebiets nicht eingezeichnet sei.

## **E. 29**

/ 49 für die Resortwohnungen jederzeit gewährleistet seien. Dem Betriebskonzept könne entnommen werden, dass die geplanten Resortwohnungen im Rahmen des strukturierten Beherbergungsbetriebs bewirtschaftet würden und dauerhaft zur ausschliesslichen, kurzzeitigen Nutzung durch Gäste zu markt- und ortsüblichen Bedingungen angeboten

würden. Zur Sicherung der hotelmässigen Bewirtschaftung würden die Nutzungsbeschränkungen in der Baubewilligung verfügt und zu deren Sicherstellung im Grundbuch als Anmerkung eingetragen. Was die Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen betrifft, verweist die Gemeinde auf Art. 3 Abs. 3 der Vorschriften zum GGP und Art. 8 Abs. 1 lit. a bis 2 ZWG. Das Gutachten des SGH bestätige die Konformität des Projekts mit Art. 8 ZWG (Wirtschaftlichkeit, Querfinanzierung, Verwendung der Erträge). Aufgrund von Art. 3 Abs. 3 der Vorschriften zum GGP sei gewährleistet, dass sich der Gutachter im Baubewilligungsverfahren nochmals zur Frage der voraussichtlich erreichbaren Wirtschaftlichkeit äussere. Damit könne mit dem Bau nur begonnen werden, wenn diese tatsächlich gewährleistet sei. Im Übrigen werde mittels Auflage in der Baubewilligung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 lit. b ZWG sichergestellt, dass der Erlös aus dem Verkauf der Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen tatsächlich in den strukturierten Beherbergungsbetrieb investiert werde und dass die Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen nur gleichzeitig oder später als das Hotel und die touristisch bewirtschafteten Wohnungen realisiert würden. Die vorgenommene Prüfung der HNF habe ergeben, dass der Anteil an Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen bei 19.87 % liege und die Vorgabe von Art. 8 Abs. 1 lit. c ZWG damit eingehalten sei. Die Verkehrserschliessung sei durch das fachlich ausgewiesene Ingenieurbüro J.\_\_\_\_\_ AG überprüft worden, das zum Schluss gekommen sei, die Einfahrt zum Resort solle idealerweise über die Hauptstrasse und die Ausfahrt über den O.\_\_\_\_\_ erfolgen. Dies sei verkehrstechnisch sinnvoll und auch vom zuständigen Tiefbauamt als rechtlich zulässig und zweckmässig beurteilt worden (Beschwerdeentscheid S. 33). Was die Frage der UVP-Pflicht angehe, fehle bei der vorliegenden Planung der für eine UVP erforderliche und bereits verbindliche Detaillierungsgrad, der erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens vorliegen werde. Jedenfalls könne schon jetzt gesagt werden, dass der Schwellenwert von 500 Parkplätzen nicht erreicht werde, zumal kein funktionaler Zusammenhang zwischen dem neuen Parkhaus und den bestehenden Parkhäusern gegeben sei. Der Detaillierungsgrad des vorliegenden Nutzungsplans sei nicht gross, weshalb sich die Behörde lediglich vergewissern müsse, dass eine Zonenentwicklung in Übereinstimmung mit diesen Anforderungen möglich sei. In der Hotelzone C sei die

### **E. 30**

/ 49 ES II festgelegt worden, entlang der Kantonsstrasse sei die Zone bereits heute mit einer Aufstufung auf die ES III überlagert. Auf den Lärmschutznachweis der Firma K.\_\_\_\_\_ AG könne abgestellt werden. Gemäss diesem sei eine lärmschutzmässig zulässige Umsetzung des Sondernutzungsplans möglich. Die Bauherrschaft werde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nochmals einen Lärmschutznachweis nachreichen müssen; mittels Auflagen in der Baubewilligung werde sichergestellt, dass die erforderlichen Lärmschutzvorkehrungen umgesetzt würden. Dass die Teilrevision lediglich die Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ umfasse, sei nicht zu beanstanden. Es gebe keine gesetzliche Grundlage dafür, dass eine Mindestzahl an Parzellen für ein Gestaltungsplanverfahren erforderlich wäre. Mit der projektbezogenen Nutzungsplanung habe man genügend Rücksicht auf das übrige Siedlungsgebiet und die übrigen Festlegungen im GEP genommen. So werde zwar die Wintersportzone aufgehoben, jedoch seien Anschlusspunkte für den Winterwanderweg festgelegt worden, wodurch dieser genügend sichergestellt sei. Die genaue Anlage des Winterwanderweges müsse im GEP zugunsten einer optimalen Projektentwicklung noch nicht festgelegt werden. Die Regierung verweist auf den angefochtenen Beschwerdeentscheid. In diesem begründete sie, weshalb sie die Aufteilung der

Ortsplanung in einzelne Schritte und somit auch die erfolgte projektbezogene Nutzungsplanung der Gemeinde als wünschenswert, sinnvoll und zweckmässig und damit auch als zulässig erachtete. Insbesondere beurteilte sie den Bericht der L.\_\_\_\_\_ AG sowie das Konformitätsgutachten der SGH als schlüssig und hielt fest, dass bereits wegen der ausgezeichneten Lage und bei einer guten Betriebsführung durchaus mit einem Erfolg des Hotel-Resorts gerechnet werden könne. F.\_\_\_\_\_ bilde Bestandteil der Ferienregion Lenzerheide und das Potenzial für ein weiteres Resort sei gegeben. In Übereinstimmung mit dem Gutachten der SGH könne festgestellt werden, dass ein neues Angebot auch eine neue Nachfrage generieren könne. Die Erweiterung zum Resort sei von strategischer Bedeutung und sichere den Fortbestand des Hotels langfristig (PB 16/21, Protokoll Nr. 351/2023, S. 32 f.). Die Voraussetzungen für den Bau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen seien erfüllt. Die Finanzierung der Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen zur Querfinanzierung sei im Gutachten der SGH plausibel dargelegt worden, der gemäss ZWG erforderliche Nachweis müsse im Baubewilligungsverfahren nochmals erbracht werden (PB 16/21, Protokoll Nr. 351/2023, S. 39 f.). Die Gemeinde habe den Perimeter auch bezüglich Verkehr auf das gewählte Gebiet beschränken dürfen. Das Tiefbauamt sei mit der geplanten Zufahrt zur Tiefgarage über die Kantonsstrasse und die Ausfahrt über den O.\_\_\_\_\_ einverstanden; die

### **E. 31**

/ 49 Details seien im Baubewilligungsverfahren festzulegen (PB 16/21, Protokoll Nr. 351/2023, S. 28 f.). Sie verwies bezüglich der Anzahl Parkplätze auf den Erläuterungsbericht Erschliessung und Verkehr der J.\_\_\_\_\_ AG und verneinte eine UVP-Pflicht für die Parkieranlage (PB 16/21, Protokoll Nr. 351/2023, S. 33 f.). Auch den Lärmschutznachweis erachtete sie, u.a. unter Hinweis auf die Beurteilung des ANU, als ausreichend, weitere Abklärungen seien dem Baubewilligungsverfahren vorbehalten (PB 16/21, Protokoll Nr. 351/2023, S. 36 f.). In Bezug auf den Planungserimeter führte die Regierung aus, dass das Gesetz keine Mindestgrössen vorschreibe. Man habe aber die Auswirkungen auf die Nachbargrundstücke bei der Planung mitberücksichtigt. So sei zwar die Wintersportzone aufgehoben, jedoch seien im GEP die Anschlusspunkte festgelegt worden. Im Baubewilligungsverfahren werde aufzuzeigen sein, wie der öffentliche Winterwanderweg gemäss den Anschlusspunkten auf Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ neu geführt werden solle (PB 16/21, Protokoll Nr. 351/2023, S. 28 f.).

### **E. 32**

/ 49 HNF). Im Erläuterungsbericht E.\_\_\_\_\_ F.\_\_\_\_\_, Erschliessung und Verkehr, der J.\_\_\_\_\_ AG wird die Erschliessungssituation näher dargelegt. Die allgemeine Tragweite des Projekts ist somit klar umrissen. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden sind Angaben bezüglich der Gestaltung der Baukörper und des Aussenraums, des Erschliessungskonzepts und der Sicherstellung des öffentlichen Winterwanderwegs vorhanden. Vorliegend geht es auch nicht um einen projektbezogenen Sondernutzungsplan für Projekte wie Strassenbauten, Kieswerke, Deponien, Parkhäuser und Einkaufszentren, bei denen, so das Bundesgericht, das Nutzungsplanverfahren oftmals das Baubewilligungsverfahren ersetzt oder gar weitgehend vorwegnimmt (Urteil des Bundesgerichts 1P.532/2006 vom 16. Februar 2007 E. 3.4 zur sinngemässen Anwendbarkeit der Koordinationspflicht in Nutzungsplanverfahren [Art. 25a Abs. 4 RPG]). Gemäss Bundesgericht muss die Projektierungstiefe für die einzelnen Phasen nur soweit gehen, als es für die jeweiligen Entscheide notwendig ist, zumal die Koordinationspflicht

die Grenzen zwischen den einzelnen Rechts- und Sachgebieten überwinden will, nicht aber zwischen den einzelnen Bewilligungsphasen (Urteile des Bundesgerichts 1C\_47/2020 vom 17. Juni 2021 E. 5.3.2, 1P.532/2006 vom 16. Februar 2007 E. 3.4, 1A.230/2005 vom 4. April 2006 E. 4.1 u. 4.2, 1P.365/2001 vom 19. September 2001 E. 5c/dd). Bei einer projektbezogenen Nutzungsplanung wie z.B. bei Gestaltungsplänen, die bloss die Bauweise in einem Teilbaugebiet regelt, bedarf es in der Regel keiner derart detaillierten Koordination wie in einem Baubewilligungsverfahren (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1P.532/2006 vom 16. Februar 2007 E. 3.4; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar zum RPG, 2006, Art. 25a RPG Rz. 73). Das Bundesgericht verlangt unter dem Titel "Machbarkeitsnachweis" im Rahmen einer Sondernutzungsplanung lediglich den – umweltschutzrechtlichen – Nachweis, dass es unter Einhaltung der Vorgaben des Sondernutzungsplans möglich sei, die geplante Anlage so auszugestalten, dass sie den lärmrechtlichen Anforderungen entspricht (Urteile des Bundesgerichts 1C\_99/2022 vom 25. April 2023 E. 11.1 und 1C\_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 5.3). Demgemäss muss bereits auf der ersten Stufe der Nutzungsplanung feststehen, dass im Rahmen der späteren Planung eine geeignete Lösung gefunden werden kann (sogenannter Machbarkeitsnachweis), da es sich andernfalls um eine untaugliche Planung handeln würde (vgl. BGE 147 II 484 E. 4.3.1; Urteile des Bundesgerichts 1C\_99/2022 vom 25. April 2023 E. 11.1 und 1C\_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 5.3). Ein Lärmschutznachweis wurde vorliegend eingeholt. Gemäss dem Bericht der K.\_\_\_\_\_ AG können alle Belastungsgrenzwerte der LSV eingehalten werden

### **E. 33**

/ 49 (S. 4). Auf die Frage, ob der Lärmschutznachweis genügend ist, was die Beschwerdeführenden bestreiten, wird weiter unten eingegangen. Damit ergeben sich angesichts des Ermessensspielraums der Gemeinde keine allgemeinen Anhaltspunkte dafür, dass ein höherer Detaillierungsgrad des Gesamtprojekts erforderlich wäre bzw. dass die Regierung sich im Genehmigungsverfahren anhand der eingereichten Unterlagen kein umfassendes Bild des Vorhabens hätte machen können.

### **E. 34**

/ 49 Alpenraum als intakt und die Aussichten als vielversprechend. Sie gingen davon aus, dass in der Ferienregion Lenzerheide ein Potential für weitere Projekte im Stil des Hotel-Resorts E.\_\_\_\_\_ gegeben sei. Die Planrechnungen erachteten sie als plausibel und sachgerecht, womit sie die Ausgangsfrage, ob ein genügend grosses Gäste-Nachfragepotential für das konkrete Hotelprojekt bestehe, mit ja beantworteten, und auch die Chancen für das vorliegende Projekt, sich in einem allfälligen Verdrängungswettbewerb durchzusetzen, als gegeben betrachteten. Das Konformitätsgutachten ZWG der SGH ergab, dass beim bestehenden Hotel die operative Wirtschaftlichkeit gegeben, die langfristige Marktfähigkeit aufgrund des beschränkten Angebots des Betriebs jedoch fraglich sei. Auch in Bezug auf das geplante Resortprojekt wurde die operative Wirtschaftlichkeit als gegeben beurteilt. Mit einem Anteil von 26 % (13,8 Mio CHF) des Investitionsbedarfs leiste der Verkaufsgewinn aus den Zweitwohnungen einen substanziellen Beitrag an die Gesamtfinanzierung (S. 4). Die Erweiterung zum Resort wurde als von strategischer Bedeutung angesehen, die den Fortbestand des aus Destinationssicht Lenzerheide-Valbella peripher gelegenen Hotels langfristig sichere (S. 30).

### **E. 35**

/ 49 Bericht SGH erwähnt, dass die betrachteten Destinationen in der Periode 2020- 2030 im Winter noch nicht von den Schwierigkeiten durch den Klimawandel betroffen sein dürften, dass sie aber bereits von den besseren Sommern profitieren könnten, was über das Jahr gesehen, eine höhere Auslastung und Profitabilität ermögliche. Von einem veralteten, reinen Parteigutachten kann also entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden nicht gesprochen werden.

### **E. 36**

/ 49 alpinen Regionen in der Schweiz (Berner Oberland, Wallis, Zentralschweiz) sowie den umliegenden ausländischen Regionen (Tirol, Vorarlberg, Südtirol) stehe. Seit 2005 sei dieser relevante Markt um knapp 20 % bzw. 16 Mio. Logiernächte gewachsen (Wachstum total 80 % zwischen 2005 und 2019; vgl. Abbildung 3, S. 10), also um 1,4 % jährlich (vgl. S. 9). Aufgrund des Wechselkurses sei die Nachfrage in den ausländischen Destinationen deutlich stärker gewachsen (vgl. Abbildung 3, S. 10). Weil Graubünden in diesem relevanten Markt einen nur bescheidenen Anteil habe, könne dort durch das Nachfragewachstum eine wesentliche Ausweitung der Kapazitäten grundsätzlich von der Nachfrage absorbiert werden; entscheidend sei, dass die Angebote aus der Schweiz preislich mit dem Ausland mithalten könnten (vgl. S. 9). Der Vergleich mit den grössten, alpinen Tourismusorten/Destinationen in der Schweiz (Mesoebene), die ähnliche Voraussetzungen bieten wie die Ferienregion Lenzerheide, zeige für die Jahre 2013-2019 ein Nachfragewachstum von 12 % bzw. 2 % jährlich (bei einer Zimmerauslastung von 54.7 % jährlich). In Vaz/Ober vaz liege das Nachfragewachstum bei 22 %, wobei auch die Beherbergungskapazitäten um 24 % ausgeweitet worden seien (Steigerung von 648 auf 804 Hotelzimmer; vgl. Abbildung 4, S. 12). Davon ausgehend, dass ein Hotel dann profitabel betrieben werden könne, wenn es zu 60 % über 365 Tage ausgelastet ist, wäre in der entsprechenden Gruppe über den Zeitraum 2013-2019 eine Ausweitung der Zimmerkapazitäten auf 2'461 möglich gewesen. Die effektive Ausweitung habe lediglich 958 Hotelzimmer betragen, womit ein Absorptionspotential von 1'503 resultiere. Mehrere Gründe sprächen für eine Trendfortschreibung dieses Wachstums, was innerhalb der nächsten zehn Jahre zu einem zusätzlichen Absorptionspotential (auf der Nachfrageseite) für die Periode 2013-2030 von total 6'424 Hotelzimmern führen würde. Hinzu käme ein Ersatzpotential (vom Markt genommene Zimmer) von 1'303 (5 % der bestehenden Hotelzimmer), womit auf der Mesoebene ein prognostiziertes Absorptionspotential von total 7'727 Hotelzimmern resultierte. Dies entspreche bei einer durchschnittlichen Grösse eines neuen Hotels rund 90 modernen Hotels (= d.h. mit je rund 85 Zimmern [7'727: 90]) bzw. rund drei neuen Hotelprojekten pro aufgeführtem Tourismusort. Dem stehe auf der Angebotsseite ein realistisch zu erwartender Ausbau von Hotel- und Resortkapazitäten von 48 Projekten mit 2'408 Hotelzimmern (= d.h. je rund 50 Zimmer pro Hotel [2'408: 48] bzw. 1.6 Projekte pro Ort / 80 Hotelzimmer pro Ort) gegenüber, was zeige, dass die Nachfrageentwicklung der nächsten 10 Jahre von diesem erweiterten Angebot absorbiert werden könne (S. 15 f.). Beim geplanten E.\_\_\_\_\_ mit 155 Zimmern (111 Hotelzimmer zuzüglich 44 Zimmer in den bewirtschafteten Wohnungen) handelt es sich zweifellos um ein sehr grosses

### **E. 37**

/ 49 Projekt, das die Grösse eines durchschnittlichen Hotels (mit 50 bis 85 Zimmern) übersteigt. Wenn man mit der L.\_\_\_\_\_ AG jedoch davon ausgeht, dass eine Ferienregion

wie Lenzerheide in den nächsten Jahren mehrere Hotelprojekte aufzunehmen vermag, kann die Einschätzung der Beschwerdeführenden, die angenommenen knapp 14'000 Logiernächte seien absolut unrealistisch, nicht geteilt werden: Bei 111 Hotelzimmern und einer rund 42%igen bzw. (als Beispiel) 50%igen Auslastung (d.h. an 153 bzw. 183 Tagen des Jahres) resultierten rund 17'000 (111 x 153) bzw. rund 20'000 (111 x 183) Zimmernächte, die Anzahl Logiernächte wäre noch höher. Abgesehen davon würde der bestehende Hotelbetrieb nicht um das Fünffache erweitert, wie die Beschwerdeführenden behaupten, sondern "nur" um das Dreifache (155 abzüglich der 37 bestehenden Zimmer ergibt 118 neue Zimmer [davon 44 bewirtschaftete Wohnungen], was rund 300 % von 37 beträgt). Weiter ist zu beachten, dass auch laufend Hotelzimmer vom Markt genommen werden (gemäss Bericht der L.\_\_\_\_\_ AG 497 Hotelzimmer bzw. 2 % in sechs Jahren in den 30 grössten alpinen Tourismusorten der Schweiz, vgl. S. 15, vgl. auch zum Strukturwandel bei nicht oder unter 3\* klassierten Hotels S. 18). Gemäss Bericht der SGH wurden tendenziell kleinere Betriebe aufgegeben (S. 9). Diese können allerdings angesichts allgemein steigender Wachstumszahlen ersetzt werden. Selbst wenn also, wie die Beschwerdeführenden kritisieren, in Churwalden gemäss Bericht der SGH sowohl die Bettenzahlen, die Zimmerauslastung als auch die Logiernächte seit 2010 rückläufig sind (vgl. dort S. 6-9), zeigt der Bericht der L.\_\_\_\_\_ AG in nachvollziehbarer Weise auf, dass realistischerweise davon ausgegangen werden kann, dass die Erweiterung des bestehenden Hotels mit dem Nachfragepotential wird Schritt halten können. Ferner ist entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführenden nicht ersichtlich, weshalb sich der Bedarfsnachweis für die vorgesehene Kapazitätserweiterung allein auf die Gemeinde Churwalden beschränken müsste. Da diese zur Ferienregion Lenzerheide gehört, ist nicht zu beanstanden, dass die Gutachter die Angebotsentwicklung in der gesamten Ferienregion (Mikroebene) betrachteten. Dabei ist zu beachten, dass die Logiernächte im Ort Vaz/Obervaz, wo auch das Angebot grösser ist (vgl. Bericht SGH, S. 6 ff.), in den Jahren 2010 bis 2019 zugenommen haben (auf 114.6 % bzw. von 225'714 auf 258'566, vgl. Bericht SGH, S. 8). Die L.\_\_\_\_\_ AG kommt schliesslich zum Schluss, dass das Areal E.\_\_\_\_\_ in F.\_\_\_\_\_ für den Zweck eines Hotel-Resorts aus touristischer Sicht gesamthaft gesehen sehr attraktiv und auch aus raumplanerischer Sicht optimal gelegen ist. Es stimmt auch mit der Destinationsentwicklungsstrategie der Ferienregion Lenzerheide überein (gemeinsame Agenda der Gemeinden Churwalden, Vaz/Obervaz, Lantsch/Lenz, Bürgergemeinde Vaz/Obervaz, Lenzerheide

### **E. 38**

/ 49 Bergbahnen AG und Lenzerheide Marketing und Support AG vom 28. September 2018), die eine Ansiedlung weiterer Hotels und Feriendörfer ausdrücklich anstrebe (S. 20, Fn. 8). Für die Gemeinde Vaz/Obervaz seien in der Destinationsentwicklungsstrategie sechs potenzielle Standorte definiert worden, die für künftige Hotels und Resorts prioritär entwickelt werden sollten (S. 20 und Abbildung 10, S. 21), wobei zum jetzigen Zeitpunkt für keinen der Standorte ein baubewilligtes Projekt vorliege. Die Gutachter gehen davon aus, dass innert der nächsten zehn Jahre ein bis zwei Projekte durchaus entstehen könnten, und dass das Potential in der Ferienregion Lenzerheide für zwei bis vier Projekte in den nächsten 10-15 Jahren durchaus vorhanden sei (S. 20). Das Gericht erachtet die Einschätzung der L.\_\_\_\_\_ AG zur Bedarfsanalyse als überzeugend. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden kann nicht von einem völlig überdimensionierten Hotelprojekt, mithin von einer massiven Kapazitätserweiterung bei fehlender Nachfrage gesprochen werden. Die L.\_\_\_\_\_ AG stellte bei ihren Überlegungen das Nachfragepotential

dem möglichen Angebot gegenüber und kam zum Schluss, dass auf der Mesoebene (im Vergleich mit den grössten, alpinen Tourismusorten/Destinationen in der Schweiz) auf der Nachfrageseite mit einem Potential von rund 90 modernen Hotels (durchschnittlicher Grösse) gerechnet werden könne, während auf der Angebotsseite ein realistisch zu erwartender Ausbau von 48 Hotels stehe. D.h. die Nachfrage wird nach deren Einschätzung in den nächsten Jahren weitaus grösser sein als das Angebot. Die Beschwerdeführenden bringen nichts vor, was ernsthafte Zweifel an dieser gutachterlichen Einschätzung hervorrufen würde.

### **E. 39**

/ 49 voraus, dass sie dauerhaft zur ausschliesslich kurzzeitigen Nutzung durch Gäste zu markt- und ortsüblichen Bedingungen angeboten werden und u.a. nicht auf die persönlichen Bedürfnisse des Eigentümers oder der Eigentümerin zugeschnitten sind sowie im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs bewirtschaftet werden (Art. 7 Abs. 2 lit. b ZWG).

### **E. 40**

/ 49 Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 ZWG bewilligt werden, wenn der Betrieb nur mit dem Ertrag aus der Erstellung solcher Wohnungen wirtschaftlich geführt oder weitergeführt werden kann (lit. a), die Eigentümerin oder der Eigentümer beziehungsweise die Betreiberin oder der Betreiber auf Verlangen den Nachweis erbringt, dass der Ertrag aus den Wohnungen in den Bau oder Betrieb der strukturierten Beherbergung investiert wird (lit. b), die Hauptnutzfläche dieser Wohnungen einen Anteil von 20 % der gesamten Hauptnutzfläche der Zimmer und der Wohnungen nicht übersteigt (lit. c), die Wohnungen mit dem strukturierten Beherbergungsbetrieb eine bauliche und funktionale Einheit bilden, es sei denn, Gründe des Ortsbild- oder Denkmalschutzes stehen dem entgegen (lit. d) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. e). Dazu ist ein unabhängiges Gutachten einzuholen (Art. 8 Abs. 5 ZWG). Art. 4 der Zweitwohnungsverordnung (ZWV; SR 702.1) definiert den strukturierten Beherbergungsbetrieb als Betrieb, der hotelmässige Dienstleistungen und Infrastrukturen, die typischerweise von der Mehrheit der Gäste beansprucht werden, umfasst (lit. a), ein hotelähnliches Betriebskonzept aufweist (lit. b) und die Bewirtschaftung im Rahmen eines einheitlichen Betriebs sicherstellt (lit. c). Art. 5 ZWV enthält weitere Bestimmungen zum einzuholenden Gutachten. Im Konformitätsgutachten ZWG der SGH wurde die Notwendigkeit und Geeignetheit der Querfinanzierung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 lit. a ZWG bestätigt. Die Fachleute der SGH bejahten die operative Wirtschaftlichkeit des Resort- Projekts und erachteten die Erweiterung des Hotelbetriebs als von strategischer Bedeutung, um den Fortbestand des aus Destinationssicht Lenzerheide-Valbella peripher gelegenen Hotels A zu sichern (S. 30). Die Gutachter führten aus, dass der Verkaufsgewinn aus den Zweitwohnungen mit einem Anteil von 26 % (13,8 Mio. CHF) einen substanziellen Beitrag an die Gesamtfinanzierung des Investitionsbedarfs leiste (S. 2, 27, 31). Zwar sei die operative Wirtschaftlichkeit des bestehenden Hotels zum heutigen Zeitpunkt gegeben, die mittel- bis langfristige Marktfähigkeit aufgrund des beschränkten Angebots des Betriebs jedoch fraglich (S. 18, 30). Nach Ausführungen zum Projektbeschrieb, zum Raumprogramm und zum Betriebskonzept legten sie dar, dass die Investitionskosten rund 46 Mio. CHF für das Resort, rund 15 Mio. CHF für die Tiefgarage und Umgebung sowie rund 6,9 Mio. CHF für die Zweitwohnungen betragen würden (S. 21). Der Verkaufserlös für die Zweitwohnungen (Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen) inkl. 20 Parkplätze

in der Tiefgarage werden auf CHF 20'662'924.00 veranschlagt (bei Investitionskosten von 6,9 Mio. CHF), womit ein Finanzierungsbedarf von rund 47

#### **E. 41**

/ 49 Mio. CHF verbleibe. Die Anlagekosten würden deutlich über dem wirtschaftlichen Wert des Betriebs liegen, was bei Hotelbauten nicht ungewöhnlich sei (S. 27). Das bedeute aber auch, dass die Investitionskosten nur zu einem Bruchteil mit einer klassischen Fremdfinanzierung gedeckt werden könnten (34 %), die Differenz müsse mit zinslosen Darlehen (Banken und SGH), à-fonds-perdu-Beiträgen (Kanton und Gemeinde), dem Verkaufserlös aus den Zweitwohnungen und Eigenmitteln (Investor/Aktienkapital Dritte) finanziert werden (S. 21 und 27). Der Verkaufserlös aus den Zweitwohnungen von 13,8 Mio. CHF (20,7 Mio. CHF abzüglich Investitionskosten von 6,9 Mio. CHF) – d.h. mit einem Anteil von rund 26 % (vgl. S. 2) – bilde daher einen substanziellen Anteil an der Gesamtfinanzierung des Projekts (52,6 Mio. CHF ohne Land [pauschal 8 Mio. CHF, vgl. S. 21] und ohne Erstellungskosten der Zweitwohnungen; S. 27 und 31). Zur Frage der Tragbarkeit des Hotel-Resorts verglich die SGH die Planerfolgsrechnung der Auftraggeberin für das Jahr 2027/2028 mit eigenen Annahmen und Erfahrungswerten. Bei einer Gesamtbelehnung von 80 % und einem Fremdfinanzierungspotential von 17,9 Mio. CHF kam sie auf einen ausreichenden EBITDA ab Planjahr 3 (bei einem Fremdkapitalzins von 4,5 %, langfristiger Durchschnittszinssatz) bzw. bereits knapp ab Planjahr 1 (bei einem Fremdkapitalzins von 1,5 %, aktuelles Marktumfeld) (S. 25 f.). Das Ertragspotential liege bei 8,6 Mio. CHF, der indikative DCF-Ertragswert bei 22,32 Mio. CHF (S. 26 f.). Gemäss SGH werde das Gästesegment durch das erweiterte und diversifizierte Angebot (nach Grösse und Preisklasse) vergrössert (S. 22). Das Projekt folge damit dem allgemeinen Trend zur Hybridisierung in der Hotellerie (S. 30). Ergänzt werde das Angebot mit einem zeitgemässen Wellnessangebot und Behandlungsräumen sowie einem Kidsclub (S. 22 und 30). Damit werde der neue Hotelbetrieb in seiner Grösse eine dominierende Rolle in der Feriendestination einnehmen und auch für einen internationalen Brand interessant sein (S. 22). Das SGH bestätigt damit die Konformität des Hotel-Projekts mit Art. 8 ZWG. Die Beschwerdeführenden rügen nicht überzeugend, weshalb der Bau von Zweitwohnungen mit einem Erlös von 20 Mio. CHF eine Umgehung des ZWG bzw. weshalb eine Querfinanzierung im Umfang von rund 1/3 der Gesamtinvestitionskosten bundesrechtswidrig sein soll. Auch legen sie nicht dar, inwiefern darin ein Rechtsmissbrauch bzw. eine Gesetzesumgehung vorliegen soll. Solches wäre gegeben, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 723). Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass mit der Realisierung des Hotel-Resorts und

#### **E. 42**

/ 49 dessen Querfinanzierung durch den Verkauf von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung eine Umgehung des ZWG bzw. ein Rechtsmissbrauch einhergehen würde. Die Errichtung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen zur Querfinanzierung des strukturierten Beherbergungsbetriebs ist nach Art. 8 ZWG bei gegebenen Voraussetzungen erlaubt, die entsprechenden Wohnungen dürfen frei genutzt werden, sei es als Erst- oder Zweitwohnungen. Auch ist entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden im PMB die Nutzungsaufteilung aufgeführt (S. 12). Demnach weisen die Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen eine HNF von 1'480 m<sup>2</sup> auf, was

gegenüber der übrigen HNF von total 7'470 m<sup>2</sup> (bestehende Hotelanlage 640 m<sup>2</sup>, Hotelenerweiterung 2'100 m<sup>2</sup>, Dépendance 550 m<sup>2</sup>, touristisch bewirtschaftete Wohnungen 2'700 m<sup>2</sup>, Zweitwohnungen 1'480 m<sup>2</sup>) einen Anteil von 19,81 % ausmacht und somit unter den massgeblichen 20 % gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. c ZWG liegt. Da schliesslich auch die bauliche und funktionale Einheit (Art. 8 Abs. 1 lit. d ZWG) gegeben ist und keine überwiegenden Interessen ersichtlich sind, die gegen die Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung sprechen würden (Art. 8 Abs. 1 lit. e ZWG), ist eine Umgehung des ZWG zu verneinen.

#### **E. 43**

/ 49 den Beschwerdeführenden vorgebrachten Einwände nicht zu überzeugen vermögen. Was die Frage der UVP-Pflicht für die Parkplätze betrifft, kann auf die Ausführungen im angefochtenen Beschwerdeentscheid verwiesen werden, wonach gemäss Ziff. 11.4 des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP; SR 814.011) eine solche erst bei Parkhäusern und Parkplätzen über 500 Motorwagen erforderlich ist. Für das neue Hotel-Projekt sind 165 Parkplätze vorgesehen (Parkplatznachweis, Anhang Bericht J.\_\_\_\_\_ AG), womit der massgebliche Schwellenwert bei weitem nicht erreicht ist. Den Beschwerdeführenden kann nicht gefolgt werden, wenn sie eine Überschreitung dieses Schwellenwerts dadurch konstruieren wollen, dass sie auf sämtliche Parkplätze in der Fraktion F.\_\_\_\_\_ verweisen. Weder ist ersichtlich, dass diese – wie sie behaupten – konkret verkehrstechnisch miteinander verbunden wären, noch legen sie dar, um wie viele Parkplätze es sich handelt, sodass die behauptete Gesamtzahl an Parkplätzen den Schwellenwert übersteigen würden.

#### **E. 44**

/ 49 ebenfalls eingehalten werden (Art. 25 Abs. 1 USG, Art. 7 Abs.1 LSV). Dasselbe gilt, wenn die Anlage zu einer Mehrbeanspruchung von Verkehrsanlagen führt, welche die Immissionsgrenzwerte in der Nachbarschaft überschreitet (...) (Art. 25 Abs. 2 USG, Art. 9 LSV) (JEANNERET/MOOR, a.a.O., Art. 14 Rz. 74). Allerdings ist eine Sondernutzungsplanung unterschiedlich detailliert ausgestaltet; folglich verlangt das Bundesgericht für das entsprechende Verfahren lediglich den Nachweis, dass es unter Einhaltung der Vorgaben des Sondernutzungsplans möglich ist, die geplante Anlage so auszugestalten, dass sie den lärmschutzrechtlichen Anforderungen entspricht (Urteile des Bundesgerichts 1C\_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 5.3, 1C\_695/2017 vom 22. Februar 2019 E. 8 und E. 10). So soll bereits auf der ersten Stufe der Nutzungsplanung feststehen, dass im Rahmen der späteren Planung eine geeignete Lösung gefunden werden kann (sogenannter Machbarkeitsnachweis), da es sich andernfalls um eine untaugliche Planung handeln würde (BGE 147 II 484 E. 4.3.1 mit Hinweisen). Gemäss BGE 147 II 484 (vgl. E. 4.3.1) müssen bei einer Nutzungsplanung, die in mehreren Stufen durchgeführt wird, die lärmschutzrechtlichen Massnahmen erst mit derjenigen Planungsstufe verbindlich geregelt werden, welche die Erteilung einer Baubewilligung ohne weitere Nutzungsplanung ermöglicht (m.H. auf das Urteil 1A.271/1995 vom 30. September 1996 E. 3c). Die K.\_\_\_\_\_ AG erstattete den von der Gemeinde in Auftrag gegebenen Lärmschutznachweis am 3. Februar 2020 (act. D.7). Die Gutachter hielten bereits in der Einleitung fest, dass der Auftrag im Hinblick auf die spätere Baubewilligung erteilt wurde. Wenn also die Beschwerdeführenden rügen, es handle sich um einen ungeeigneten Entwurf, ist ihnen entgegenzuhalten, dass die definitive Beurteilung erst im Baubewilligungsverfahren erfolgen wird. In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird darin

gestützt auf die vorgenommenen detaillierten Lärmberechnungen der Neubauten und unter Hinweis auf den massgeblichen Planungswert gemäss Anhang 6 für Industrie- und Gewerbelärm (vgl. zum Geltungsbereich Art. 1 lit. d Anhang 6) bestätigt, dass alle Belastungsgrenzwerte der LSV eingehalten werden könnten (S. 4). Der Umstand, dass die Gutachter bei den Berechnungen des Tiefgaragen- und Parkplatzlärms von 100 Parkfeldern in der Tiefgarage (S. 11) anstatt von den im Bericht J.\_\_\_\_\_ AG aufgeführten 158 ausgingen, vermag vorliegend keine andere Beurteilung als im angefochtenen Beschwerdeentscheid herbeizuführen, gemäss dem eine zonenkonforme Überbauung möglich ist (S. 39). Die Gutachter kamen auf Werte, die markant unter dem Planungswert von 60dB(A) bei Tag und 50dB(A) bei Nacht liegen (46.4 bis 36.7 dB[A], vgl. S. 13). Zudem ist die Gemeinde – was sie auch selbst ausführt – verpflichtet, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens einen

#### **E. 45**

/ 49 definitiven Lärmschutznachweis einzuverlangen und mittels Auflagen für die Umsetzung allfällig notwendig werdender Lärmschutzvorkehrungen besorgt zu sein.

#### **E. 46**

/ 49 Richtplan aufgeführt sei, womit die Rechtswirkungen letztlich dieselben seien wie bei einem ISOS-Eintrag. Das Gebiet H.\_\_\_\_\_ liege in der Umgebungszone I mit dem Erhaltungsziel a, das die Freihaltung der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche bezwecke. Die Interessenabwägung der Gemeinde sei nur rudimentär erfolgt: Der Ortsbildschutz und die Archäologiezone seien nicht in die anfänglichen Planungsüberlegungen miteinbezogen und den Vorgaben des ARE sei nicht nachgekommen worden. Auch seien die Interessen, die für die Schutzziele sprächen, nicht berücksichtigt worden. Abgesehen davon habe die Gemeinde die Interessen nur aufgelistet, jedoch keine Abwägung in Bezug auf das konkrete Projekt vorgenommen. Das Gebiet H.\_\_\_\_\_ und T.\_\_\_\_\_ sei gemäss KRL als Entwicklungsgebiet für das Wohnen zu erhalten und zu stärken. Dagegen spreche aber die Umwandlung in die Hotelzone C, denn es stehe auch nicht fest, wo denn sonst dieses Ziel verwirklicht werden könne.

#### **E. 47**

/ 49 bestehenden Hotelbetriebs. Es sei gut an den öffentlichen Verkehr angeschlossen. Die angestrebte Verdichtung spreche nicht gegen die Interessen des Ortsbildes. Das Areal werde vom Verkehr freigehalten, sodass Freiflächen gesichert werden könnten. Die von der Gemeinde durchgeführte Interessenabwägung sei nicht zu beanstanden (PB 16/21; Protokoll Nr. 351/2023, S. 25 f.).

#### **E. 48**

/ 49 Da Churwalden bzw. F.\_\_\_\_\_ nicht in der Liste der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung aufgeführt ist (vgl. Anhang 1 VISOS sowie KRIP-S Kpt. 5.4, S. 5.4-15, Region Plessur), kommen die entsprechenden Schutzbestimmungen vorliegend nicht zum Tragen. Gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG haben die Planungsbehörden allerdings darauf zu achten, dass sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen. Die fragliche Parzelle Z.2.\_\_\_\_\_ befindet sich seit Jahren in der Bauzone und gemäss KRL gilt sie als Entwicklungsgebiet für Beherbergungs- und Wohnnutzungen (vgl. S. 33). Sie liegt direkt an der Kantonsstrasse und ist umgeben von weiteren Gebäuden. Unter den gegebenen Umständen ist nicht ersichtlich, woraus die Beschwerdeführenden eine Freihaltepflcht zum Schutz des Ortsbildes ableiten wollten. Diesbezüglich kann auf die

zutreffenden Ausführungen der Regierung im angefochtenen Beschwerdeentscheid (vgl. PB 16/21, Protokoll Nr. 351/2023 S. 25 f.) und die Ausführungen der Gemeinde in ihrer Vernehmlassung, insbesondere auch auf die Ausführungen zur erfolgten Interessenabwägung und diesbezüglich zum grossen öffentlichen Interesse an der Verwirklichung des Hotel-Projekts, verwiesen werden.

**E. 49**

/ 49 Es wird erkannt:

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