

GR_GERICHTE VR3 2023 47 vom 25. Mai 2025

GR Gerichte, 2025-05-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_VR3_2023_47

FR: GR_GERICHTE VR3 2023 47 du 25 mai 2025

IT: GR_GERICHTE VR3 2023 47 del 25 maggio 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

8 / 43 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 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 und 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 potenzielle Auszonungsflächen (Auszonungspotenziale, Auswertung, Bericht 1, abrufbar unter 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\(Bericht%20\)%20inlusive%20Lesehilfe.pdf](https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/news/F2%20Auszonungspotenziale%20Auswertung%20(Bericht%20)%20inlusive%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 P._____, wo infolge der Zweitwohnungsgesetzgebung die bisherige Entwicklung der Ferienhausbauten nicht mehr möglich sei (S. 9). Als Entwicklungsziele werden u.a. die

10 / 43 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).

E. 2.1.3

Im PMB vom Mai 2021 (act. D.7) 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 (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.2 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 Auszonungspotential als solches bezeichnet worden. Die Gemeinde verfüge über ausreichend unüberbaute Parzellen, die sich besser als die Parzelle Z.2._____ zur Auszonung eigneten, 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

11 / 43 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 Q._____ -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 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 solche 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

12 / 43 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.1 und D.5) wies die Regierung die Planungsbeschwerde ab. Dabei prüfte und verwarf sie die folgenden 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 vor, die zulässige Nutzung in der neu geschaffenen Hotelzone würde die Regelbauweise in den umliegenden Zonen massiv übersteigen. Würde

die Umzonung genehmigt, wäre die Erteilung der Baubewilligung mehr oder weniger Formsache. Die projektbezogene Nutzungsplanung widerspreche dem Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise, weil sie nicht mit der parallel durchzuführenden Teilrevision

13 / 43 Ortsplanung im Bereich Siedlung abgestimmt werde. Auch die erlassene Planungszone spreche gegen das Projekt. Zudem verstosse die Teilrevision gegen den kantonalen Richtplan (Auszonungspotenzial, richtplanerische Grundlagen, Wohnungen ohne Nutzungseinschränkung). Darüber hinaus sei die vorliegende Planung nicht ortsbildverträglich; die diesbezügliche Interessenabwägung sei ungenügend. Die Details der Freiflächen und der Gestaltung hätten im Rahmen der Nutzungsplanung festgehalten werden müssen. Die Baubereiche C, D und E, in denen eine reine Wohnnutzung zugelassen sei, könnten mit der Hotelzone nicht konform sein, weshalb dieser Teil nicht genehmigt werden könne. Die Gebäude(mehr)höhen würden den Rahmen der Regelbauweise deutlich übersteigen. Der Ermessensspielraum der Gemeinde sei in diesem aus Gründen des Ortsbildschutzes sensiblen, freizuhaltenden Bereich deutlich überschritten worden. Ferner bestehe in den Unterlagen ein Widerspruch bezüglich der Ausgleichspflicht von Planungsmehrwerten, der weder im Genehmigungs- noch im Beschwerdeentscheid aufgelöst worden sei. Die Beurteilung der Regierung, ein Bedarf für das vorliegende Resortprojekt sei gegeben, sei nicht nachvollziehbar. Bei den Gutachten der L. _____ AG und der SGH handle es sich um Parteigutachten. Auch die Voraussetzungen des ZWG seien nicht erfüllt. Auf ihre entsprechende Argumentation in der Planungsbeschwerde sei die Regierung nicht eingegangen, deren Begründung sei mangelhaft. Im Gutachten der SGH fehle eine umfassende Analyse unter Berücksichtigung verschiedener Betriebsgrössen; so werde nicht nachgewiesen, dass die projektierte Betriebsgrösse für die Rentabilität notwendig sei. In der Replik argumentieren die Beschwerdeführenden neu, dass in der fraglichen Hotelzone die Erstellung von Wohnungen möglich sei, weshalb es sich nicht um eine reine Hotelzone handle und diese als WMZ zu gelten habe.

E. 2.4

Die Gemeinde stellt sich auf den Standpunkt, dass das Richtprojekt kein rechtsverbindlicher Bestandteil der Sondernutzungsplanung sei. Die Behauptung der Beschwerdeführenden, die Baubewilligung dürfe nur noch reine Formsache sein, sei unzutreffend. Sie habe die vorliegende projektbezogene Nutzungsplanung vorziehen dürfen, weil das Hotel-Projekt im öffentlichen Interesse liege, was auch aus dem KRIP-S (Kapitel 5.2.5) hervorgehe. Mit der Sondernutzungsplanung seien keine negativen Präjudizien für die Teilrevision Nutzungsplanung im Bereich Siedlung verbunden. Ein Verstoß gegen Art. 15 RPG liege nicht vor, wenn in einem parallel laufenden Verfahren sichergestellt werde, dass im Endzustand die Bauzone auf das zulässige Mass reduziert werde. Auch ein Verstoß gegen die kantonale Richtplanung liege nicht vor. Eine Auszonung der Parzelle Z.2. _____ komme nicht

14 / 43 in Frage. Im Übrigen seien mit dem Gutachten der SGH die Voraussetzungen für eine Genehmigung der Planung unter dem Aspekt von Art. 8 Abs. 1 ZWG bereits gegeben. F. _____ sei im ISOS (Ortsbild von nationaler Bedeutung) nicht aufgeführt und ein ISOS von lokaler Bedeutung gebe es nicht. Eine umfassende Interessenabwägung sei sehr wohl vorgenommen worden, dabei würden die Nutzungsinteressen allfällige Schutzinteressen überwiegen. Mit den festgelegten Baubereichen und der unterschiedlichen Dichte in den diversen Bautiefen sei ein haushälterischer Umgang mit dem Bauland, die Rücksichtnahme

auf die umliegenden Bauten und eine ökologische wertvolle Umgebungsgestaltung mit Freiflächen möglich. Die genaue Gestaltung werde im Baubewilligungsverfahren geprüft. Der Bedarf des Resorts sei gestützt auf den Beurteilungsbericht der L._____ AG ausgewiesen. Die SGH komme in ihrem Konformitätsgutachten zum Schluss, dass das Resort von strategischer Bedeutung sei und den Fortbestand des E._____ langfristig sichere. Auch die Konformität des Projekts mit dem ZWG sei gegeben, was sich aus dem Gutachten der SGH ergebe, das einerseits die Notwendigkeit der Querfinanzierung für den längerfristigen Fortbestand des E._____ bestätige und andererseits die operative Wirtschaftlichkeit des Betriebs (mit dieser Querfinanzierung) als positiv beurteile. Schliesslich hält die Gemeinde fest, dass sie mit der E._____ AG einen Planungsvertrag abgeschlossen habe, in dem eine Mehrwertabgabe vereinbart worden sei.

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 legt sie dar, dass die Zuweisung der Baubereiche C, D und E in die Hotelzone C nicht zu beanstanden sei. Darin seien gemäss den Vorschriften zum GGP nebst touristisch bewirtschafteten Wohnungen auch Wohnungen zur Querfinanzierung zulässig, weshalb es noch gar nicht klar sei, ob überhaupt reine Zweitwohnungen erstellt würden, sodass die Zonenzuweisung nicht zu beanstanden sei. Im Kanton Graubünden sei die Mehrwertabgabe in Art. 19j Abs. 1 KRG geregelt. Eine solche werde nur bei Einzonungen verlangt. Die Gemeinde habe von der Möglichkeit, auch Um- oder Aufzonungen einer Mehrwertabgabe zuzuführen, nicht Gebrauch gemacht. Die Genehmigungsfähigkeit der Teilrevision der Ortsplanung müsse unabhängig von der Frage der Mehrwertabgabe beurteilt werden. 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

15 / 43 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 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; vgl. auch Art. 22 Abs. 4 KRG [projektbezogene Planungen]). 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

Vorbemerkungen (Verhältnis projektbezogene Nutzungsplanung/ Baubewilligung)

E. 3.2.1

Die Beschwerdeführenden bringen vor, mit einer Genehmigung der Teilrevision, wäre die Erteilung der späteren Baubewilligung nur mehr noch eine Formsache. Da mit der vorliegenden Planung eine im Vergleich zur Regelbauweise massive Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten einhergehe, müsse die Prüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit umfassend und sorgfältig erfolgen.

E. 3.2.2

Die Gemeinde widerspricht den Beschwerdeführenden insofern, als diese den Eindruck erwecken wollten, sie habe bei der späteren Beurteilung des Bauprojektes im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens keinen Beurteilungs- und Ermessensspielraum mehr. Die projektbezogene Sondernutzungsplanung könne

16 / 43 zwar Elemente eines baurechtlichen Vorentscheids mit den Wirkungen einer eigentlichen Baubewilligung enthalten. Das konkrete Richtprojekt stelle jedoch keinen rechtsverbindlichen Bestandteil der Sondernutzungsplanung dar. Dessen Intensität und die Art der Nutzung sowie die konkreten Masse würden nur in den Grundzügen festgelegt. Der Sondernutzungsplan selbst verfüge nicht über den Detaillierungsgrad einer Baubewilligung. Deren Erteilung sei nicht nur reine Formsache.

E. 3.2.3

Richtig ist, dass ein Sondernutzungsplan für ein konkretes Einzelprojekt in der Regel einen höheren Detaillierungsgrad als ein Rahmennutzungsplan aufweist. Ein solcher kann deshalb einer Baubewilligung nahekommen bzw. Elemente eines baurechtlichen Vorentscheids mit den Wirkungen einer eigentlichen Baubewilligung haben (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Vorbemerkungen Rz. 79 und Rz. 81). Bei der Umschreibung des Detaillierungsgrads von Nutzungsplänen kommt der Gemeinde ein Ermessensspielraum zu (JEANNERAT/MOOR, in: Aemisegger/Moor/Ruch/ Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, 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.). Die vorliegende projektbezogene Nutzungsplanung, die sich einzig auf die Parzelle Z.2._____ bezieht, umfasst die Teilrevision des Baugesetzes, den Zonenplan, den GEP, den GGP sowie die Vorschriften zum Generellen Gestaltungsplan, allesamt Planungsmittel, die der Grundordnung zuzuordnen sind (Art. 22 Abs. 2 KRG). So legen zwar die Vorschriften zum GGP verschiedene Baubereiche mit eigenen Vorschriften und Maximalmassen sowie die Bauweise und Gestaltung fest (Art. 3- 5, Art. 8, Art. 9-10) und beschreiben den Erschliessungs- und Umgebungsbereich (vgl. Art. 6-7), sie sind jedoch nicht derart detailliert ausgestaltet, dass die Baubewilligung für das konkrete Hotelenerweiterungs-Projekt damit vorweggenommen würde. Dementsprechend wird im neuen Art. 34b Abs. 2 BauG ausdrücklich vorgeschrieben, dass Baubewilligungen in der Hotelzone C nur gestützt auf einen rechtskräftigen GGP erteilt werden. Zudem verweist auch Art. 3 Abs. 3 der Vorschriften zum GGP im Zusammenhang mit dem ZWG auf das nachfolgende Baubewilligungsverfahren. Davon, dass vorliegend mit der projektbezogenen Nutzungsplanung die Baubewilligung vorweggenommen würde, kann nicht gesprochen werden.

E. 3.3

Verletzung des Grundsatzes der ganzheitlichen Betrachtungsweise/
Bauzonengrösse/fehlende RPG-Konformität

E. 3.3.1

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung des Grundsatzes der ganzheitlichen Betrachtungsweise. Sie sind der Ansicht, dass die projektbezogene Nutzungsplanung mit der durchzuführenden Teilrevision Ortsplanung im Bereich Siedlung abzustimmen sei, gerade auch in Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Revision der Reduktion der Bauzonengrösse diene. Die Teilrevision E._____ hingegen diene lediglich wirtschaftlichen Einzelinteressen, ohne dass ein raumplanerischer Bedarf bzw. eine raumplanerische Gesamtsicht gegeben sei. Bei der fraglichen Parzelle Z.2._____ handle es sich um die einzige Fläche, für die gemäss Bericht des ARE Auszonungspotenzial bestehe. Seitens der Gemeinde werde verkannt, dass sich Kapitel 5.2.5 des KRIP-S ausdrücklich auf die Förderung der Hotellerie und nicht auf die Erstellung von Zweitwohnungen beziehe. Eine abschliessende umfassende Interessenabwägung des Planungsorgans sei diesbezüglich zum heutigen Zeitpunkt gar nicht möglich. Durch das vorliegende Verfahren werde die Auszonung der betroffenen Bauplätze verhindert, folglich bestehe offensichtlich ein Zusammenhang mit der Teilrevision Nutzungsplanung im Bereich Siedlung. Auch sei über das gesamte Gemeindegebiet eine Planungszone erlassen worden, die Bauvorhaben verhindern solle, welche die Gesamtortsplanungsrevision torpedieren könnten. Neubauprojekte dürften in einer Planungszone nicht verwirklicht werden, ausser wenn eine Rückzonung durch objektive Gründe nicht in Frage komme. Vorliegend sei das Gegenteil der Fall, eine Rückzonung sei geradezu zwingend vorzunehmen. Mit der projektbezogenen Nutzungsplanung werde verhindert, dass die Gemeinde im Rahmen der Gesamt-Ortsplanungsrevision verschiedene Auszonungsmöglichkeiten gegeneinander abwägen könne.

E. 3.3.2

Die Gemeinde hält zunächst fest, die von den Beschwerdeführenden zitierten Bundesgerichtsentscheide seien nicht mit dem vorliegenden Fall vergleichbar, weil es dort um eine von der Baubehörde erlassene Baubewilligung gegangen sei, vorliegend jedoch um eine vom zuständigen Planungsorgan beschlossene projektbezogene Nutzungsplanung. Diese habe die Gemeinde vorziehen dürfen, weil die Planung die Schaffung von Grundlagen für einen erfolgreichen Tourismus in der Gemeinde betreffe und im öffentlichen Interesse liege. Gemäss KRIP-S (Kapitel 5.2.5) sei ein vielseitiges, attraktives und zeitgemässes Beherbergungsangebot von zentraler Bedeutung und eine unverzichtbare Basis für eine starke Tourismuswirtschaft. Aufgrund der konkreten Vorstellungen wolle die Gemeinde dem Projekt möglichst bald zum Durchbruch verhelfen, weshalb die entsprechende Planung vorgezogen worden sei. Eine Auszonung der fraglichen Fläche und Zuweisung in eine Grün-/ Freihaltezone komme schon aufgrund dieser gegenteiligen Interessen nicht in Frage, zumal es nur auf dieser Fläche möglich sei,

18 / 43 den Fortbestand und die Weiterentwicklung des E._____ langfristig zu sichern. Der Standort sei geradezu als perfekt zu qualifizieren. Auch seien mit der Sondernutzungsplanung keine negativen Präjudizien für die Teilrevision Nutzungsplanung im Bereich Siedlung verbunden. Die projektbezogene Nutzungsplanung habe keinen Zusammenhang mit der Frage, wo und welche Bauplätze im Rahmen der Ortsplanungsrevision ausgezont werden sollen. Vielmehr führe die Umzonung in die Hotelzone zu einer Verringerung der WMZ-Kapazitäten, zumal Erstere der Tourismus- und

Freizeitzone und somit nicht der WMZ zuzuschlagen sei. Das gelte selbst dann, wenn das Hotel-Resort nebst (klassischen) Hotelzimmern auch bewirtschaftete Wohnungen und gemäss ZWG zulässige Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung zur Querfinanzierung enthalte. Ein Verstoß gegen Art. 15 RPG bzw. Art. 38a Abs. 2 RPG liege nicht vor. 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. Gemäss Regierung ist die Zuweisung der Baubereiche C, D und E in die Hotelzone C nicht zu beanstanden. Soweit die Beschwerdeführenden behaupten würden, diese Zuweisung würde die WMZ nicht verringern, könne ihnen nicht gefolgt werden. Gemäss Art. 3 Abs. 3 der Vorschriften zum GGP seien darin nebst touristisch bewirtschafteten Wohnungen auch Wohnungen zur Querfinanzierung gemäss Art. 8 Abs. 1-3 ZWG zulässig. Es sei also noch gar nicht klar, ob überhaupt reine Zweitwohnungen erstellt würden, weshalb die Zonenzuweisung nicht zu beanstanden sei (Beschwerdeentscheid PB 13/21, Protokoll Nr. 348/2023, S. 20 f.,

E. 3.3.3

Gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG erarbeiten Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab. Gemäss Bundesgericht ist es Aufgabe der Rahmennutzungsplanung, aus gesamtheitlicher Sicht die zulässigen Nutzungen zu definieren (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Vorbemerkungen, Rz. 77), die Nutzungsplanung soll grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen (BGE 149 II 79 E. 3.3; Urteile des Bundesgerichts 1C_108/2018 vom

E. 3.3.4

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). Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (Art. 15 Abs. 5 RPG; vgl. dazu AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 119 ff.). 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, 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, 20 / 43 1C_518/2016 vom 26. September 2017 E. 5.5). Insbesondere dürfen Bauvorhaben nur bewilligt werden, wenn sie weder den rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen (Art. 21 Abs. 2 Satz 2 KRG).

E. 3.3.5

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 Gemeinde kommt 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 5.1.2 und zur Zulässigkeit dieses Vorgehens: Urteil des Verwaltungsgerichts 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. 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

21 / 43 lit. abis RPG). Von einer Umgehung der Reduktionspflicht bzw. einem Verstoß gegen Art. 15 RPG kann nicht gesprochen werden, noch besteht eine Pflicht, die Umzonung in die Hotelzone C mit anderweitigen Auszonungen zu kompensieren.

E. 3.3.6

Wird eine negative Präjudizierung der projektbezogenen Nutzungsplanung "E._____, F._____" auf die Teilrevision der Ortsplanung im Bereich Siedlung verneint (vgl. Erwägung 3.3.5), ist auch nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde die projektbezogene Nutzungsplanung im Einklang mit den Vorgaben des KRIP-S, mithin im Hinblick auf die Weiterentwicklung und Erneuerung der touristischen Beherbergungsinfrastruktur (Kpt. 5.2.5, S. 5.2-37) vorgezogen hat. Dies gilt umso mehr, als der zentrale, mitten im Siedlungsgebiet und in unmittelbarer Nähe der Kantonsstrasse sowie des Einstiegs zum Skigebiet gelegene Standort des E.____ für die Weiterführung des Beherbergungsbetriebs und dessen Erweiterung in der Tat ideal erscheint. Im Übrigen ist das Gebiet "H._____" auch im KRL (S. 33) als Entwicklungsschwerpunkt bezeichnet, das u.a. der Erweiterung des bestehenden Hotelbetriebs dienen soll. Insofern und auch weil der Gemeinde bei der Raumplanung ein grosses Ermessen zukommt, ist die Argumentation der Beschwerdeführenden, die Gemeinde hätte zuerst eine Gesamtschau vornehmen müssen, wofür ja auch die Planungszone erlassen worden sei, nicht überzeugend. Bezüglich einer möglichen Auszonung der Parzelle Z.2._____, weil diese als einzige als

Auszonungspotenzial bezeichnet worden sei, ist festzuhalten, dass in der fraglichen Auswertung der Auszonungspotenziale, Bericht 1, Chur 2016 (vgl. Erwägung 2.1.1) nur Flächen über 0.3 ha ausgewertet wurden und dieser Bericht nur als Hilfsmittel dient. Die Gemeinde hat im Rahmen ihres grossen Planungsermessens weitere Flächen (unter 0.3 ha) selbst zu suchen und zu bezeichnen (KRIP-S Kpt. 5.2.2, S. 5.2-9), weshalb das Reduktionsziel auch ohne diese Fläche erreicht werden muss bzw. kann, zumal die Gemeinde über genügend Bauzonenreserven verfügt (KRL, S. 9; vgl. auch Beschwerdeentscheid, S. 19, zu den Bauzonenkapazitäten).

E. 3.3.7

Gemäss dem revidierten Art. 34b BauG sind in der Hotelzone C auch Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben gemäss Art. 8 Abs. 1-3 ZWG zulässig, weshalb die Beschwerdeführenden mit Hinweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 16 58 vom 14. Februar 2017 (E. 5c) davon ausgehen, dass es sich nicht um eine reine Hotelzone handle und die fragliche Parzelle daher der WMZ zuzuordnen sei. Folglich bestreiten sie, dass die Umzonung der Parzelle Z.2._____ in die Hotelzone C zu einer Verringerung der WMZ-Kapazitäten führe.

22 / 43 Diesbezüglich ist zwischen der WMZ und der übrigen Bauzone zu präzisieren. Gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) des Bundesamts für Raumplanung vom 17. März 2014, abrufbar unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg1.html> [letztmals besucht am 3. September 2025]), welche die statistischen Grundlagen zur Berechnung der Grösse von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen für den Kanton enthalten, gehören die Tourismus- und Freizeitzone (...) ebenfalls zu den Bauzonen (S. 11). Sie sind grundsätzlich auch für die Überbauung vorgesehen und können damit potenziell eine Zersiedelung bewirken. Sie machen jedoch gesamtschweizerisch lediglich ca. 3 % aller Bauzonen aus (die WMZ hingegen rund 70 %), weshalb darauf verzichtet wurde, diesbezüglich quantitative oder spezielle qualitative Vorgaben zu machen (S. 11; vgl. auch AEMISEGGER/KISLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 124). Vorliegend ist nicht ersichtlich, weshalb allein der Umstand, dass im Rahmen der Realisierung des Hotel-Resorts auch Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung zur Querfinanzierung zugelassen sind, den Charakter als Hotelzone derart verändern würde, dass von einer WMZ gesprochen werden müsste. Dementsprechend hatte auch das ARE in seinem Vorprüfungsbericht ausgeführt, dass die Hotelzone nicht der WMZ, sondern der Tourismus- und Freizeitzone zuzuordnen sei (act. D.7, Anhang PMB). Somit reduziert die Umzonung der fraglichen Parzelle in die Hotelzone C die WMZ, jedoch ist den Beschwerdeführenden insofern zuzustimmen, dass auch die Hotelzone eine Bauzone darstellt und die Bauzonen allein durch diese Umzonung nicht verkleinert werden. Gemäss den erwähnten Richtlinien ist aber eine solche Zuweisung von bisher den WMZ zugewiesenen Nutzungen in andere Hauptnutzungen zulässig, sofern sie im Richtplan thematisiert werden und die Vorgaben von Kapitel 3, nämlich die Vorgaben zur Bestimmung der Grösse der WMZ im Kanton, nicht unterlaufen (vgl. Technische Richtlinien S. 11, vgl. auch Fn. 14). Vorliegend ist einerseits, wie weiter unten ausgeführt, das zu beurteilende Hotelprojekt richtplankonform (vgl. Erwägung 3.4.3), andererseits bleibt die Pflicht der Gemeinde, im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision Siedlung die WMZ in ausreichendem Mass zu reduzieren, weiterhin bestehen (vgl. Erwägung 3.3.5 f.).

E. 3.4

Fehlende Übereinstimmung mit der Richtplanung/Auszonungspotenzial

E. 3.4.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die vorliegende Teilrevision stimme auch nicht mit dem kantonalen Richtplan überein. Gemäss Kpt. 5.2.2 KRIP- S bestehe Auszonungspotenzial lediglich für WMZ, die faktisch nicht überbaubar seien, für die kein Bedarf bestehe oder die an ungeeigneter Lage ausgeschieden

23 / 43 worden seien. Auch sei darin aufgeführt, dass die Erhebung WMZ-Gebiete > 0.3 ha aufgezeige, die seit mehr als zehn Jahren unüberbaut seien, die meistens schlecht gelegen und nicht oder nur teilweise erschlossen seien. Für diese Flächen sei eine Auszonung zu prüfen. Angesichts dieser Vorgaben könne nicht die Rede davon sein, dass die Lageeigenschaften bei der Erhebung der Auszonungspotenziale nicht berücksichtigt worden seien. Es sei davon auszugehen, dass der hier fragliche Bereich gerade deswegen als Auszonungspotenzial qualifiziert worden sei, weil es sich um einen Freihaltebereich handle und damit um eine Bauzone, die im Konflikt mit dem Ortsbildschutz stehe. Eine Auszonung müsse daher sorgfältig geprüft werden. Der KRIP-S enthalte eine Objektliste der schützenswerten Ortsbilder. F. _____ sei Bestandteil dieser Liste und gemäss der objektspezifischen Festlegung handle es sich um einen Freihaltebereich, der bei konkreten Vorhaben zu prüfen sei. Die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung verletze den im Richtplan definierten Freihaltebereich. Deshalb wäre vorerst eine Richtplananpassung erforderlich gewesen. Ferner fehle es dem angefochtenen Entscheid auch an einer Auseinandersetzung mit der Thematik der fehlenden Richtplankonformität der zu erstellenden Wohnungen ohne Nutzungseinschränkung (Zweitwohnungen), zumal der Richtplan den Leitsatz enthalte, dass die Auslastung der Zweitwohnungen in touristischen Gebieten verbessert werden solle, dem der Bau von 20 neuen, frei verkäuflichen Zweitwohnungen entgegenstehe. Auch die Handlungsanweisung, dass Gemeinden im urban-touristischen und suburban-touristischen Raum Massnahmen zur Sicherung von preisgünstigem Wohnraum für Einheimische treffen, werde nicht berücksichtigt.

E. 3.4.2

Die Gemeinde verneint einen Verstoß gegen die kantonale Richtplanung mit dem Hinweis, dass die Karte bzw. die Erhebung Auszonungspotenzial ein Hilfsmittel für die Gemeinden darstelle, in dem rechnerisch im Sinne einer Vermutung WMZ- Gebiete mit einer Fläche über 0.3 ha aufgezeigt würden. Dass im vorliegenden Fall nur die Parzelle Z.2. _____ als mögliches Auszonungspotenzial qualifiziert worden sei, sei systembedingt. Die kantonale Grundlagenkarte basiere auf einer GIS- Auswertung ohne qualitative Beurteilung. Dies bedeute somit nicht, dass tatsächlich nur in diesem Gebiet Auszonungspotenzial bestehe. Die Auszonung der Parzelle Z.2. _____ komme für die Gemeinde nicht in Frage. Gemäss KRIP-S sei ein vielseitiges, attraktives und zeitgemässes Beherbergungsangebot von zentraler Bedeutung und unverzichtbare Basis für eine starke Tourismuswirtschaft. Gemäss den Vorschriften zum GGP seien in den Baubereichen C, D und E Wohnungen zur Querfinanzierung nur zulässig, wenn die gemäss ZWG erforderlichen Nachweise

24 / 43 im Baubewilligungsverfahren erbracht würden. Das Gutachten der SGH bescheinige bereits heute die Konformität mit dem ZWG, was vorliegend genüge, um die Planung unter dem Aspekt von Art. 8 Abs. 1 ZWG zu genehmigen. Die Regierung bestreitet die Ausführungen der Beschwerdeführenden und bestätigt im Wesentlichen ihre Erwägungen

gemäss Beschwerdeentscheid. In diesem führte sie aus, im parallel erlassenen Genehmigungsbeschluss sei sie zum Schluss gekommen, dass die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung sowohl mit den Vorgaben des Kantonalen als auch mit denjenigen des regionalen Richtplans übereinstimme und sich unter dem Aspekt der Richtplankonformität als genehmigungsfähig erweise (vgl. Beschwerdeentscheid PB 13/21, Protokoll Nr. 348/2023, S. 19 ff.).

E. 3.4.3

Im Kapitel "Gebiete für touristische Beherbergung" hält der KRIP-S fest, dass ein vielseitiges, attraktives und zeitgemässes Beherbergungsangebot von zentraler Bedeutung und eine unverzichtbare Basis für eine starke Tourismuswirtschaft sei.

Beherbergungsbetriebe wie Hotels oder Resorts stellen sehr spezifische Anforderungen an den Standort bzw. die räumliche Umgebung: 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) (Kpt. 5.2.5, S. 5.2-37). 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 (Kpt. 5.2.5, S. 5.2-37). Ferner wird dargelegt, dass bei Standorten innerhalb der Siedlung oder am Siedlungsrand keine richtplanerische Grundlage erforderlich sei. Hier kann die Gemeinde bei Vorliegen eines Projektes mit einer projektbezogenen Nutzungsplanung Hand für massgeschneiderte Lösungen bieten. Mit Konzepten und Standortevaluationen könnten gute Ausgangslagen für künftige Arealentwicklungen geschaffen werden (Kpt. 5.2.5, S. 5.2-37). 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, Resorts u. a.). Diese Potentialstandorte seien im kommunalen räumlichen Leitbild zu bezeichnen und falls zweckmässig in der Ortsplanung zu sichern. Das geplante Hotel-Resort erfüllt diese Voraussetzungen. Der entsprechende Standort drängt sich angesichts des bereits bestehenden Hotels für dessen

25 / 43 Erweiterung geradezu auf. Der zentrale, mitten im Siedlungsgebiet und in unmittelbarer Nähe der Kantonsstrasse sowie des Einstiegs zum Skigebiet gelegene Standort des E._____ erscheint für die Weiterführung des Beherbergungsbetriebs und dessen Erweiterung in der Tat ideal. Im Übrigen ist das Gebiet "H._____" auch im KRL (S. 33) als Entwicklungsschwerpunkt bezeichnet, das u.a. der Erweiterung des bestehenden Hotelbetriebs dienen soll. Gemäss PMB gründet das Konzept der Hotelerweiterung auch in der grossen Nutzungsreserve der betreffenden Parzelle (PMB, S. 4). Wie nachstehend ausgeführt (vgl. Erwägung 3.5.3. f.), wurde F._____ im aktuellen ISOS nicht mehr aufgeführt, die Erwähnung als Ortsbild von lokaler Bedeutung stammt aus dem Jahr 2009 (vgl. Kpt. 5.4, S. 5.4-1 ff. und S. 5.4-15; vgl. auch Erwägung 3.5.4). Dass eine Auszonung für die Gemeinde nicht in Frage kommt, ist unter dem Aspekt, dass sie mit der projektbezogenen Nutzungsplanung für das Hotel-Resort ein gemäss KRIP-S vielseitiges, attraktives und zeitgemässes Beherbergungsangebot unterstützen will, nicht zu beanstanden (vgl. Erwägung 3.3.6). Die entsprechenden öffentlichen Interessen liegen auf der Hand. Wie bereits in Erwägung 3.3.6 dargelegt, bedeutet die Tatsache, dass die Parzelle Z.2._____

in der Auswertung der Auszonungspotenziale, Bericht 1, Chur 2016 (vgl. Erwägung 2.1.1) als einzige bezeichnet wurde, nicht, dass diese zwingend ausgezont werden müsste. Die Gemeinde hat im Rahmen ihres Planungsermessens und angesichts genügender Bauzonenreserven weitere Flächen (unter 0.3 ha) selbst zu suchen und zu bezeichnen (KRIP-S Kpt. 5.2.2, S. 5.2-9; KRL, S. 9). Damit kann nicht gesagt werden, die projektbezogene Nutzungsplanung verstosse gegen den Richtplan. Dasselbe gilt bezüglich des Ortsbildes (vgl. dazu Erwägung 3.5) und der ZWG-Konformität (vgl. dazu Erwägung 3.10), womit die Einwände der Beschwerdeführenden bezüglich der mangelnden Richtplankonformität nicht zu hören sind.

E. 3.5

Ortsbildschutz

E. 3.5.1

Die Beschwerdeführenden bestreiten die Ortsbildverträglichkeit der vorliegenden Nutzungsplanung und erachten die diesbezügliche Interessenabwägung als ungenügend. Die Details der Freiflächen und der Gestaltung hätten im Rahmen der Nutzungsplanung festgehalten werden müssen, weshalb die Baubereiche B, C, D und E aus dem GGP gestrichen und einem Freihaltbereich gemäss Art. 47 BauG zugewiesen werden müssten.

E. 3.5.2

Gemäss der Gemeinde ist F._____ im ISOS (Ortsbild von nationaler Bedeutung) nicht aufgeführt, und ein ISOS von lokaler Bedeutung gebe es nicht.

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

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 [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). 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 RGP 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. Damit können die Beschwerdeführenden aus dem Umstand, dass Churwalden bzw. F. _____ im ISOS bzw. im KRIP-S als Ortsbild von lokaler Bedeutung, nicht jedoch in der Liste der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung aufgeführt ist, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im Übrigen kann bezüglich Ortsbild- und Nachbarschaftsverträglichkeit und dem Gebot der guten Gesamtwirkung mit der Umgebung auf die zutreffenden Ausführungen der Regierung im angefochtenen Beschwerdeentscheid (vgl. Beschwerdeentscheid PB 13/21, Protokoll

E. 3.5.5

Nach dem Gesagten erachtet das Gericht auch die Durchführung eines Augenscheins in antizipierter Beweiswürdigung als nicht erforderlich, die zur Beurteilung notwendigen Angaben sind aus den Akten hinreichend ersichtlich. Somit wird der entsprechende Antrag der Beschwerdeführenden abgelehnt (zur antizipierten Beweiswürdigung vgl. BGE 145 I 167 E. 4.1, 144 II 427 E. 3.1.3; vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_631/2023 vom 18. Februar 2025 E. 4.1 und 1C_522/2022 vom 25. März 2024 E. 1.2 und 2.3).

E. 3.6

Fragliche Zonenzuordnung der Baubereiche für Zweitwohnungen/keine Verringerung der Kapazität der WMZ durch Baubereiche für Zweitwohnungen

E. 3.6.1

Gemäss den Beschwerdeführenden rechtfertige sich die Zuweisung der Baubereiche C, D und E, in denen reine Zweitwohnungen geplant seien und die künftig weder einen baulichen noch einen betrieblichen Bezug zum Hotelkomplex aufweisen würden, zur Hotelzone nicht. Dieser Teil der Nutzungsplanung könne daher nicht genehmigt werden. Auch würde diese Umzonung die WMZ, entgegen den Ausführungen im PMB, nicht verringern. Zu diesem Einwand äussere sich der angefochtene Entscheid gar nicht.

E. 3.6.2

Die Regierung führt in ihrer Vernehmlassung dazu aus, dass sie sich im angefochtenen Entscheid sehr wohl zur Thematik, ob die Umzonung in die Hotelzone die WMZ verringere, geäußert habe (Beschwerdeentscheid PB 13/21, Protokoll Nr. 348/2023, Ziff. 6, S. 25). Diese Umzonung sei nicht zu beanstanden. Gemäss Art. 3 Abs. 3 der Vorschriften zum GGP seien darin nebst touristisch bewirtschafteten Wohnungen auch Wohnungen zur Querfinanzierung gemäss Art. 8 Abs. 1-3 ZWG zulässig. Es sei also noch gar nicht klar, ob überhaupt reine Zweitwohnungen erstellt würden, weshalb die Zonenwahl nicht zu beanstanden sei.

E. 3.6.3

Wie bereits ausgeführt (vgl. Erwägung 3.3.7) verringert die Umzonung in die Hotelzone C die WMZ, zumal die Parzelle Z.2. _____ bis anhin in der Wohnzone 2 und 3 liegt. Dieser Umstand ändert allerdings nichts daran, dass einerseits die Parzelle weiterhin in der Bauzone verbleibt, und andererseits die Gemeinde weiterhin verpflichtet ist, ihre WMZ an die Vorgaben des RPG anzupassen (vgl. Erwägung 3.3.5 ff., insbesondere 3.3.7). Der Einwand der Beschwerdeführenden, die Zuweisung der Baubereiche C, D und E in die Hotelzone C rechtfertige sich nicht, zielt damit ins Leere.

E. 3.7

Gebäudehöhen/Ausnutzung der Parzelle

E. 3.7.1

Die Beschwerdeführenden bemängeln, dass die Gebäudehöhen die Regelbauweise deutlich überstiegen. Der Ermessensspielraum der Gemeinde sei in diesem aus Gründen des Ortsbildschutzes sensiblen, freizuhaltenden Bereich deutlich überschritten worden.

E. 3.7.2

Die Gemeinde legt dar, dass die mit der Teilrevision ermöglichten Bauten bezüglich Nutzungsdichte und Gebäudeabmessungen nichts anderes darstellten als die Fortsetzung und Weiterentwicklung der herrschenden Körnung in der Umgebung mit optimaler Bodennutzung. Mit den festgelegten Baubereichen und der unterschiedlichen Dichte in den diversen Bautiefen sei ein haushälterischer Umgang mit dem Bauland, die Rücksichtnahme auf die umliegenden Bauten und eine ökologische wertvolle Umgebungsgestaltung mit Freiflächen möglich. Die genaue Gestaltung werde im Baubewilligungsverfahren geprüft.

E. 3.7.3

Im GGP E. _____, F. _____, sind u.a. die einzelnen Baubereiche A-G für neue Gebäude und Ersatzbauten, der Erschliessungsbereich und der Umgebungsbereich festgelegt. Die Art. 3 ff. der Vorschriften zum GGP präzisieren, was in den einzelnen Bereichen zulässig ist: in den Baubereichen B, F und G ausschliesslich touristisch bewirtschaftete Wohnungen, in den Baubereichen C, D und E auch Wohnungen zur Querfinanzierung (Art. 3 Abs. 3 der Vorschriften zum GGP). Vorgeschrieben sind auch die maximalen Höhen pro Baubereich, für die Baubereiche B, F und G eine max. Gesamthöhe von 17.5 (+z) m, für die Baubereiche C, D und E (in der zweiten Bautiefe) eine solche von 15.0 (+z) m (Art. 3 Abs. 4 der Vorschriften zum GGP). In der übrigen Gemeinde betragen gemäss geltendem Art. 16 BauG (Zonenschema) die max. Gesamthöhen 16 (+z) m in der Landwirtschaftszone, 15 (+z) m u.a. in der Gewerbezone A, 14.5 (+z) m in der Hotelzone A und in der Kernzone Portal (mit Vorbehalt genehmigt gemäss Regierungsbeschluss 334 vom 22. April 2014). In der Wohnzone 2 darf max.

E. 3.8

Abschöpfung von Planungsmehrwerten

E. 3.8.1

Die Beschwerdeführenden verweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (Urteil des Bundesgerichts 1C_233/2021 vom 5. April 2022) und machen geltend, die planungsbedingten Vorteile seien auch bei Um- und Aufzonungen ausgleichungspflichtig. Art. 19j RPG (recte: KRG) erweise sich als bundesrechtswidrig. Aus Art. 3 Abs. 3 BauG

lasse sich hingegen eine entsprechende Abgabepflicht ableiten. Allerdings stehe der PMB dazu im Widerspruch, weil dort ausgeführt werde, es bestehe keine Abgabepflicht (S. 11).

E. 3.8.2

Die Gemeinde legt dar, eine Mehrwertabschöpfung sei in dem mit der Eigentümerin gestützt auf Art. 4 Abs. 2 KRG abgeschlossenen Planungsvertrag vereinbart. Die diesbezüglichen Einwände der Beschwerdeführenden seien nicht nachvollziehbar und unbegründet. Im Rahmen der Duplik zeigt die Gemeinde auf, dass National- und Ständerat in der Herbstsession 2023 eine Präzisierung von Art. 5 RPG beschlossen und klargestellt hätten, dass von Bundesrechts wegen eine Mehrwertabgabe nur bei Einzonungen (nicht aber bei Auf- und Umzonungen) zwingend erhoben werden müsse. Die Regierung führt dazu aus, in Art. 19j KRG sei geregelt, dass der Mehrwertabgabe lediglich die Zuweisung von Grundstücken von einer Nichtbauzone zu einer Bauzone und somit nur eigentliche Einzonungen unterliegen würden. Die Gemeinde habe von der Möglichkeit, zusätzliche Abgabetatbestände vorzusehen, nicht Gebrauch gemacht. Sie weist auf die Kritik hin, auf die das Urteil des Bundesgerichts gestossen sei, und den mittlerweile im Eidgenössischen Parlament hängigen Änderungsantrag. Die Mehrwertabgabe betreffe lediglich einen finanziellen Aspekt. Die Genehmigungsfähigkeit der projektbezogenen Nutzungsplanung müsse unabhängig davon beurteilt werden. Im Übrigen sei das fragliche Urteil bei der Verabschiedung der Ortsplanungsrevision noch nicht vorgelegen.

E. 3.8.3

Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen (Art. 5 Abs. 1 RPG). Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 % ausgeglichen (Art. 5 Abs. 1bis Satz 1 RPG). Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden (Art. 5 Abs. 1bis Satz 3 RPG). Gemäss Art. 19j Abs. 1 KRG unterliegen der Abgabe Mehrwerte aus der Zuweisung von Grundstücken von einer Nichtbauzone zu einer Bauzone (Einzonung). Die Gemeinden können im Baugesetz zusätzliche Abgabetatbestände vorsehen (...) (Art. 19j Abs. 2 KRG). Gemäss Art. 3 Abs. 3 BauG sorgt die Baubehörde bei Planungsmassnahmen, die zu erheblichen Vor- oder Nachteilen führen (z.B. Mehr- oder Minderwert bei Ein- und Auszonungen) für einen angemessenen Ausgleich. Ausgleichsleistungen für Planungsmassnahmen auf Stufe Grundordnung können zwischen der Gemeinde

E. 3.8.4

Mit BGE 147 I 225 vom 19. November 2020, bestätigt im Urteil 1C_233/2021 vom 5. April 2022 E. 3.5, hielt das Bundesgericht fest, es sei bundesrechtswidrig, wenn ein Kanton lediglich einen Mehrwertausgleich nur für Neueinzonungen vorsehe. Das kantonale Recht müsse daher einen angemessenen Ausgleich auch für Um- oder Aufzonungen vorsehen (Regeste). Wie auch die Regierung darlegt, hat das Parlament in der Herbstsession 2023 Art. 5 RPG dahingehend präzisiert, dass die Kantone nur noch zur Umsetzung der Minimalregelung (20 % bei Einzonungen) verpflichtet sein werden (vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20180077> [letztmals besucht am 3. September 2025] [Geschäft des Bundesrats, 18.077 RPG Teilrevision 2. Etappe; Änderung vom 29. September 2023, Art. 5 Abs. 1bis RPG]). Das Inkrafttreten ist noch nicht bestimmt.

E. 3.8.5

Der hier interessierende, im Januar 2021 abgeschlossene Planungsvertrag wurde mit der Vernehmlassung der Regierung im Verfahren VR3 23 44 ins Recht gelegt. Daraus wird ersichtlich, dass eine entsprechende Mehrwertabschöpfung vereinbart wurde. Gemäss Art. 5 Abs. 1 bis Satz 2 RPG wird die Abgabepflicht zum Zeitpunkt der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig, die Pflicht entsteht gemäss Art. 19i Abs. 3 KRG zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. Damit ist nicht ersichtlich, inwiefern die unterschiedlichen Angaben im PMB der Genehmigung der vorliegenden projektbezogenen Nutzungsplanung entgegenstehen sollten. Im Übrigen bilden Gegenstand der Genehmigung (Art. 26 Abs. 2 RPG) das Baugesetz, die Pläne der Grundordnung sowie Reglemente, soweit diese Bestandteil der Grundordnung bilden (Art. 49 Abs. 1 KRG). Zu den Plänen der Grundordnung gehören im Wesentlichen der Zonenplan, der Generelle Gestaltungsplan und der Generelle Erschliessungsplan (Art. 22 Abs. 2 KRG). Die Kognition der Genehmigungsbehörde erstreckt sich mindestens auf die Rechtmässigkeit des Nutzungsplans in Bezug auf Bundesrecht, die Zweckmässigkeit ist nicht Pflichtgegenstand der Prüfung, es sei denn aufgrund kantonalen Rechts (HÄNNI, a.a.O., s. 258 f.). Auch aufgrund dieser Ausführungen wird klar, dass die Genehmigungsfähigkeit der vorliegenden projektbezogenen Nutzungsplanung nicht vom Vorhandensein des Planungsvertrags bzw. von der Regelung der Mehrwertabschöpfung abhängen kann.

E. 3.9

Fehlender Bedarf an einem Resortprojekt

E. 3.9.1

Die Beschwerdeführenden erachten die Beurteilung der Regierung, ein Bedarf für das vorliegende Resortprojekt sei gegeben, als nicht nachvollziehbar. Sie machen geltend, bei den Gutachten der L. _____ AG und der SGH handle es sich um Parteigutachten.

E. 3.9.2

Gemäss der Gemeinde ist der Bedarf des Resorts gestützt auf den Beurteilungsbericht der L. _____ AG ausgewiesen. Die SGH komme in ihrem Konformitätsgutachten zum Schluss, dass das Resort von strategischer Bedeutung sei und den Fortbestand des E. _____ langfristig sichere. Die Regierung verweist auf die Erwägungen im angefochtenen Beschwerdeentscheid, an denen sie vollumfänglich festhält. In diesem beurteilte sie den Bericht der L. _____ AG, bei dem es sich um eine wichtige Grundlage zur Projektbeurteilung handle, 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 (Beschwerdeentscheid PB 13/21, Protokoll Nr. 348/2023, S. 30 f.).

E. 3.9.3

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. 3.9.4

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

E. 3.9.5

Die Gutachter der L. _____ AG untersuchten die wesentlichen Faktoren für den Erfolg eines Hotels im Schweizer Alpentourismus (Betrieb, Destination und Umfeld; S. 5) und beurteilten 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 %). 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.

E. 3.9.6

Beim geplanten Hotel-Resort E. _____ mit 155 Zimmern (111 Hotelzimmer zuzüglich 44 Zimmer in den bewirtschafteten Wohnungen) handelt es sich zweifellos um ein grosses 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 die Lenzerheide in den nächsten Jahren mehrere solcher Hotelprojekte aufzunehmen vermag, kann von einer realistischen Einschätzung der angenommenen knapp 14'000 Logiernächte ausgegangen 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. Der bestehende Hotelbetrieb würde um das Dreifache erweitert (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.

E. 3.10

Zweitwohnungsgesetzgebung

E. 3.10.1

Die Beschwerdeführenden bemängeln, die Voraussetzungen des ZWG seien nicht erfüllt. Auf ihre entsprechende Argumentation in der Planungsbeschwerde sei die Regierung nicht eingegangen, deren Begründung sei mangelhaft. Im Gutachten der SGH fehle eine umfassende Analyse unter Berücksichtigung verschiedener Betriebsgrössen; so werde nicht ausgeführt, dass die projektierte Betriebsgrösse für die Rentabilität notwendig sei.

E. 3.10.2

Die Gemeinde sieht die Konformität des Projekts mit dem ZWG gestützt auf das Gutachten der SGH als gegeben. Einerseits bestätige dieses die Notwendigkeit der Querfinanzierung für den längerfristigen Fortbestand des E._____. Andererseits beurteile es die operative Wirtschaftlichkeit des Betriebs (mit dieser Querfinanzierung) als positiv.

E. 3.10.3

Gemäss Art. 7 Abs. 1 ZWG 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 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). 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).

E. 3.10.4

Bei der Möglichkeit, einen strukturierten Beherbergungsbetrieb in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % durch den Verkauf von Zweitwohnungen quer zu finanzieren, steht die Führung eines neuen Betriebs bzw. die Weiterführung eines bestehenden Betriebs im Vordergrund (PFAMMMATTER, Zweitwohnungsgesetz [ZWG] – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung [ZWV], 2. Aufl. 2021, Art. 8 Rz. 4). Art. 8 Abs. 1 ZWG definiert dazu fünf Voraussetzungen, zu deren Nachweis ein unabhängiges Gutachten einzuholen ist (Art. 8 Abs. 5 ZWG), und die kumulativ erfüllt sein müssen: – Notwendiger Ertrag zur wirtschaftlichen Führung bzw. Weiterführung des Betriebs (Art. 8 Abs. 1 lit. a ZWG): Vorausgesetzt wird, dass ein bestehender Betrieb nicht wirtschaftlich ist bzw. dass ein geplanter Betrieb mutmasslich nicht wirtschaftlich sein kann. Nach welchen Kriterien die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen ist, lässt der Gesetzgeber offen. In der Praxis kommt der Beurteilung durch den Experten im Rahmen des Gutachtens ein hohes Gewicht zu (PFAMMMATTER, a.a.O., Art. 8 Rz. 7). Zudem muss die Querfinanzierung geeignet sein, eine angemessene Wirtschaftlichkeit des Betriebs (wieder-)herzustellen, wobei die Eignung auch dann

E. 3.10.5

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 langfristig zu sichern (S. 30). Die Gutachter führten aus, dass der Verkaufsgewinn aus den Zweitwohnungen mit einem Anteil von 26 % (13,8 Mio. CHF) einen substantiellen 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). Die operative Wirtschaftlichkeit des geplanten Resortprojekts erachteten die Fachleute der SGH als gegeben (S. 30), die Erweiterung zum Resort beurteilten sie als von strategischer Bedeutung, um den Fortbestand des aus Destinationssicht Lenzerheide-Valbella peripher gelegenen Hotels langfristig zu sichern (S. 30). Nach Ausführungen zum Projektbeschrieb, zum Raumprogramm und zum Betriebskonzept legten die Gutachter 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

E. 3.10.6

In Art. 3 Abs. 3 der Vorschriften zum GGP ist vorgeschrieben, dass die gemäss Art. 8 Abs. 1-3 ZWG erforderlichen Nachweise im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu erbringen sind. Die Gemeinde hat diesbezüglich dargelegt, dass sie die entsprechende Nutzungsbeschränkung bezüglich der Resortwohnungen, nämlich die Verpflichtung zur dauernden touristischen Bewirtschaftung nach Art. 7 Abs. 1 lit. b ZWG, als Auflage in die Baubewilligung aufnehmen und mittels Anmerkung im Grundbuch sichern werde (vgl. dazu die

E. 3.10.7

Das SGH bestätigte damit die Konformität des Hotel-Projekts mit den Anforderungen von Art. 8 Abs. 1 lit. a-b ZWG. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen gemäss Nutzungsaufteilung im PMB (S. 12) eine HNF von 1'480 m² aufweisen, was gegenüber der übrigen HNF von total 7'470 m² (bestehende Hotelanlage 640 m², Hotelerweiterung 2'100 m², Dépendance 550 m², touristisch bewirtschaftete Wohnungen 2'700 m², Zweitwohnungen 1'480 m²) einen Anteil von 19,81 % ausmacht. Damit ist die massgebliche Grenze von max. 20 % und sind die Voraussetzung nach Art. 8 Abs. 1 lit. c ZWG eingehalten. Ferner ist auch die bauliche und funktionale Einheit zwischen dem Beherbergungsbetrieb und den Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen gegeben (vgl. Bericht Projektentwicklung der I. _____ AG; Art. 8 Abs. 1 lit. d ZWG) und es sind auch keine überwiegenden Interessen ersichtlich, die gegen die Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung sprechen würden, womit Art. 8 Abs. 1 lit. d und lit. e ZWG und somit die Voraussetzungen für eine Querfinanzierung des Hotel-Resorts durch den Verkauf von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen erfüllt sind.

E. 3.10.8

Nach dem Gesagten ist nicht ersichtlich, dass mit der Realisierung des Hotel-Resorts und dessen Querfinanzierung durch den Verkauf von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung eine Umgehung des ZWG bzw. ein Rechtsmissbrauch einhergehen würde. 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). Die Errichtung von Wohnungen ohne

E. 3.11

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 Beschwerdeführern 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 Planungspimeters

E. 8

Ausnutzung der Parzelle

E. 9

Prüfung des Bedarfs

E. 10

Pflicht zur Durchführung einer UVP

E. 10.5

(+z) m, in der Wohnzone 3 max. 12.5 (+z) m hoch gebaut werden. Die Ausnützungsziffer (AZ) beträgt in der Wohnzone 2 0.50, in der Wohnzone 3 0.65 und in der Hotelzone A 1.00. Für die Hotelzonen B ist keine AZ festgelegt, für die neue Hotelzone C ebenfalls keine vorgesehen. Diese neuen Bauregeln für die Parzelle Z.2._____ bedeuten in der Tat ein erhebliches Nutzungspotential, das bei Realisierung zu einer dichten Überbauung des Grundstücks führen wird, was sich auch aus der Visualisierung im Bericht "Projektentwicklung Hotel-Resort E._____ F._____" der I._____ AG (Resort aus der Vogelschau und Resort von oben) ersichtlich wird. Dies entspricht allerdings den Zielen der RPG-Revision mit dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 RPG) und der

E. 11

Detailierungsgrad

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-beschwerdeaufgabe/> [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. 24

ff.).

E. 26

/ 43 Die diesbezügliche Rüge der Beschwerdeführenden, der kantonale Richtplan sei vorerst anzupassen, sei unbegründet. Eine umfassende Interessenabwägung sei sehr wohl vorgenommen worden: Eine Pflicht der Planungsbehörde, die Rechtswirkungen des ISOS zu beachten, bestehe mangels Aufnahme ins ISOS nicht. Die fragliche Fläche befinde sich bereits in einer rechtskräftigen Wohnzone innerhalb des Siedlungsgebiets und sei von der Regierung bereits mehrmals als Bauzone genehmigt worden. Das Areal E._____, sei gemäss KRL ein Entwicklungsgebiet für Beherbergungs- und Wohnnutzungen. Am Fortbestand des bestehenden Beherbergungsbetriebs bestehe ein hohes öffentliches Interesse. Der Korridor

für den Winterwanderweg sei sichergestellt. Die Entwicklung des Standorts trage wesentlich zum Angebot und zur Qualität des Beherbergungsangebots in der Gemeinde und der Region bei. Aus dieser Abwägung ergebe sich, dass die Nutzungsinteressen allfällige Schutzinteressen überwiegen würden. Die Regierung verweist auf die Erwägungen im 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 "M._____" als Grün- und Freiraum bezeichnet worden, der Bereich "H._____" diene gemäss KRL (S. 33) hingegen der Erstellung von Wohnbauten und der Erweiterung des 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 (Beschwerdeentscheid PB 13/21; Protokoll Nr. 348/2023, S. 22 f.)

E. 27

/ 43 oder Farbgebung nicht genügen (Abs. 1). Bauten und Anlagen haben sich gut in das Orts- und Landschaftsbild einzufügen (...) (Abs. 2).

E. 28

/ 43 Nr. 348/2023, S. 22 f.) und die Ausführungen der Gemeinde in ihrer Vernehmlassung (Rz. 34 ff.) verwiesen werden.

E. 29

/ 43

E. 30

/ 43 inneren Verdichtung, nämlich der besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG), ebenso wie der Stossrichtung des KRL, das eine Erhöhung der baulichen Nutzung an gut erschlossenen und zentralen Lagen vorsieht (S. 36), für das Entwicklungsgebiet H._____ auch unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des Hotelbetriebs (S. 39). Zu berücksichtigen ist, dass eine Abstufung der Ausnützung vorgesehen ist, nämlich eine höhere Dichte entlang der Kantonsstrasse und eine mittlere Dichte für die Baubereiche C, D und E (max. Gesamthöhe 15.0 [+z] m) gegen das bestehende Wohnquartier hin, das im Übrigen im Rahmen der Ortsplanungsrevision ebenfalls von der W2 (max. Gesamthöhe 10.5 [+z] m) in die W3 (max. Gesamthöhe 12.5 [+z] m) aufgestuft werden soll. Der Baubereich B befindet sich direkt hinter dem bestehenden Hotel und kann gemäss der bereits erwähnten Visualisierung im Bericht "Projektentwicklung Hotel-Resort E._____ F._____" vier Geschosse aufweisen, während für die anderen Baubereiche C, D und E drei visualisiert sind. Dass die Gesamtüberbauung für die dahinterliegenden Häuser wie ein Riegel wirkt, lässt sich wohl selbst dann nicht vermeiden, wenn die Gebäude weniger hoch gebaut würden. Da sich die Freifläche seit Jahren in der Bauzone befindet, die wie erwähnt (vgl. Erwägung 3.5.4) gerade nicht freizuhalten ist, und gemäss KRL (S. 33) als Entwicklungsgebiet für Beherbergungs- und Wohnnutzungen gilt, mussten die Eigentümer auch jederzeit damit rechnen, dass auch dieser Teil der Parzelle Z.2._____ irgendwann einmal überbaut würde. Da letztlich die konkrete Gestaltung und somit auch die konkreten Gebäudehöhen erst im Baubewilligungsverfahren definitiv bestimmt werden, kann nicht gesagt werden, die vorgesehenen baulichen Nutzungsmöglichkeiten seien nicht vertretbar und nicht

RPG-konform, zumal es nicht die Aufgabe des Gerichts ist, eine eigene umfassende Beurteilung von Gestaltungs- und Einordnungsfragen vorzunehmen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_130/2014, 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 2.2, 1C_629/2013 vom 5. Mai 2014 E. 7.1).

E. 31

/ 43 Dieser Widerspruch werde weder im Genehmigungs- noch im Beschwerdeentscheid aufgelöst. In der Replik verlangen die Beschwerdeführenden die Edition des von der Gemeinde erwähnten Planungsvertrags.

E. 32

/ 43 und den Betroffenen vertraglich festgelegt werden. Die Mehrwertabgabe bei Einzonungen beträgt minimal 20 % des Mehrwertes. Erhebliche Vor- oder Nachteile aus Folgeplanungen werden im Rahmen der Folgeplanung ausgeglichen.

E. 33

/ 43

E. 34

/ 43 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 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

/ 43 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 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/Obervaz 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)

E. 36

/ 43 gegenüber, was zeige, dass die Nachfrageentwicklung der nächsten 10 Jahre von diesem erweiterten Angebot absorbiert werden könne (S. 15 f.). 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 stimme auch mit der Destinationsentwicklungsstrategie der Ferienregion Lenzerheide überein (gemeinsame Agenda der Gemeinden Churwalden, Vaz/Obervaz, Lantsch/Lenz, Bürgergemeinde Vaz/Obervaz, Lenzerheide 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).

E. 37

/ 43 Damit 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. Auch kommen die Gutachter darin 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. Diese Ausführungen sind plausibel und nachvollziehbar. Mithin kann nicht von einem überdimensionierten Projekt bei fehlender Nachfrage gesprochen werden, durch welches das Dorfzentrum gerade nicht aufgewertet werde. 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 Beschwerde führenden bringen nichts vor, was ernsthafte Zweifel an dieser gutachtlichen Einschätzung hervorrufen würde. Insgesamt erachtet das Gericht die Bedarfsanalyse der L._____ AG als nachvollziehbar, weshalb die Planung als zweckmässig im Sinne der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Erwägung 3.9.3) 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 betrieben werden könne, ist nicht zu beanstanden.

E. 38

/ 43 Die Regierung verweist auf die Erwägungen im angefochtenen Beschwerdeentscheid, an denen sie vollumfänglich festhält. Dort führte sie aus, 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 dem Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) erforderliche Nachweis müsse im Baubewilligungsverfahren nochmals erbracht werden (Beschwerdeentscheid PB 13/21, Protokoll Nr. 348/2023, S. 37 f.).

E. 39

/ 43 gegeben ist, wenn die investierten Erträge nur zusammen mit anderen Massnahmen die Wirtschaftlichkeit des Betriebs bewirken können (PFAMMATTER, a.a.O., Art. 8 Rz. 9). – Investition des Ertrags in den Bau oder Betrieb (Art. 8 Abs. 1 lit. b ZWG): Die Eigentümerin oder der Eigentümer bzw. die Betreiberin oder der Betreiber hat auf Verlangen den entsprechenden Nachweis zu erbringen, wobei in der Regel die Abgabe einer entsprechenden Erklärung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ausreicht (PFAMMATTER, a.a.O., Art. 8 Rz. 11 f.). – Max. 20 % (bzw. 33 %) der Hauptnutzfläche (Art. 8 Abs. 1 lit. c ZWG). – Bauliche und funktionale Einheit (Art. 8 Abs. 1 lit. d ZWG) im Sinne einer zusammengehörenden Häusergruppe mit gemeinsamer Erschliessung, zentraler Parkierung und Gemeinschaftseinrichtungen, die auch von den Wohnungseigentümern mitbenutzt werden können (PFAMMATTER, a.a.O., Art. 8 Rz. 18). – Keine

entgegenstehenden überwiegenden Interessen (Art. 8 Abs. 1 lit. e ZWG).

E. 40

/ 43 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 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).

E. 41

/ 43 entsprechende, in Art. 7 Abs. 3 und 4 ZWG umschriebene Pflicht). Auch hat sie im Hinblick auf Art. 8 Abs. 1 lit. b ZWG (Investition des Verkaufsertrags in den Bau oder Betrieb der strukturierten Beherbergung) 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, um sicherzustellen, dass der Ertrag aus den Wohnungen in den Bau oder Betrieb der strukturierten Beherbergung investiert werde. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen 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, und somit eine Gefahr, dass nur die Zweitwohnungen erstellt würden, nicht aber das Hotel-Resort, kaum gegeben sein dürfte.

E. 42

/ 43 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. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Befürchtung der Beschwerdeführenden, dass die geplanten zusätzlichen Betten dereinst zu kalten Betten werden könnten, einem Rechtsmissbrauch bzw. einer Gesetzesumgehung gleichkommen könnte.

E. 43

/ 43 Es wird erkannt:

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