

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 144/2015

Urteil vom 4. Januar 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Merkli, Karlen,  
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte  
A. \_\_\_\_\_ AG,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Mathias Lanz,

gegen

Gemeinde Scuol,  
Gemeindehaus, Bagnera 170, 7550 Scuol,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Rainer Metzger,  
Regierung des Kantons Graubünden,  
Graues Haus, Reichsgasse 35, 7000 Chur,  
handelnd durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, Reichsgasse 35, 7001 Chur.

Gegenstand  
Ortsplanungsrevision,

Beschwerde gegen das Urteil vom 21. Oktober 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Die A. \_\_\_\_\_ AG ist seit 1998 Eigentümerin der Parzellen Nrn. 1224 und 1225 in Vulpera (ehemals Gemeinde Tarasp, heute Gemeinde Scuol). Die Parzelle Nr. 1225 ist mit der Villa Engiadina überbaut, die 1902 als Herrschaftshaus erstellt und anschliessend unterschiedlich (z.B. als Sanatorium) genutzt wurde. Von 1999 bis 2013 betrieb die A. \_\_\_\_\_ AG darin das Hotel Villa Engiadina.

Gemäss Zonenplan 1:2000 Vulpera vom 21. Dezember 1989/1. Oktober 1990 liegt Parzelle Nr. 1224 in der Landwirtschaftszone. Parzelle Nr. 1225 ist auf den beim Kanton aufbewahrten Originalexemplaren des Zonenplans vollständig dem übrigen Gemeindegebiet (üG) zugeordnet; auf dem Originalplanexemplar der Gemeinde ist dagegen der Gebäudegrundriss der Villa Engiadina mit den dazugehörigen Aussenanlagen in der Farbe der Kurzone A koloriert.

B.

Vom 15. Oktober bis 15. November 2009 lagen die Unterlagen der Totalrevision der Ortsplanung Tarasp ein

erstes Mal zur Mitwirkung auf. Vorgesehen war, die Parzellen Nrn. 1224 und 1225 der neu geschaffenen Hotelzone zuzuweisen. Die A.\_\_\_\_\_ AG lehnte dies ab und wünschte die Zuweisung zur Wohnzone, unter Hinweis auf die mangelnde Wirtschaftlichkeit des Hotels.

In der Folge wurde die Vorlage überarbeitet. Im zweiten Auflageprojekt wurde vorgesehen, die Parzelle Nr. 1224 der Landwirtschaftszone und die Parzelle Nr. 1225 teilweise der Wohnzone W4 und teilweise der Zone Hofraum und Garten zuzuweisen. Gleichzeitig wurde die Villa Engiadina (Gebäude Assek.-Nr. 201) im Generellen Gestaltungsplan (GGP) als erhaltenswerte Bauteile (Bauteile, Stellung, Volumen) eingestuft.

Am 24. Mai 2011 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Tarasp die Gesamtrevision der Ortsplanung. Die Gemeindeversammlung beschloss, die Parzelle Nr. 1225 und den grössten Teil von Parzelle Nr. 1224 (zusammen mit Parzelle Nr. 1222 Hotel Silvana) der Hotelzone zuzuweisen.

C.

Am 29. Juni 2011 erhob die A.\_\_\_\_\_ AG gegen die Ortsplanungsrevision Beschwerde an die Regierung des Kantons Graubünden und beantragte, die Parzellen Nrn. 1224 und 1225, Vulpera, seien der Wohnzone W4 zuzuweisen.

Am 15. August 2011 reichte sie eine von ihr in Auftrag gegebene Unternehmensbewertung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) vom 10. August 2011 ein. Diese stellte fest, dass sich aufgrund der Betriebsgrösse und der suboptimalen Betriebsstruktur ein Hotel wie das Villa Engiadina in einer Destination wie Vulpera selbst unter optimistischen Annahmen nicht rentabel betreiben lasse. Am 8. Oktober 2013 teilte die A.\_\_\_\_\_ AG dem Departement mit, der Hotelbetrieb sei mittlerweile eingestellt und das Gebäude stehe leer.

Am 19. November 2013 wies die Regierung die Planungsbeschwerde ab und genehmigte die Totalrevision der Ortsplanung Tarasp.

D.

Dagegen erhob die A.\_\_\_\_\_ AG am 30. Dezember 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dabei beantragte sie neu, nur die Parzelle Nr. 1225 der Wohnzone W4 und die Parzelle Nr. 1224 der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 21. Oktober 2014 ab, soweit es darauf eintrat.

E.

Per 1. Januar 2015 wurde die Gemeinde Tarasp zusammen mit mehreren anderen Gemeinden zur Gemeinde Scuol fusioniert. Baugesetze und Zonenpläne der bisherigen Gemeinden bleiben bis auf Weiteres anwendbar. Die Parzellen Nrn. 1224 und 1225 Grundbuch Tarasp erhielten neu die Nummern 211224 und 211225 des Grundbuchs Scuol (im Folgenden werden sie der Einfachheit halber weiter mit den bisherigen Nummern bezeichnet).

F.

Gegen den erst am 9. Februar 2015 zugestellten verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat die A.\_\_\_\_\_ AG am 11. März 2015 Beschwerde beim Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Zonenplan und Generelle Gestaltungsplan 1:2000 Sgné, Chants, Tarasp-Vulpera vom 24. Mai 2011 bzw. der Genehmigungsentscheid der Regierung seien dahingehend abzuändern, dass die Parzelle Nr. 1225 der Wohnzone W4 und die Parzelle Nr. 1224 der Landwirtschaftszone zugewiesen werden. Eventualiter sei der angefochtene Entscheid mitsamt dem Beschwerdeentscheid der Regierung und deren Genehmigungsentscheid vom 19. November 2013 bezüglich der Parzellen Nrn. 1224 und 1225 aufzuheben und die Sache zur Abklärung des Sachverhalts oder zur Neuentscheidung im Sinne der Erwägungen an eine der Vorinstanzen zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht und die Gemeinde Scuol beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden schliesst auf Beschwerdeabweisung.

G.

In einem weiteren Schriftenwechsel hält die Beschwerdeführerin an ihren Begehren fest. Mit Schreiben vom

25. Juni 2015 reicht sie einen Zeitungsartikel ein, wonach das Hotel Schweizerhof in Vulpera, in unmittelbarer Nähe zu den streitbetroffenen Parzellen, ebenfalls schliesse. Dies wird von der Gemeinde bestritten, die weitere Zeitungsartikel einreicht.

Erwägungen:

1.

Da alle Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich einzutreten.

1.1. Die Beschwerdeführerin beantragt in erster Linie, die Parzelle Nr. 1225 sei der Wohnzone W4 und Parzelle Nr. 1224 der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Das Verwaltungsgericht ist auf diesen Antrag nicht eingetreten, weil das Gericht keine Kompetenz für konkrete Zonenzuweisungen habe. Die Beschwerdeführerin setzt sich mit diesen Erwägungen nicht substantiiert auseinander und legt nicht dar, inwiefern sie Bundesrecht verletzen; dies ist auch nicht ersichtlich (vgl. Urteil 1P.464/2003 vom 28. Oktober 2003 E. 5 zur Gemeindeautonomie bei der Prüfung alternativer Zonenzuweisungen). Eintreten ist daher nur auf den Eventualantrag auf Aufhebung und Rückweisung der Sache zu neuem Entscheid an die Gemeinde, falls sich die Zuweisung zur Hotelzone als rechtswidrig erweisen sollte. Da sich alle Vorinstanzen nicht nur zur Rechtmässigkeit der Hotelzone, sondern auch zur Zulässigkeit der - von der Beschwerdeführerin angestrebten - Einzonung in eine Wohnzone ausgesprochen haben, ist auch diese Frage Streitgegenstand und (namentlich für die in Betracht kommenden Alternativen zur Hotelzone) ebenfalls zu prüfen.

1.2. Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Echte Noven, d.h. Tatsachen, die erst nach dem angefochtenen Entscheid eingetreten sind, werden grundsätzlich nicht berücksichtigt (BGE 139 III 120 E. 3.1.2 S. 123; 133 IV 342 E. 2.1 S. 343 f.; je mit Hinweisen). Auf die Zeitungsartikel und die kontroversen Stellungnahmen zu seither angeblich erfolgten Hotelschliessungen in Vulpera ist daher nicht einzugehen.

2.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV), der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV), eine willkürliche und widersprüchliche Interessenabwägung (Art. 9 BV; Art. 3 RPV [SR 700.1]), die Verletzung von Planungsgrundsätzen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 lit. a bis und b RPG [SR 700]) und eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung (Art. 97 Abs. 1 BGG).

Sie macht geltend, dass die Villa Engiadina (nicht aber die sie umgebenden unüberbauten Parzellenteile) im Zonenplan 1989/1990 der Kurzone zugewiesen gewesen sei. Die fehlende Kolorierung im Kantonsexemplar habe vermutlich auf einem Versehen beruht, wie der zuständige Jurist des Kantons bestätigt habe. In der Kurzone seien Wohnbauten zulässig gewesen, sofern sie den Kurbetrieb und die Erholung nicht störten; dagegen lasse die neue Hotelzone keine Wohnnutzung mehr zu. Die Beschwerdeführerin werde daher in ihren Eigentumsrechten massiv und unverhältnismässig beschnitten. Sie müsse die Unterhaltskosten für die Villa Engiadina tragen, ohne diese sinnvoll nutzen zu können.

Ein Kleinhotel lasse sich an diesem Standort nicht rentabel betreiben, wie aus der Unternehmensbewertung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit vom 10. August 2011 hervorgehe und durch die Erfahrungen der Beschwerdeführerin bestätigt werde, die von 1998 bis 2008 rund 4.7 Mio Franken in den Hotelbetrieb investiert habe, diesen aber - aufgrund der erheblichen Verluste - per Ende September 2013 einstellen musste. Für eine Erweiterung des Hotelbetriebs wären hohe Investitionen nötig, die mit einem enormen Risiko belastet wären. Trotz grosser Bemühungen sei es der Beschwerdeführerin bisher nicht gelungen, einen Investor oder Käufer für das Objekt zu finden. Im Übrigen seien die Innovations- und Ausbaumöglichkeiten beschränkt, weil es sich

bei der Villa Engiadina um ein schützenswertes Objekt handle.

Die Beschwerdeführerin bestreitet das öffentliche Interesse an der Sicherung des bisherigen Hotelstandorts: Die ehemalige Gemeinde Tarasp habe mit der Ortsplanungsrevision den Standort Vulpera für die Hotellerie von regionaler Bedeutung fördern wollen. Schon im Planungs- und Mitwirkungsbericht vom 24. Mai 2011 sei jedoch ein düsteres Bild von den Ertragsaussichten der Tourismusindustrie in Vulpera gezeichnet worden; seither habe sich die Situation noch verschlechtert (starker Schweizerfranken, Ukraine Krise). Das Grundstück des 1989 abgebrannten Hotels Waldhaus sei seit über 20 Jahren keiner Hotelnutzung mehr zugeführt worden. Jedenfalls sei es widersprüchlich, die Hotelbranche mit der Einzonung eines unrentablen Standorts fördern zu wollen. Damit sei der Leerstand der Villa Engiadina vorprogrammiert, was Art. 3 Abs. 3 lit. a bis RPG widerspreche.

Die Beschwerdeführerin hält die Zuteilung der Parzelle Nr. 1225 zur Wohnzone W4 für die einzige raumplanerisch sinnvolle Massnahme. Ihres Erachtens handelt es sich um weitgehend überbautes Gebiet: Wie auf dem Luftbild erkennbar, lägen die nächsten Wohnhäuser nicht einmal 50 m entfernt; in der Gesamtbetrachtung sei die dazwischenliegende Parzelle Nr. 1224 als Baulücke zu qualifizieren, weshalb keine unzulässige Kleinbauzone entstehe. Eine Wohnnutzung der Villa Engiadina sei auch mit der angrenzenden Wohnzone W4 verträglicher als eine Hotelnutzung (Immissionsproblematik).

3.

Zunächst ist zu prüfen, inwiefern die Zuweisung zur Hotelzone überhaupt eine Eigentumsbeschränkung bewirkt.

3.1. Die Parzelle Nr. 1224 und der nicht überbaute Teil der Parzelle Nr. 1225 lagen bisher in einer Nichtbauzone (Landwirtschaftszone bzw. übriges Gemeindegebiet). Durch die Zuweisung zur Hotelzone werden die baulichen Nutzungsmöglichkeiten hier nicht eingeschränkt, sondern im Gegenteil erheblich erweitert.

3.2. Hinsichtlich des mit der Villa Engiadina überbauten Teils der Parzelle Nr. 1225 ist die bisherige Zonierung umstritten. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Kolorierung des bei der Gemeinde aufbewahrten Planexemplars, wonach die Villa der Kurzzone A zugeteilt sei. Die Gemeinde macht dagegen geltend, sie habe sich stets an der beim Kanton aufbewahrten Karte orientiert, wonach die Villa im übrigen Gemeindegebiet liege; eine Zuweisung zum übrigen Gemeindegebiet wäre von der Regierung auch nicht genehmigt worden. Das Verwaltungsgericht liess die Frage offen, weil so oder so kein Anspruch auf Zuweisung zu einer Wohnzone bestehe.

3.3. Art. 24 des Baugesetzes der Gemeinde Tarasp vom 24. Mai 2011 (nBauG) lautet:

Art. 24 Hotelzone

1 Die Hotelzone ist für Gastgewerbebetriebe bestimmt. Verkaufslokale, andere gewerbliche oder kulturelle Bauten und Anlagen sowie Personalwohnungen in Verbindung mit Gastgewerbebetrieben sind zulässig.

2 Als Gastgewerbebetriebe gelten Gaststätten, Hotels, Garni-Hotels und Pensionen mit ihren Nebenanlagen (für Verwaltung, Parkierung, Sport, Erholung). In Verbindung mit einem solchen Gastgewerbebetrieb i.e.S. sind Aparthotels zulässig, wenn sichergestellt wird, dass die Appartements bewirtschaftet werden und ihre Nutzung gastgewerbliche Dienstleistungen wie Restaurant, Sport- und Freizeitanlagen, Verwaltungs- und Betriebsdienste einschliesst.

3 Bestehende Gastgewerbebetriebe dürfen erneuert und im Rahmen des bestehenden Volumens umgebaut werden, sofern der Zweck des Gebäudes nicht verändert wird. Die Umwandlung bestehender gewerblich genutzter Flächen in Wohnraum ist nicht gestattet.

4 Neue Bauten und Anlagen sowie Nutzungsänderungen an bestehenden Bauten werden nur bei Vorliegen eines entsprechenden Generellen Gestaltungsplanes bewilligt.

5 Werden zur Finanzierung der Investitions- und Betriebskosten eines Gastgewerbebetriebes Appartements erstellt, so sind die entsprechenden Leistungen zugunsten des Gastgewerbebetriebes in einem Vertrag mit der Gemeinde sicherzustellen.

Art. 24 Abs. 3 Satz 2 nBauG schliesst die Umwandlung bestehender gewerblich genutzter Flächen in Wohnraum ausdrücklich aus. Wie die Gemeinde darlegt, soll durch die Zuweisung zur Hotelzone verhindert werden, dass Hotelliegenschaften auf Grund von vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu privaten Zwecken

umgenutzt oder verkauft werden und damit der Hotellerie für immer verloren gehen. Unter diesen Umständen wäre die von der Beschwerdeführerin angestrebte Nutzung der Villa Engiadina zu Wohnzwecken in der Hotelzone nicht bewilligungsfähig, und zwar auch nicht unter Berufung auf den Bestandsschutz (vgl. Art. 81 Abs. 2 des Bündner Raumplanungsgesetzes vom 1. November 2005 [KRG; BR 801.100]). Das Verwaltungsgericht hielt denn auch fest, die Villa Engiadina könne im Rahmen des Besitzstandsschutzes "ohne Zweckänderung zur gleichen Nutzung wie bisher verwendet werden", d.h. als Hotel.

3.4. Dies bedeutet eine Beschränkung der Umnutzungsmöglichkeit zu Wohnzwecken, und zwar unabhängig davon, ob die Villa bisher der Kurzzone A oder dem übrigen Gemeindegebiet zugeteilt war:

3.4.1. Art. 29 des Baugesetzes der Gemeinde Tarasp vom 4. Januar 1990 (aBauG) liess die Wohnnutzung in der Kurzzone A zumindest in gewissem Umfang zu: Danach war die Kurzzone A bestimmt für Hotels, Gaststätten, Erholungsanlagen und Spitäler. Wohnbauten, Ladengeschäfte und andere gewerbliche oder kulturelle Bauten und Anlagen waren nur (aber immerhin) zulässig, "wenn sie selbst oder ihre Benützung den Kurbetrieb und die Erholung nicht stören".

3.4.2. Im übrigen Gemeindegebiet finden die Bestimmungen des RPG über das Bauen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 ff. RPG) Anwendung. Diese lassen zumindest eine teilweise Zweckänderung von zonenwidrig gewordenen Bauten zu (vgl. Art. 24a und Art. 24c RPG); bei Bauten, die als schützenswert anerkannt sind, kann eine vollständige Zweckänderung unter Umständen nach Art. 24d Abs. 2 RPG bewilligt werden.

3.5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Eigentumsbeschränkung nur - aber immerhin - hinsichtlich des überbauten Teils von Parzelle Nr. 1225 vorliegt, weil die Zuweisung zur Hotelzone eine Wohnnutzung (ohne Zusammenhang mit einem Beherbergungsbetrieb) ausschliesst und (nur unter diesem Blickwinkel) für die Beschwerdeführerin sogar ungünstiger ist als die Zuordnung zu einer Nichtbauzone.

4.

Eigentumsbeschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (hier: Art. 27 Abs. 1 KRG) und müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).

4.1. Die Vorinstanzen bejahten ein hohes öffentliches Interesse am Erhalt und an der Förderung von Vulpera als Hotelstandort: Tarasp-Vulpera sei seit seiner Entstehung der regionale Standort traditionell geführter Hotelbetriebe. Zwar seien in den vergangenen Jahren verschiedene Hotelbauten aufgegeben worden, mit der Folge von sinkenden Übernachtungszahlen und einer Abwanderung von die Hotellerie begleitenden Dienstleistungsbetrieben. Gemeindevorstand und -versammlung hätten sich aber entschlossen, dieser Entwicklung entgegenzutreten und den Tourismusstandort Vulpera regional zu fördern bzw. wiederzubeleben; beste Voraussetzungen dafür böten heute vor allem die leichtere Erreichbarkeit des Ortes dank der neuen Innbrücke, aber auch der vorhandenen Einrichtungen wie Golfplatz und Parkanlagen sowie der ausgedehnten, für Hotelprojekte verfügbaren Landflächen. Durch die Umzonung in die Wohnzone oder die Umnutzung von bestehenden Hotels würden geeignete Hotelstandorte unwiderruflich verloren gehen und sich die Rahmenbedingungen für Hotelbetriebe verschlechtern.

4.2. Es ist prinzipiell Sache der Gemeinde, die künftige Entwicklung des Tourismus und den Bedarf an Hotelkapazitäten abzuschätzen und gegebenenfalls planerische Massnahmen zu ergreifen, um bestehende Hotel Liegenschaften oder besonders geeignete Flächen für die Hotellerie zu reservieren (Urteil 1P.464/2003 vom 28. Oktober 2003 E. 3.3). Ein öffentliches Interesse an der planerischen Förderung der Hotellerie durch Festlegung einer Hotelzone ist grundsätzlich anzuerkennen (BGE 136 II 204 E. 7.3 S. 213). Dies gilt insbesondere in Gebieten, in denen Massnahmen zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Erst- und Zweitwohnungen geboten sind (Art. 8a Abs. 2 und Abs. 3 lit. b RPG).

5.

Näher zu prüfen ist, ob die umstrittene Festsetzung einer Hotelzone eine unverhältnismässige Eigentumsbeschränkung bewirkt, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht.

5.1. Die SGH kam in ihrer Unternehmensbewertung zum Ergebnis, dass sich ein Hotel wie das Villa Engiadina in einer Destination wie Vulpera selbst unter optimistischen Annahmen nicht rentabel betreiben lasse. Zwar liege das 3-Sterne-Hotel an prominenter Lage auf einer Anhöhe mit wunderschönem Weitblick ins Unterengadin; es sei vom Schweizerischen Heimatschutz als historisches Hotel aufgelistet und der Unterhaltszustand sei sehr gut. Die Kapazität sei jedoch mit 19 Zimmern und Suiten und 38 Betten gering. Für ein Kleinhotel sei Vulpera ein sehr schwieriger Standort, weil der Ort praktisch nicht als Destination wahrgenommen werde. Selbst unter optimistischen Annahmen (Zimmerauslastung 45 % statt 35 %; Senkung des Betriebsaufwands) genüge die Ertragskraft des Hotels nicht, um die notwendigen Instandsetzungs- und -haltungskosten zu finanzieren. Damit sei die Tragbarkeit des Betriebes weder kurz- noch langfristig gegeben.

5.2. Die Vorinstanzen gingen davon aus, dass sich diese Analyse nur auf das bestehende Hotel mit der vorgegebenen Betriebsstruktur und -grösse beziehe. Mit der grosszügigen Bemessung der Hotelzone auf den Parzellen Nrn. 1224 und 1225 seien dem Betrieb aber die notwendigen Entwicklungsmöglichkeiten für allfällige Erweiterungen gegeben worden. Damit unterscheide sich der vorliegende Fall grundlegend vom Fall "Sigriswil" (Urteil 1P.464/2003 vom 8. Oktober 2003 E. 4.3.1 und E. 5.2.1), wo keine Landreserven für eine Erweiterung bestanden. Überdies sei in Art. 24 BauG die Möglichkeit geschaffen worden, neben Gastgewerbebetrieben im engeren Sinn auch Appartements im Stockwerkeigentum zu schaffen, sofern diese bewirtschaftet werden (Abs. 2) und gewährleistet sei, dass der Erlös zur Finanzierung des Hotels verwendet werde (Abs. 5).

5.3. Diese Erwägungen der Vorinstanzen sind im Grundsatz nicht zu beanstanden. Zwar muss die künftige bauliche Nutzung der Parzellen Nrn. 1224 und 1225 noch in einem Gestaltungsplan präzisiert werden, wobei auf die schützenswerte bestehende Baute und das Landschaftsbild Rücksicht genommen werden muss; zudem sind die Schranken des künftigen Zweitwohnungsgesetzes zu beachten (vgl. vor allem Art. 8 ZWG; SR 702). Dennoch ist davon auszugehen, dass der Betrieb nicht unerheblich erweitert und notfalls auch durch den Bau von Appartements finanziert werden könnte. Unter diesen Umständen kann die künftige Rentabilität des Standorts nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Zwar sind hierfür erhebliche Investitionen erforderlich und es ist ungewiss, ob dafür ein Investor/Käufer gefunden werden kann. Bereits im erwähnten Urteil betreffend die Gemeinde Sigriswil wurde aber festgehalten, dass das momentane Fehlen von interessierten Investoren die Festsetzung einer Hotelzone nicht zwingend ausschliesse, weil die Planfestsetzung auf einen Zeithorizont von 15 Jahren ausgelegt sei; die Festsetzung einer Hotelzone solle gerade verhindern, dass Hotelliegenschaften aufgrund vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu privaten Zwecken umgenutzt oder verkauft werden und damit der Hotellerie für immer verloren gehen (Urteil 1P.464/2003 vom 8. Oktober 2003 E. 4.3).

5.4. Allerdings erschiene die mit der Zonenfestsetzung verbundene Nutzungseinschränkung unverhältnismässig, wenn selbst innerhalb des 15-jährigen Planungshorizonts realistischerweise nicht mit einer rentablen Nutzung gerechnet werden könnte. Das Bundesgericht hat denn auch in bereits erwähnten Entscheid, in dem es die Festsetzung einer Hotelzone für das ehemalige Hotel Eden in der Gemeinde Sigriswil als unverhältnismässig erachtete, auch die schwierige Lage der Hotellerie im Berner Oberland mitberücksichtigt und darauf hingewiesen, dass es sehr schwer, wenn nicht gar unmöglich sein dürfte, in absehbarer Zeit einen Interessenten für die Fortführung des Hotels zu finden (Urteil 1P.464/2003 E. 4.3.3).

Die Beschwerdeführerin macht deshalb zu Recht geltend, dass bei der Beurteilung, ob sich das der Hotelzone zugewiesene Land künftig rentabel nutzen lasse, auch die gesamten dieser Zone zugewiesenen Flächen in Vulpera und die wirtschaftliche Lage der Hotellerie in der Schweiz insgesamt mitberücksichtigt werden müssen.

5.4.1. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin sind die in Vulpera ausgeschiedenen Hotelzonen stark überdimensioniert und stehen in keinem vernünftigen Verhältnis zur Nachfrage. Die Gemeinde versuche, durch übergrosse Hotelzonen den Tourismus auf Kosten der Grundeigentümer zu fördern.

In den letzten Jahren entwickelte sich das Hotelgewerbe in Vulpera stark rückläufig. Es mussten mehrere Betriebe schliessen, und bei den wenigen verbleibenden erscheint der Weiterbestand unsicher (vgl. Planungs- und Mitwirkungsbericht der Gemeinde Tarasp vom 24. Mai 2011 S. 14 f.). Gleichwohl hat die Gemeinde mit der Ortsplanungsrevision - wie sie selber ausführt - alle Parzellen, auf denen je ein Hotel betrieben wurde, der neu

geschaffenen Hotelzone zugewiesen. Der Gemeindevorstand sah in seinem Antrag an die Gemeindeversammlung noch davon ab, das Land der Beschwerdeführerin mit dem ehemaligen Hotel Villa Engiadina und jenes mit dem Hotel Silvana der Hotelzone zuzuweisen, doch dehnten die Stimmberechtigten die Hotelzone auch auf diese Grundstücke aus. Sie erhoffen sich offensichtlich, durch diese grosse Hotelzone den Tourismus - namentlich nach Eröffnung der Innbrücke - neu beleben zu können. Der Planungs- und Mitwirkungsbericht (S. 15 f.) geht davon aus, dass die Hotellerie in Vulpera nur bei einem konsequenten Vorgehen überlebensfähig sei. Dazu bedürfe es einer Reihe von koordinierten Massnahmen, unter anderem auch der Festsetzung von Hotelzonen. Allerdings äussert er sich nicht zur deren Dimensionierung. Aus dem Bericht geht zudem hervor, dass sich die angestrebte Belebung des Tourismus in Vulpera nur längerfristig erreichen lässt. Seit der Erstellung des erwähnten Berichts im Jahr 2011 hat sich die wirtschaftliche Situation der Schweizer Hotellerie noch deutlich verschlechtert und eine Trendwende ist zurzeit nicht in Sicht. Unter diesen Umständen entspricht die Fläche der in Vulpera ausgeschiedenen Hotelzonen kaum einer realistischen Einschätzung der in absehbarer Frist zu erwartenden Nachfrage.

5.5. Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass sie die Festsetzung einer Hotelzone in besonderer Weise treffe. Die Villa Engiadina sei unter Denkmalschutz gestellt und allein für einen Hotelbetrieb zu klein. Eine Wiederaufnahme des Hotelbetriebs wäre deshalb mit Neubauten und entsprechend hohen Investitionen verbunden.

Tatsächlich ist die umstrittene Festsetzung einer Hotelzone nicht darauf ausgerichtet, dass das ehemalige Kleinhotel Villa Engiadina seinen Betrieb wieder aufnimmt, das nach dem erwähnten Gutachten nicht mehr rentabel zu führen ist. Die Festsetzung bezweckt vielmehr, wie schon die Grösse der ausgeschiedenen Zone zeigt, die Schaffung eines wesentlich grösseren Hotelbetriebs. Angesichts der zurzeit bestehenden Überkapazitäten erscheint wenig wahrscheinlich, dass dafür in absehbarer Frist ein Bedürfnis besteht. Es kommt hinzu, dass die fragliche Hotelzone im Vergleich zu den übrigen peripher und für die Erschliessung ungünstiger gelegen ist als die übrigen ausgeschiedenen Hotelzonen. Der angestrebte Wiederaufschwung der Hotellerie dürfte deshalb in erster Linie im Bereich der zentraler gelegenen Hotelzonen stattfinden.

Unter Berücksichtigung aller dieser Umstände kann nicht angenommen werden, dass die Beschwerdeführerin das der Hotelzone zugewiesene Land innert absehbarer Frist entsprechend dem Hotelzweck rentabel wird nutzen können. Weiter fällt in Betracht, dass während der Zeit, in der kein Hotel geführt wird, die Nutzungsmöglichkeiten in der Hotelzone sogar noch eingeschränkter sind als in der Landwirtschaftszone (vgl. oben E. 3.3 und 3.4.2), da Wohnnutzungen völlig ausser Betracht fallen. Die umstrittene Festsetzung einer Hotelzone bewirkt deshalb einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie.

6.

Den Vorinstanzen ist dagegen zuzustimmen, dass die von der Beschwerdeführerin angestrebte Einzonung in die Wohnzone nicht in Betracht kommt:

6.1. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin liegt die Villa Engiadina nicht in einem weitgehend überbauten Gebiet. Sie wird durch den unüberbauten Hang von den Wohnbauten entlang der Strasse getrennt, der eine deutliche Zäsur bildet und den Charakter der Villa als Solitär auf einer Erhöhung unterstreicht. Dass es sich dabei nicht um eine Baulücke handelt, bestätigt die Beschwerdeführerin selbst mit ihrem Antrag, Parzelle Nr. 1224 in der Landwirtschaftszone zu belassen. Die isolierte Einzonung der Parzelle Nr. 1225 würde zu einer verpönten Kleinstbauzone ohne direkten Anschluss an das bestehende Siedlungsgebiet führen (BGE 124 II 391 E. 3a S. 395 mit Hinweisen).

6.2. Hinzu kommt, dass in der ehemaligen Gemeinde Tarasp bzw. der heutigen Gemeinde Scuol kein Bedarf für weitere Wohnzonen besteht. Im Genehmigungsentscheid der Regierung (S. 14) wurden bereits die bestehenden Wohnbauzonenreserven von 1.3 ha als auf den ersten Blick zu umfangreich bezeichnet und nur aufgrund der speziellen Verhältnisse der Wohnzone Curtin genehmigt. Im Übrigen soll die Fraktion Vulpera nach den Zielvorstellungen der Gemeinde nicht dem Wohnen, sondern in erster Linie der Hotellerie und dem Tourismus dienen. Die Umzonung von Teilen der Kurzzone in die Wohnzone 4 erfolgte nur deshalb, weil die dort befindlichen (früher zentral verwalteten) Appartementgebäude mit Eigentums-/Ferienwohnungen die Vorgaben der Hotelzone nicht erfüllen (Planungs- und Mitwirkungsbericht S. 20 oben).

6.3. Nach dem Gesagten kommt als Alternative zur Hotelzone in erster Linie die Zuweisung zur bzw. Belassung in der Landwirtschaftszone in Betracht (die Zone "übriges Gemeindegebiet" ist nicht mehr vorgesehen). Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass dies die Beschwerdeführerin ungleich schwerer in ihren Eigentumsrechten treffen würde als die Zuweisung zur Hotelzone; dies trifft aber, unter Berücksichtigung der konkreten Situation und Nutzungswünsche der Beschwerdeführerin, nicht ohne Weiteres zu (vgl. oben E. 3.5).

Die Gemeinde hat aber die Möglichkeit, andere nutzungsplanerischen Festlegungen (mit Ausnahme der Wohnzone) zu prüfen und allenfalls mit einer Planungszone zu sichern (vgl. Art. 21 KRG). Dabei wird sie die Vorgaben von Art. 38a Abs. 2 RPG und Art. 52a RPV zu beachten haben.

7.

Der angefochtene Entscheid ist aus diesen Gründen aufzuheben. Da es der Gemeinde obliegt, anstelle der Hotelzone eine andere nutzungsplanerische Festlegung zu treffen, ist die Sache zur Neuurteilung an die Gemeinde zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang obsiegt die Beschwerdeführerin nur teilweise, weil die Zuweisung von Parzelle Nr. 1225 in die Wohnzone nicht in Betracht kommt, soweit auf diesen Antrag überhaupt eingetreten werden kann. Ihr sind deshalb die Gerichtskosten zur Hälfte aufzuerlegen und eine gekürzte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 66 und 68 BGG). Der Gemeinde Scuol sind keine Kosten aufzuerlegen und keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 66 Abs. 4 und Art. 68 Abs. 3 BGG). Das Verwaltungsgericht wird die Kosten der vorinstanzlichen Verfahren (vor Gericht und Regierungsrat) neu verlegen müssen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 21. Oktober 2014 aufgehoben. Die Sache wird zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde Scuol zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten der vorangegangenen Verfahren an das Verwaltungsgericht Graubünden zurückgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4.

Die Gemeinde Scuol hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde Scuol, der Regierung des Kantons Graubünden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. Januar 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber