Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 398/2021

Urteil vom 8. November 2022

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Haag, Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Bisaz.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,
6. F. _____,
7. G. _____,
8. H. _____ AG,
Beschwerdeführende,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Christian Fey,

gegen

Gemeinde Samedan,
Plazzet 4, 7503 Samedan,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Duri Pally,
Kanton Graubünden, vertreten durch die Regierung, Graues Haus, Reichsgasse 35, 7001 Chur,
vertreten durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, Ringstrasse 10, 7001
Chur.

Gegenstand
Ortsplanungsrevision, Arealplan Bahnhof Samedan,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer,
vom 15. Dezember 2020 (R 20 2).

Sachverhalt:

A.

Vom 14. September bis zum 15. Oktober 2018 legte die Gemeinde Samedan den Entwurf des Arealplans Bahnhof, bestehend aus den Arealplanvorschriften, dem Bestandesplan 1:500 und dem Arealplan 1:500, zur öffentlichen Mitwirkung auf. Beabsichtigt ist im Bereich der rechtskräftigen Bahnhofzone der Gemeinde Samedan namentlich die Realisierung eines regionalen Verwaltungs- und Dienstleistungszentrums, in welchem künftig Dienststellen des Kantons sowie der Grenzwehr untergebracht sein sollen. Der Arealplan Bahnhof beruht auf einem Richtprojekt, das die Überbauung einer Teilfläche von Parzelle 1336 bzw. heute Parzelle 2035 mit zwei in der Höhe gestaffelten Baukörpern vorsieht.

B.

B.a. Im Rahmen der Mitwirkungsaufgabe gemäss Art. 47 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes vom 6. Dezember 2004 für den Kanton Graubünden (KRG/GR; BR 801.100) i.V.m. Art. 13 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 24. Mai 2005 für den Kanton Graubünden (KRVO/GR; BR 801.110) beantragten A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____ und G. _____, es sei gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG eine Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung in

der Gemeinde Samedan durchzuführen. Eventuell sei anstelle des Erlasses eines Arealplans das ordentliche Verfahren für Änderungen des Zonenplanes (ZP), des Baugesetzes (BG), des (Generellen) Erschliessungs- und des (Generellen) Gestaltungsplanes durchzuführen. Allenfalls seien zum einen die Unterlagen des Arealplans um eine Gegenüberstellung der Standortvorteile und -nachteile beim Bahnhofareal/Cho d'Punt zu ergänzen und die Unterlagen des Arealplans um eine Liste zu ergänzen, die klar darüber Auskunft gebe, inwiefern der ZP, der (Generelle) Erschliessungsplan und der (Generelle) Gestaltungsplan durch die Arealplanung aufgehoben, ergänzt oder geändert und welche Bestimmungen des BG im Einzelnen aufgehoben, geändert oder ergänzt würden. Betreffend das Gesuch um Durchführung einer Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung der Gemeinde Samedan wurde der Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt.

B.b. Am 19. November 2018 beschloss der Gemeindevorstand betreffend das Gesuch um Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung vom 12. Oktober 2018, dass auf das Gesuch um Totalrevision der Nutzungsplanung betreffend das BG nicht eingetreten werde. Betreffend ZP, Generellen Gestaltungsplan (GGP) und Generellen Erschliessungsplan (GEP) wies er das Gesuch um Totalrevision ab. Auf das Gesuch um Teilrevision der Nutzungsplanung im Bereich Bahnhof trat er nicht ein. Ausserdem nahm der Gemeindevorstand im gleichen Beschluss noch Stellung zur Mitwirkungsangabe der vorstehend erwähnten Personen vom 12. Oktober 2018.

Gegen diesen Beschluss erhoben A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____ am 3. Januar 2019 Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragten, die Ziffer 1.1 des Entscheides des Gemeindevorstandes Samedan vom 19. November 2018 betreffend das Gesuch um Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung der Gemeinde Samedan vom 12. Oktober 2018 sei aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Einleitung des Verfahrens zur Überarbeitung der Ortsplanungsgrundlagen zurückzuweisen (Verfahren R 19 2).

C.

C.a. Anlässlich der Sitzung vom 19. November 2018 hatte der Gemeindevorstand der Gemeinde Samedan auch den Arealplan "Bahnhof" umfassend die Arealplanvorschriften, den Bestandesplan 1:500 und den Arealplan 1:500 beschlossen. Der Arealplan "Bahnhof" legt die Rahmenbedingungen in den Bereichen Nutzung, Gestaltung und Erschliessung fest und bildet das Nutzungs- und Gestaltungskonzept im Sinne von Art. 58 Abs. 2 BG für die Bahnhofzone (BHZ). Der Arealplanperimeter umfasst ca. 12'025 m², nämlich den bestehenden Parkplatz, die beiden Betriebsgebäude der Rhätischen Bahn (RhB), den alten Güterschuppen, den Bahnhofplatz und Teile der Via Retica und der Via Promulins. Der Perimeter wurde im Arealplan in drei Bereiche unterteilt, nämlich in einen ca. 3'366 m² grossen "Gewerbe- und Wohnbereich", in einen ca. 588 m² grossen "Schutzbereich Güterschuppen" und in einen ca. 5'914 m² umfassenden "Gewerbebereich mit untergeordneter Wohnnutzung". In Letzteren soll das regionale Verwaltungs- und Dienstleistungszentrum zu stehen kommen.

C.b. Gegen den am 19. November 2018 beschlossenen Arealplan "Bahnhof" erhoben unter anderem A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ und die H._____ AG am 21. Dezember 2018 Planungsbeschwerde an die Regierung des Kantons Graubünden. Sie beantragten zur Hauptsache die Nichtgenehmigung des Arealplans "Bahnhof" und die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Allenfalls sei die Angelegenheit an die Gemeinde Samedan zur erneuten Mitwirkungsaufgabe mit ergänzten Akten zurückzuweisen. Mit Beschluss vom 26. November 2019 wies die Regierung die Beschwerde ab. Gleichentags genehmigte sie den Arealplan "Bahnhof" vom 19. November 2018.

C.c. Sowohl gegen den Beschwerde- und den Genehmigungsentscheid vom 26. November 2020 der Regierung des Kantons Graubünden als auch gegen den Entscheid des Gemeindevorstandes vom 19. November 2018 erhoben unter anderem A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ und die H._____ AG am 13. Januar 2020 Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (Verfahren R 20 2). Mit Urteil vom 15. Dezember 2020 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.

D.

Mit Eingabe vom 24. Juni 2021 erheben A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ und die H._____ AG Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 15.

Dezember 2020 (Verfahren R 20 2) aufzuheben und die Genehmigung für den Arealplan Bahnhof Samedan zu verweigern.

Die Regierung beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Das Verwaltungsgericht und die Gemeinde Samedan stellen den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Das ARE verzichtet auf eine Stellungnahme. Die Beschwerdeführenden halten an ihrer Beschwerde fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid der Vorinstanz im Bereich des Planungs- und Baurechts steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (Art. 82 f. BGG; BGE 133 II 353 E. 2). Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Eigentümer bzw. Miteigentümer von Grundstücken in unmittelbarer Nähe des Arealplangebiets vom strittigen Bauvorhaben besonders betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verletze Bundes- oder Völkerrecht (Art. 95 lit. a und b BGG) sowie kantonale verfassungsmässige Rechte (Art. 95 lit. c BGG). Abgesehen davon ist die Rüge der Verletzung kantonalen Rechts unzulässig. Das Bundesgericht prüft das fragliche kantonale Recht daher nur auf Bundesrechtsverletzung hin (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.1.3; 142 II 369 E. 2.1). Es 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; Rügeprinzip). In der Beschwerde ist deshalb klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern Grundrechte verletzt seien (vgl. BGE 146 I 62 E. 3; 142 II 369 E. 2.1).

1.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG). Für entsprechende Sachverhaltsrügen gilt das strenge Rügeprinzip (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 147 I 73 E. 2.2; 144 V 50 E 4.1). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Die Beschwerdeführenden machen geltend, das angefochtene Urteil verletze Art. 97 BGG, indem es nicht erwähne, dass bereits im Jahre 2012 über eine Ortsplanungsrevision für das Bahnhofsareal in Samedan abgestimmt worden sei. Daraus werde ersichtlich, dass die Gemeinde Samedan damals ebenfalls der Auffassung gewesen sei, die Beplanung des Bahnhofareals Samedan unterstünde der Planungspflicht auf der Stufe der Grundordnung. Dass die Gemeinde sechs Jahre nach der negativen Abstimmung über dieses Vorhaben eine sehr ähnliche Planungsvorlage auf einer Planungsstufe präsentiert, die nicht der Abstimmung in der Gemeinde unterliegt, dürfe und müsse als wesentliches Sachverhaltselement mitberücksichtigt werden.

2.2. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Es ist weder dargetan noch ersichtlich, wie die geforderte Sachverhaltsergänzung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein könnte (vgl. vorne E. 1.3). Damit verletzt die unterlassene Sachverhaltsergänzung Art. 97 Abs. 1 BGG nicht.

2.3. Soweit die Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang Willkür geltend machen, bleibt ihre Rüge unsubstanziert (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. vorne E. 1.2). Sie ist daher nicht zu hören.

3.

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der angefochtene Arealplan verletze Art. 2 Abs. 1 RPG, indem er stark von der Grundordnung abweiche.

3.1. Wie bereits die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid behandeln die Gemeinde und der Kanton

diese Vorbringen, als ginge es ausschliesslich um die Anwendbarkeit von kantonalem und kommunalem Recht. Sie begründen in erster Linie, weshalb der strittige Arealplan nach kantonalem und nach kommunalem Recht zulässig sei. Eine Verletzung von kantonalem oder kommunalem Recht wird jedoch vor Bundesgericht nicht geltend gemacht.

3.2. Einen eigenständigen materiellen Gehalt schreiben die Gemeinde, der Kanton und die Vorinstanz dem Art. 2 Abs. 1 RPG in Bezug auf den vorliegenden Sachverhalt offenbar nicht zu. Aus der Begründung des angefochtenen Entscheids geht hervor, dass die Vorinstanz diese Ansicht auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung stützt, die in verschiedenen Urteilen festgehalten hat, dass sich die Zulässigkeit von Abweichungen aus dem kantonalen Recht ergebe (Urteile 1C 22/2020 vom 4. November 2020 E. 5.3; 1C 222/2019 vom 4. September 2020 E. 5.1; je mit Hinweisen; ferner auch BGE 135 II 209 E. 5.6). Es ist fraglich, ob dies dahingehend verstanden werden dürfte, dass sich aus Art. 2 Abs. 1 RPG keine Folgerungen für die Zulässigkeit solcher Abweichungen ergeben.

3.3. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf mit einem Sondernutzungsplan von der Grundordnung abgewichen werden, soweit diese Abweichungen nicht dazu führen, die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts zu entleeren (BGE 135 II 209 E. 5.2 mit Hinweisen; Urteil 1C 348/2019 vom 27. April 2020 E. 3.4; ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, 4. Aufl. 2021, S. 75; GROSSENBACHER/JÄGER, Grenzen der Sondernutzungsplanung, BR 2022 S. 181 ff.; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 269 Fn. 892; JEANNERAT/MOOR, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2016, N. 30 zu Art. 14 RPG; MICHAEL PLETSCHER, Der Gestaltungsplan i.e.S., Basel 2021, N. 469 ff. und passim).

Viele Kantone haben diese Anforderung an Sondernutzungspläne in ihrem Recht konkretisiert und Kriterien festgelegt, an welchen die Zulässigkeit von Abweichungen von der Grundordnung zu messen ist (JEANNERAT/MOOR, a.a.O., N. 30 zu Art. 14 RPG; PLETSCHER, a.a.O., passim). Die Zulässigkeit von Abweichungen ergibt sich daher häufig aus dem kantonalen Recht, dessen Anwendung das Bundesgericht bloss auf Willkür prüft (vgl. Urteile 1C 22/2020 vom 4. November 2020 E. 5.3 mit einer Reihe kantonaler Beispiele aus der Praxis; 1C 222/2019 vom 4. September 2020 E. 5.1; je mit Hinweisen).

Die Kantone sind indes - wie einleitend bemerkt - nicht frei, beliebig grosse Abweichungen von der Grundordnung zuzulassen. Diesbezüglich hat das Bundesgericht verschiedentlich festgehalten, dass die Nutzungsplanung grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen muss. Insbesondere ist zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG (Urteile 1C 108/2018 vom 26. Oktober 2018 E. 4.4; 1C 573/2015 vom 5. Juli 2016 E. 2.2; 1P.670/1991 vom 4. Juni 1993 E. 7b, in: ZBI 95/1994 S. 140; JEANNERAT/MOOR, a.a.O., N. 30 zu Art. 14 RPG; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 25 zu Art. 2 RPG und N. 22 zu Art. 14 RPG). Sondernutzungspläne, welche die Grundordnung in wesentlichen Teilen ausser Kraft setzen, sind grundsätzlich unzulässig (Urteil 1C 222/2019 vom 4. September 2020 E. 5.1; vgl. BGE 135 II 209 E. 5.2; Urteile 1C 800/2013 vom 29. April 2014 E. 2; 1P.270/2005 vom 26. September 2005 E. 3.3.2; AEMISEGGER/KISSLING, Vorb. zur Nutzungsplanung, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2016, N. 78;

JEANNERAT/MOOR, a.a.O., N. 30 zu Art. 14 RPG; PLETSCHER, a.a.O., N. 469 ff.). Die in Art. 2 Abs. 1 RPG statuierte Planungspflicht verlangt, dass die Grundordnung überprüft wird, wenn sich für Teilgebiete erhebliche Abweichungen von der bisherigen Grundordnung aufdrängen. Weiter verlangt diese Bestimmung, dass der planerische Stufenbau eingehalten wird (siehe dazu BGE 137 II 254 E. 3.1), was bei wesentlichen Abweichungen nicht mehr der Fall ist, da sich der Sondernutzungsplan nicht mehr im Rechtsrahmen bewegt, den ihm die hierarchisch übergeordnete Grundordnung vorgibt. Gleichzeitig sind die Grundnutzungsplanung und die Sondernutzungsplanung im Falle wesentlicher Abweichungen auch nicht, wie von Art. 2 Abs. 1 RPG verlangt, aufeinander abgestimmt. Räumt das kantonale Recht die Möglichkeit ein, mit einem Sondernutzungsplan von der Grundordnung unbeschränkt abzuweichen, bedeutet dies daher nicht, dass von dieser beliebig abgewichen werden kann - und die Grundordnung dadurch übergangen werden dürfte. In einer bundesrechtskonformen Auslegung ist es bei einer solchen Ausgangslage vielmehr das Bundesrecht, an welchem sich die Zulässigkeit einer Abweichung misst (vgl. PLETSCHER, a.a.O., passim; ferner GROSSENBACHER/JÄGER, a.a.O., passim).

Das kantonale Recht kann demnach die Zulässigkeit von Abweichungen von der Grundordnung durch Sondernutzungspläne im Vergleich zum bundesrechtlichen Rahmen bloss stärker beschränken, nicht jedoch erweitern.

Die Planungspflicht und der planerische Stufenbau (Art. 2 Abs. 1 RPG) stehen in direktem

Zusammenhang mit der für die Grundordnung und die Sondernutzungsplanung vorgesehenen behördlichen Zuständigkeit und dem jeweils verlangten Rechtsetzungsverfahren. Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Abweichungen eines Sondernutzungsplans von der Grundordnung ist daher von Bedeutung, ob die Abweichung gleichzeitig eine geringere demokratische Abstützung bedeutet oder nicht. Allerdings darf ein Sondernutzungsplan die Grundordnung auch nicht ihres Sinngehalts entleeren, wenn er von den gleichen Organen und im gleichen Verfahren festgesetzt und genehmigt wurde wie die Grundordnung (Urteil 1C 800/2013 vom 29. April 2014 E. 2.2.2; GRIFFEL, a.a.O., S. 75). Ein strengerer Massstab an die Zulässigkeit solcher Abweichungen ist anzulegen, wenn der Erlass eines Sondernutzungsplans von einer weniger stark demokratisch legitimierten Behörde bzw. in einem weniger stark demokratisch abgestützten Verfahren ergangen ist als der Erlass der Grundordnung (in diesem Sinn auch GROSSENBACHER/JÄGER, a.a.O., S. 185).

4.

Vorliegend ist die Zulässigkeit eines Arealplans, welcher gestützt auf Art. 46 des Raumplanungsgesetzes vom 6. Dezember 2004 für den Kanton Graubünden (KRG/GR; BR 801.100) erlassen wurde, strittig.

4.1. Der Arealplan ist, wie die Vorinstanz ausführt, ein Plan der Grundordnung; dies, obwohl es sich bei ihm wie beim Quartierplan nach Art. 51 ff. KRG/GR um ein (fakultatives) Planungsmittel der Folgeplanung handle. Er bedarf der Genehmigung durch die Regierung (siehe Art. 49 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 Abs. 2, Art. 19a Abs. 2 Ziff. 1 und Art. 25 Abs. 2 Satz 2 KRG/GR). Der Arealplan legt gemäss Art. 46 Abs. 1 KRG/GR die Entwicklung, Gestaltung und Erneuerung von Siedlungen sowie von Projekten in der Landschaft fest. Er kann Elemente des Zonenplans (ZP), des Generellen Gestaltungsplans (GGP) und des Generellen Erschliessungsplans (GEP) enthalten und mit Vorschriften ergänzt werden. Abweichungen vom Zonenplan und von der Regelbauweise sind nach Art. 46 Abs. 2 KRG/GR zulässig, wenn keine überwiegenden nachbarlichen Interessen entgegenstehen. Art und Mass der Nutzung dürfen nur für räumlich begrenzte Flächen zur Entflechtung von Nutzungen oder Herstellung zweckmässiger Zonengrenzen geändert werden. Gemäss Art. 25 Abs. 4 KRG/GR - in der am 25. Oktober 2018 beschlossenen und per 1. April 2019 von der Regierung in Kraft gesetzten Fassung - können die Gemeinden vorsehen, dass im Rahmen von Quartierplänen und Arealplänen von der (in den Zonenvorschriften für Bauzonen des Baugesetzes zu regelnden) Regelbauweise im Sinne von Art. 25 Abs. 1 KRG/GR abgewichen werden darf. Dabei sind die Voraussetzungen und der Umfang der Abweichungen im Baugesetz festzulegen. Bei Arealplänen betreffe dies gemäss der Vorinstanz nur Abweichungen, die über die ohnehin bestehende Abweichungsmöglichkeit gemäss Art. 46 Abs. 2 KRG/GR hinausgehen. Ist das Mass der Nutzung für einzelne Bauzonen als Richtwert oder Rahmen bestimmt, legt der Arealplan die genauen Gebäudeabmessungen und Nutzungsziffern fest (Art. 46 Abs. 2 Satz 3 KRG/GR). Der Arealplan wird erlassen für Gebiete, für die (in einem Bestandteil der Grundordnung) eine Folgeplanung festgelegt ist und er kann für weitere Gebiete innerhalb oder ausserhalb der Bauzonen erlassen werden (Art. 46 Abs. 3 KRG/GR). Wird (bereits) im Zonenplan eine Arealplanung als Folgeplanung vorgesehen, legen die Gemeinden zusammen mit der Abgrenzung des Gebiets die Rahmenbedingungen für die Folgeplanung fest (Art. 46 Abs. 4 KRG/GR). Zuständig für den Erlass von Arealplänen ist der Gemeindevorstand, sofern die Gemeinden dafür nicht ausdrücklich den Gemeinderat (Gemeindeparlament) für zuständig erklären (Art. 48 Abs. 2 KRG/GR). Das rechtskräftige, von der Gemeindeversammlung am 15. Dezember 2005 (und seither mehrmals) revidierte BG der Gemeinde Samedan ändert die Zuständigkeit des Gemeindevorstands für den Erlass von Arealplänen nicht ab.

4.2. Der strittige Arealplan wurde somit vom Gemeindevorstand erlassen und unterstand nicht wie der Rahmennutzungsplan der Abstimmung (vgl. Art. 48 Abs. 1 KRG/GR). Er ist damit demokratisch weniger stark abgestützt, was nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts mit sich bringt, dass Abweichungen von der Grundordnung strenger zu beurteilen sind (vgl. vorne E. 3.3).

4.3. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die Abweichungen des Arealplans Bahnhof Samedan von der Grundordnung hinsichtlich der Gebäudemasse (namentlich Gebäudelänge) massiv seien und die Grundordnung (Bahnhofzone) aushebeln und ihres Gehalts entleeren würden.

4.4. Gemäss Zonenschema nach Art. 45 BG ist in der Bahnhofzone (BHZ) eine maximale Gebäudehöhe von 13 m, eine maximale Firsthöhe von 3 m ab Gebäudehöhe sowie eine maximale Gebäudelänge von 30 m zulässig. Eine Ausnutzungsziffer ist nicht festgelegt. Der Arealplan lässt demgegenüber im Sockel bis 1706 m.ü.M. eine unbegrenzte Gebäudelänge zu; die Gebäudelänge im EG und 1. OG bis 1713 m.ü.M. dürfen maximal 90 m betragen, jene im 2. OG

bis 1716 m.ü.M. maximal 60 m, jene ab 1716 m.ü.M. maximal 35 m.

4.5. Die vorgesehenen Abweichungen können mit den Beschwerdeführenden als massiv bezeichnet werden (für eine Übersicht zur Rechtsprechung über die Zulässigkeit von Abweichungen bzgl. Gebäudelängen im Rahmen der Sondernutzungsplanung PLETSCHER, a.a.O., N. 491 ff.). Beim gemäss der Vorinstanz im Wesentlichen unter dem bestehenden Terrain gelegenen Geschoss im Sockel bis 1706 m.ü.M., das bloss gegen die Via Promulins hin das vorbestehende Terrain minimal überrage, werden die in der Grundordnung vorgesehenen maximalen Gebäudelängen vollständig übergangen. Auch im EG und im 1. OG sind sie neu dreimal, im 2. OG doppelt so lang zugelassen und in den Geschossen darüber immer noch um 5 m länger, als von der Grundordnung vorgesehen. Insgesamt ist eine solche Abweichung geeignet, den Charakter der geplanten Fläche augenfällig und grundlegend zu verändern. Die im EG und im 1. OG nach Arealplan zugelassene Gebäudelänge von 90 m übertrifft alle übrigen im Baugesetz ausdrücklich genannten maximal zulässigen Gebäudelängen, insbesondere die 40 m, die in der am ehesten mit der vorgesehenen Nutzungsart vergleichbaren Mischzone "Gewerbe- und Wohnzone" erlaubt sind. Es ist nicht ersichtlich, wie sich eine solche Abweichung noch derart in die Grundordnung einfügen könnte, dass diese nicht als ihres Gehalts entleert erscheinen würde. Daran vermag letztlich auch nichts zu ändern, dass die Ausnützung nach Arealplan laut der Vorinstanz kleiner ist als sie es nach der Grundordnung maximal sein könnte. Eine Verdoppelung bzw. gar Verdreifachung der in der Grundordnung maximal zugelassenen Gebäudelänge bedeutet eine wesentliche Abweichung von dieser. Auch die Ausführungen der Genehmigungsinstanz, wonach dem Arealplan keine überwiegenden nachbarlichen Interessen entgegenstehen würden, lassen keinen anderen Schluss zu, weil sie die gerügte Verletzung von Art. 2 Abs. 1 RPG nicht beschlägt. Da der angefochtene Arealplan zudem demokratisch weniger abgestützt ist, kann die Abweichung von der Grundordnung nicht mehr als mit Art. 2 Abs. 1 RPG vereinbar qualifiziert werden.

5.

Es erübrigt sich, auf die weiteren Rügen einzugehen. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts vom 15. Dezember 2020 und der Arealplan Bahnhof Samedan vom 19. November 2018 sind aufzuheben. Aufgrund des Devolutiveffekts fällt damit auch der Genehmigungsentscheid der Regierung des Kantons Graubünden vom 26. November 2019 dahin. Das Verwaltungsgericht wird die Kosten und Entschädigungen der vorinstanzlichen Verfahren neu zu verlegen haben (Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Gemeinde Samedan hat die Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 15. Dezember 2020 und der Arealplan Bahnhof Samedan vom 19. November 2018 werden aufgehoben.

2.

Die Sache wird zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.

Die Gemeinde Samedan hat die Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden, der Gemeinde Samedan, dem Kanton Graubünden, vertreten durch die Regierung, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 8. November 2022

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

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Bisaz