

## **GR\_GERICHTE R 2016 68 vom 8. Juni 2017**

GR Gerichte, 2017-06-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_R\\_2016\\_68](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2016_68)

FR: GR\_GERICHTE R 2016 68 du 8 juin 2017

IT: GR\_GERICHTE R 2016 68 del 8 giugno 2017

### **Regeste**

Ortsplanungsrevision | Kostenverteilung Quartierplanung, Erschliessung etc.

### **Erwägungen**

#### **E. 5**

Am 3. November 2016 beantragte der Kanton Graubünden (Beschwerde-gegner), vertreten durch die Regierung, die Abweisung der Beschwerde. Die Regierung hielt dabei im Wesentlichen fest, dass die Beschwerdeführerin keine neuen Argumente vorbringe. Darum werde auf die Ausführungen auf S. 23 - 41 des angefochtenen Beschlusses verwiesen. Ergänzend wurden noch weitere Ausführungen zur Bedarfsthematik und den geltend gemachten, vertrauensbegründenden Zusicherungen vorgetragen. Die Regierung wies zudem darauf hin, dass im Rahmen der Totalrevision der Ortsplanung eine Stellungnahme der D.\_\_\_\_\_ eingegangen war, welche unter anderem auch die Wohnzone O.5.\_\_\_\_\_ aufgrund des Konfliktes mit inventarisierten Trockenwiesen und wegen der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes beanstandete. Durch diese Verfahrensbeteiligung habe sich D.\_\_\_\_\_ auch die Beschwerdeberechtigung zum Weiterzug des Genehmigungsbeschlusses an das Verwaltungsgericht gesichert, womit eine Beiladung der D.\_\_\_\_\_ angezeigt sei. Der Instruktionsrichter lud D.\_\_\_\_\_ mit Schreiben vom 3. November 2016 im Sinne von Art. 40 VRG zum Verfahren bei. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2016 verzichtete D.\_\_\_\_\_ auf eine Verfahrensbeteiligung.

- 6 -

#### **E. 6**

Am 26. Januar 2017 hielt die Beschwerdeführerin replicando an ihren Anträgen fest. Dabei entgegnete sie verschiedenen Ausführungen der Regierung und vertiefte ihre Argumentation.

#### **E. 7**

Die Regierung hielt am 9. Februar 2017 am Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest. Dabei vertiefte und spezifizierte sie ebenfalls ihre Argumentation.

#### **E. 8**

Am 10. Februar 2017 (Poststempel) schrieb die Gemeinde duplicando, es sei sicher korrekt, die Gemeinde nach der Fusion gesamthaft zu beurteilen. Fraktionen dürften aber nicht einander gegenübergestellt werden. Jede Fraktion müsse künftig aufgrund der Vorgeschichte des Dorfs betrachtet werden. Jeder Fraktion sei eine gewisse Entwicklungsmöglichkeit und Baulandreserve zuzugestehen. In O.1.\_\_\_\_\_ sei aufgrund der bisherigen und der zu erwartenden Entwicklung eine erhebliche Nachfrage für Erstwohnungen zu erwarten.

## E. 9

Am 28. Februar 2017 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Honorarnote ein. Die Beschwerdeführerin sei nicht mehrwertsteuerpflichtig. Die Herren B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_ seien Vorstandsmitglieder der Beschwerdeführerin und ihnen seien ebenfalls Aufwendungen entstanden, insbesondere bezüglich Instruktionen an den Rechtsvertreter. Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Rechtschriften und den Beweismitteln wird, sofern erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen. Das Gericht zieht in Erwägung:

- 7 - 1. a) Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Regierungsbeschluss vom 13., mitgeteilt am 15. September 2016 (Prot.-Nr.: 800), betreffend die anlässlich der Gemeindeversammlung vom 7. August 2013 beschlossene Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde X.\_\_\_\_\_. Darin wurde unter Ziffer 3b die im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ ausgeschiedene Wohnzone 2 bezüglich des noch vollständig unüberbauten Teilgebietes O.5.\_\_\_\_\_ nicht genehmigt. Ebenso wurde das "übrige Gemeindegebiet", welches im Hinblick auf die strassenmässige Erschliessung der Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, ausgeschieden wurde, nicht genehmigt. Weiter wurde die Gemeinde ersucht, die betreffenden Flächen bei nächster Gelegenheit einer Nichtbauzone (vornehmlich der Landwirtschaftszone) zuzuweisen. Von der Beschwerdeführerin wird die Aufhebung dieser Ziffer beantragt. Gemäss Art. 102 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100) i.V.m. Art. 49 Abs. 1 lit. d des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) können Entscheide der Regierung über die Genehmigung von kommunalen Grundordnungen mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Somit ist das angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit örtlich und sachlich zuständig. Das Verwaltungsgericht entscheidet gemäss Art. 43 Abs. 2 lit. a VRG in Fünferbesetzung über Beschwerden gegen Entscheide der Regierung, womit das vorliegende, in Fünferbesetzung ergangene Urteil auch hinsichtlich der funktionellen Zuständigkeit die gesetzlichen Vorgaben erfüllt. Beschwerdeführerin ist die A.\_\_\_\_\_. Gemäss Art. 1 ihrer Statuten, revidiert am 16. Dezember 1995 und genehmigt durch das Departement des Inneren und der Volkswirtschaft am 6. März 1997, ist sie eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft im Sinne des kantonalen Meliorationsgesetzes sowie des Baugesetzes der (ehemaligen) Gemeinde O.1.\_\_\_\_\_ (vgl. beschwerdeführerische Akten [Bf-act.] 8). Gemäss Art. 7 des Meliorationsgesetzes des Kantons Graubünden (MG; BR 915.100) sind Genossenschaften gemäss kantonalem Meliorationsgesetz öffentlich-rechtliche

- 8 - Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Beschwerdeführerin wird gemäss Beschwerdeschrift durch die zwei Mitglieder des Vorstandes B.\_\_\_\_\_ (Präsident) und C.\_\_\_\_\_ (Mitglied) vertreten und durch Rechtsanwalt Dr. iur. Marc E. Wieser wiedervertreten. Die Beschwerdeführerin, als Eigentümerin von verschiedenen Parzellen im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ und Adressatin des angefochtenen Beschlusses, ist vom angefochtenen Beschluss berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der beantragten Aufhebung der Ziffer 3b dieses Beschlusses (vgl. Art. 50 VRG, Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700] sowie Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]). Dies weil die betroffenen Parzellen gemäss Gemeindeversammlungsbeschluss vom 7. August 2013 über die Gesamtrevision der Ortsplanung der Wohnzone 2 zugeordnet wurden und im angefochtenen Beschluss unter

Ziffer 3b nicht genehmigt wurden. Auf die zudem frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 52 Abs. 1 VRG). b) Auf den Antrag der beigeladenen Gemeinde X.\_\_\_\_\_ in ihrer Vernehmung vom 2. November 2016 (Poststempel), auch die Ziffer 4a des Regierungsbeschlusses vom 13. September 2016 (betreffend die Nicht-genehmigung der Dorfzone A in O.8.\_\_\_\_\_ auf den drei Parzellen 2055, 2104 und 2105) aufzuheben, kann hingegen nicht eingetreten werden. Die Beschwerdeführerin beantragte innert Frist bloss die Aufhebung von Ziffer 3b des angefochtenen Beschlusses sowie die Genehmigung der Wohnzone 2 auch im Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_. Damit hat sie den Streitgegenstand für das vorliegende Verfahren fixiert, welcher sich in erster Linie nach dem angefochtenen Entscheid sowie den Rechtsbegehren bestimmt (vgl. Urteil des Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden [VGU] R 16 72/R 16 73 vom 11. Mai 2017 E.2b; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, S. 243; Urteil des Bundesgerichts 1C\_860/2013,

- 9 - 1C\_864/2013 vom 18. September 2014 E. 5). Selbstverständlich war die beigeladene Gemeinde X.\_\_\_\_\_ auch selbst Adressat des im vorliegenden Verfahren durch die Beschwerdeführerin angefochtenen Beschlusses. Sofern die Gemeinde auch die Aufhebung der Ziffer 4a des Beschlusses veranlassen wollte, hätte sie selber gestützt auf Art. 102 Abs. 2 KRG i.V.m. Art. 49 Abs. 1 lit. d VRG und innert der ordentlich, 30-tägigen Rechtsmittelfrist von Art. 52 Abs. 1 VRG Beschwerde erheben müssen. c) In beweisrechtlicher Hinsicht ist bezüglich des bereits in der Beschwerde beantragten Augenscheins Folgendes festzuhalten: In der Beschwerde wurde nicht spezifisch ausgeführt, welchem Zweck der beantragte Augenschein dienen soll. Allenfalls beabsichtigte die Beschwerdeführerin einen solchen im Zusammenhang mit der bestehenden bzw. erforderlichen Erschliessungssituation oder dem geltend gemachten Umstand, wonach die Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ kein Dorfzentrum aufweise, sondern lediglich Gebäudegruppen und sich die beiden Baustandorte O.4.\_\_\_\_\_ und O.5.\_\_\_\_\_ in die übrigen Baustandorte einfügten. In der Replik bezweifelte dann die Beschwerdeführerin, als Entgegnung auf die Flächenberechnung der Regierung zu den unüberbauten Wohnbaureserven in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_, die Baulandqualität von bestimmten Flächen auf einigen Parzellen im Gebiet O.4.\_\_\_\_\_. Diese seien aufgrund der Steilheit von Teilen der Parzellen nicht überbaubar und verlangte dafür einen Augenschein. Bezüglich der erstgenannten Gründe für einen Augenschein ist festzuhalten, dass über diese Umstände bereits aufgrund der vorliegenden Unterlagen eine aussagekräftige Einschätzung möglich ist. Hinsichtlich des Umstandes, dass aufgrund der Steilheit nicht die gesamten, von der Regierung errechneten unüberbauten Flächen bebaut werden können, muss festgehalten werden, dass die Prüfung der Baulandqualität der betreffenden Flächen bereits bei der Einzonung im Jahre 1994 zu erfolgen hatte. Denn schon das bisherige Bundesgesetz über Raumplanung vor der Revision vom 12. Juni 2012 (aRPG) machte in Art. 15 Abs. 1 aR-

- 10 - PG (seit 1. Mai 2014, aufgrund der Revision vom 15. Juni 2012: Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG) die Zuweisung von Land zu einer Bauzone von seiner Eignung für die Überbauung abhängig. Ausserdem ging die Regierung bei ihrer Berechnung der in der verbleibenden Wohnbauzone von O.1.\_\_\_\_\_ noch möglichen Wohnhäusern von einem Flächenbedarf von 500 m<sup>2</sup> je Wohnhaus aus. Es ist davon auszugehen, dass darin beispielsweise auch Aussenraumflächen enthalten sind. Denn dem statistischen Atlas der Schweiz lässt sich entnehmen, dass die durchschnittliche Haushaltsgrösse 2015, bezogen auf Privathaushalte,

in X.\_\_\_\_\_ 2.28 Personen betrug. Stellt man dies dem Geschossflächenbedarf pro Einwohner von 70 m<sup>2</sup> (inkl. Erschliessungsabzug) gemäss Gemeindedatenblatt der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ vom 24. März 2016 (beschwerdegegnerische Akten [Bg-act.] 4) gegenüber, wird klar, dass es sich bei dem seitens der Regierung angenommenen Flächenbedarf für ein Wohnhaus von 500 m<sup>2</sup>, um die für das Wohnhaus gesamthaft benötigte Fläche inkl. Aussenraum und allenfalls freizuhaltenden Bereichen (wie z.B. aufgrund von einzuhaltenden Grenz- und Gebäudeabstände) handeln muss. Im Übrigen sind auch die Parzellen im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ mehrheitlich in dieser Grössenordnung (vgl. Bf-act. 16) parzelliert. Solche (Aussen-)Flächen können auch in bautechnisch schwierigeren Bereichen einer Parzelle konsumiert werden, womit die Berechnung der Regierung als plausibel erscheint. Somit sind von einem Augenschein keine entscheidenderheblichen Feststellungen zu erwarten und der Antrag auf einen Augenschein ist in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen (vgl. BGE 134 I 140 E.5.3, 131 I 153 E.3, 127 V 491 E.1b).

2. a) Im vorliegenden Verfahren ist umstritten, ob die Regierung zu Recht die Wohnzone 2 im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, im Umfang von ca. 0.9 ha nicht genehmigt hat. Gemäss Art. 49 Abs. 1 KRG bedürfen das Baugesetz und die Pläne der Grundordnung sowie auch Änderungen dieser Erlasse der Genehmigung durch die Regierung des Kantons

- 11 - Graubünden (vgl. auch Art. 26 Abs. 1 RPG). Die Genehmigung wird erteilt, wenn keine Vorschriften verletzt sind (Art. 49 Abs. 2 KRG). Gemäss der bundesrechtlichen Mindestanforderungen von Art. 26 Abs. 2 RPG umfasst diese Prüfung neben der Richtplankonformität auch die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorschriften, wozu vorab die Planungsgrundsätze gemäss Art. 1, 3 sowie 15 ff. RPG gehören (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 26 Rz. 12 ff.). Als Rechtsfehler gelten auch Ermessensunterschreitungen, Ermessensüberschreitungen und Ermessensmissbrauch (RUCH, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 26 Rz. 28). Es ist also nachfolgend zu prüfen, ob die Regierung, insbesondere aufgrund der anwendbaren bundesrechtlichen Vorschriften, die Genehmigung der strittigen Einzonung im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ zu Recht verweigert hat. Ausserdem stellt sich die Frage, ob in der vorliegenden Streitsache vertrauensbegründende Umstände vorliegen, welche zu einer Genehmigung der Wohnzone 2 im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ hätten führen müssen.

b) Aus Art. 33 Abs. 2 RPG ergibt sich, dass die Kantone gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das RPG sowie die kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen, mindestens ein Rechtsmittel zur Verfügung stellen müssen. Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG ist die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde vorzusehen. Die Regierung amtete im vorinstanzlichen Verfahren als Genehmigungsbehörde, nicht aber als Rechtsmittelbehörde, weil die Wohnbauzone im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ von der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ als Bauzone ausgeschieden wurde, womit die Beschwerdeführerin keinen Grund für die Erhebung einer Planungsbeschwerde im Sinne von Art. 101 KRG hatte. Erst aufgrund der Nichtgenehmigung der Wohnbauzone im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ durch die Regierung wurde sie in ihren schutzwürdigen Interessen berührt und veranlasst, das Rechtsmittel gemäss Art. 102 Abs. 1

- 12 - KRG dagegen zu ergreifen. Dementsprechend ist das vorliegende Verfahren das erste kantonale Rechtsmittelverfahren (vgl. PVG 1999 Nr. 44; Urteil des Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden [VGU] R 01 91 vom 27. November 2001

E.1). Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben zur zumindest einmaligen vollen Überprüfung von Anwendungsakten des RPG, verfügt das Verwaltungsgericht in der vorliegenden Angelegenheit grundsätzlich über eine umfassende Kognition, die nicht auf die Rechts- und Sachverhaltskontrolle im Sinne von Art. 51 Abs. 1 VRG beschränkt ist. Im Rahmen dieser vollen Überprüfungsbefugnis auferlegt sich die Rechtsmittelinstanz aber regelmässig eine gewisse Zurückhaltung, welche sich aus ihrer Kontrollfunktion ergibt. Sie ist nicht Planungs- sondern Rechtsmittelinstanz. Die Überprüfung hat aber so weit zu greifen, damit die von den Kantonen zu sichernden Interessen, wie etwa dasjenige der Bauzonenbegrenzung, einen angemessenen Platz erhält (vgl. AEMISEG-GER/HAAG, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 33 Rz. 77). c) Es ist allerdings noch darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Verfahren nicht zu klären ist, ob die Nichtgenehmigung der Wohnzone 2 im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, zu einer entschädigungspflichtigen, materiellen Enteignung führt oder nicht. Dies ist für die Frage, ob die betroffenen Parzellen der Wohnzone 2 oder einer Nichtbauzone (gemäss Regierung vorzugsweise der Landwirtschaftszone) zuzuschlagen sind nämlich in der Regel nicht von ausschlaggebender Bedeutung (vgl. BGE 118 Ia 165 E.3c, 111 Ia 17 E.2d, 107 Ia 240 E.4). Insofern kann aus allfällig verwendeten Begriffen aus dem Rechtsgebiet der materiellen Eigentumsbeschränkungen wie Auszonung oder Nichteinzonung im vorliegenden Entscheid nicht auf die Feststellung oder Verneinung einer entschädigungspflichtigen, materiellen Eigentumsbeschränkung geschlossen

- 13 - werden. Ein solcher Entscheid ist zunächst der in erster Instanz zuständigen Behörde im gesetzmässigen Verfahren vorbehalten. 3. a) Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde vor, dass ihr der am 17. Februar 2015 von der Regierung genehmigte regionale Richtplan X.\_\_\_\_\_ im vorliegenden Verfahren nicht entgegengehalten werden dürfe, auch wenn bereits darin vorgesehen war, dass das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ nicht der Bauzone zuzuordnen sei. Denn dagegen sei ihr kein Rechtsmittel zur Verfügung gestanden. b) Die Regierung hält in ihrer Vernehmlassung vom 3. November 2016 diesbezüglich fest, dass im Rahmen der Genehmigung des regionalen Richtplans X.\_\_\_\_\_ im Regierungsbeschluss vom 17. Februar 2015 (vgl. Bg-act. 10) die Festlegung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ als Wohngebiet nicht genehmigt worden sei. Angesichts der neuen Regelung im Richtplan habe sie die Wohnzone O.5.\_\_\_\_\_ gar nicht mehr genehmigen können. c) Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass ihr gegen den (nur) behördenverbindlichen regionalen Richtplan X.\_\_\_\_\_ kein Rechtsmittel zur Verfügung stand (vgl. Art. 102 Abs. 2 KRG e contrario). In diesem Zusammenhang kann auch noch erwähnt werden, dass die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ am 22. Mai 2015 ein Wiedererwägungsgesuch betreffend der nicht genehmigten Festlegung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ als Wohngebiet im regionalen Richtplan X.\_\_\_\_\_ eingereicht hatte. Die Regierung wies in Ziffer 1 des angefochtenen Beschlusses (vgl. Bf-act. 1 und Bg-act. 13) dieses Wiedererwägungsgesuch ab. Die im vorliegenden Verfahren beteiligte Gemeinde X.\_\_\_\_\_ opponiert, soweit ersichtlich, dem abgewiesenen Wiedererwägungsgesuch nicht. Regionale Richtpläne werden gemäss Art. 18 Abs. 3 KRG mit ihrer Genehmigung für die Behörden des Kantons, der Region und der beteiligten

- 14 - Gemeinden verbindlich. Die betroffenen Planungsträger (Gemeinde resp. Regionen) verfügen über ein Beschwerderecht gegenüber Entscheiden über die Nichtgenehmigungen durch die Regierung (vgl. Art. 102 Abs. 2 KRG). Betroffenen Privaten steht im Rahmen der

Anfechtung einer Nutzungsplanung grundsätzlich die akzessorische Überprüfung eines zugrundeliegenden (kantonalen) Richtplanes zu (vgl. THURNHERR, in: GRIF-FEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Bau-recht, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 8.44). Entsprechende Rügen einer Privatperson, gegen eine sie belastende nutzungsplanerische Anordnung können somit nicht bloss mit dem Verweis auf eine bereits erfolgte, richt-planerische Festlegung abgewiesen werden (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 33 Rz. 69). Die vorliegende Angelegenheit betrifft keine akzessori-sche Prüfung des kantonalen Richtplanes, sondern steht im Zusammen-hang mit einem nichtgenehmigten Eintrag in einem regionalen Richtplan. Weiter wurde die Rechtmässigkeit der Nichtzuteilung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ nicht ausschliesslich mit der Nichtgenehmigung der entspre-chenden Festlegung im regionalen Richtplan X.\_\_\_\_\_ begründet. Viel-mehr argumentiert die Regierung im angefochtenen Beschluss und auch im vorliegenden Verfahren mit materiellen Anforderungen des übergeord-neten Rechts, welche zur Nichtgenehmigung der Wohnzone 2 im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ führten. Bei der nachfolgenden Prüfung, ob die Nichtzuwei-sung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ zum Nichtbaugebiet den anwendbaren eidgenössischen und allenfalls kantonalen raumplanungsrechtlichen Be-stimmungen entspricht, wird somit im Ergebnis auch die Nichtgenehmi-gung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ im regionalen Richtplan X.\_\_\_\_\_ in gewis-ser Weise auf dem Prüfstand stehen. 4. a) Die Beschwerdeführerin beantragte in ihrer Beschwerde vom 12. Oktober 2016 in der Hauptsache die Ziffer 3b des angefochtenen Regierungsbe-schlusses aufzuheben und die im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ ausgeschiedene Wohnzone 2 sei auch bezüglich des Teilgebietes O.5.\_\_\_\_\_ zu genehmi-

- 15 - gen (inkl. das im Hinblick auf die strassenmässige Erschliessung ausge-schiedene Teilstück übriges Gemeindegebiet). Dabei argumentiert sie, dass es aus verschiedenen Gründen nicht zulässig sei, auf die damalige Einzonung im Jahre 1994 zurückzukommen. Insbesondere sei in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ der Bedarf für die strittige Wohnbauzone im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ gegeben. Im Einzelnen führte sie aus: • Entgegen der Ansicht der Regierung im angefochtenen Beschluss tref-fe es nicht zu, dass in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ ohne die Wohnzone O.5.\_\_\_\_\_ noch die Erstellung von zehn Wohngebäuden möglich sei. Die Baulandreserven in der Dorfzone seien praktisch gleich null und in O.4.\_\_\_\_\_ sei noch die Erstellung von acht Wohnhäusern möglich. Dies dürfe angesichts der touristischen Entwicklung in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ sicher nicht als überdimensioniert betrachtet werden. • Bezüglich des von der Regierung angesprochenen Nutzungskonfliktes bezüglich TWW habe die Beschwerdeführerin auch bereits einen Fachbericht hinsichtlich allfälliger Ersatzmassnahmen erstellen lassen. Weiter seien im Rahmen der verdichteten Bauweise aufgrund des Quartierplanes bereits umfangreiche Trockenstandorte und Feuchtge-biete in eine Freihaltezone ausgeschieden worden und somit der Überbauung entzogen. Im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ seien unter Beachtung der Trockenstandorte lediglich noch 3 von 14 Parzellen betroffen und nicht überbaubar. b) Die Regierung verwies in ihrer Vernehmlassung vom 3. November 2016 auf die Ausführungen im angefochtenen Beschluss vom 13. September 2016 (Bf-act. 1 und Bg-act. 13), da die Beschwerdeführerin in ihrer Be-schwerde weder neue Aspekte zum Sachverhalt noch neue Argumente im Bezug auf die rechtliche Beurteilung vorbringe. Ergänzend wurde in der Vernehmlassung, insbesondere hinsichtlich des verneinten Bedarfes an Bauzonen, noch das Folgende vorgetragen: • In der Dorfzone von O.1.\_\_\_\_\_ seien Teilflächen von zwei Parzellen im Umfang von knapp 1'500 m<sup>2</sup> (Parzelle 2328: 592 m<sup>2</sup>, Parzelle 2379: 902 m<sup>2</sup>) und im Gebiet O.4.\_\_\_\_\_ insgesamt 5'583 m<sup>2</sup> (Parzelle 2587:

- 16 - 632 m<sup>2</sup>, Parzelle 2588: 669 m<sup>2</sup>, Parzelle 2589: 745 m<sup>2</sup>, Parzelle 2595: 471 m<sup>2</sup>, Parzelle 2600: 603 m<sup>2</sup>, Parzelle 2604: 666 m<sup>2</sup>, Parzelle 2621: 1'176 m<sup>2</sup> und Parzelle 2634: 621 m<sup>2</sup>) noch nicht überbaut. Es stünden somit noch mehr als 0.7 ha unüberbaute Wohnbauzone zur Verfügung, wobei für ein Einfamilienhaus mit einer Bauzonenfläche von ca. 500 m<sup>2</sup> zu rechnen wäre. Somit reiche diese Reserve bei einem solchen Neubau pro Jahr für die nächsten 14 Jahre. Aufgrund der vorhandenen Parzellierung seien jedenfalls ohne Weiteres zwölf Wohngebäude möglich und nicht nur acht wie von der Beschwerdeführerin behauptet. Dementsprechend wäre während zwölf Jahren ein Neubau pro Jahr möglich. Angesichts des Verbotes von neuen, klassischen Zweitwohnungen seien diese Möglichkeiten für das kleine Dorf O.1.\_\_\_\_\_ mit seinen 170 Einwohnern und mit rückläufiger oder stagnierender Bevölkerungsentwicklung mehr als ausreichend, selbst wenn man von einer gewissen Verstärkung der touristischen Entwicklung in O.1.\_\_\_\_\_ ausgehe. In den letzten drei Jahren sei überdies auch im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ kein einziges neues Haus erstellt worden und dem Kanton seien auch keine entsprechenden Projekte bekannt, womit auch kein bedeutender Bedarf von bauwilligen Genossenschaften ersichtlich sei. • Entscheidend sei aber sowieso, dass das Dorf O.1.\_\_\_\_\_ nicht isoliert betrachtet werden dürfe. Seit der Gemeindefusion müsse vielmehr die Gesamtsituation der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ als massgebend betrachtet werden. Die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ weise eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung und dementsprechend auch einen sehr begrenzten Wohnbaulandbedarf auf. Gemessen an diesem sehr begrenzten Bedarf, erweise sich auch die nach der aktuellen Gesamtrevision der Ortsplanung verbleibende Wohnbauzonenreserve, die über das ganze Gemeindegebiet in Form von isolierten, unüberbauten Baulandparzellen verstreut seien und total ca. 9 ha umfassten, als ausreichend dimensioniert. Bereits im angefochtenen Beschluss hielt die Regierung bezüglich des bestehenden Konflikts mit den TWW fest, dass eine Bereinigung dieses Konflikts über Ersatzmassnahmen zwar grundsätzlich möglich sei, einer ungeschmälernten Erhaltung von Natur- und Landschaftswerten aber am besten gedient werde, wenn solche naturkundlich oder landschaftlich wertvollen Flächen gar nicht erst zerstört oder beeinträchtigt würden.

- 17 - c) In der Replik vom 26. Januar 2017 führte die Beschwerdeführerin insbesondere zur Bedarfsthematik Folgendes aus: • Die von der Regierung genannten Parzellen 2328 und 2379 in der Dorfzone seien nicht überbaubar, weil sie gehortet würden und auch nicht mit einer Regelung zur Sicherung der Baulandverfügbarkeit belastet seien. Die Parzelle 2379 sei überdies auch nicht hinreichend erschlossen. • Die Auflistung der Regierung in ihrer Vernehmlassung 3. November 2016 zu den Grundstücken in der Wohnzone 2, Gebiet O.4.\_\_\_\_\_, sei zwar zutreffend, die angegebenen Flächenmasse aber irreführend. Teilweise handle es sich um Steilhänge, welche kaum überbaubar seien. So stünden im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ nur noch acht Grundstücke für den Neubau von neun Einfamilienhäusern zur Verfügung, wobei gleichzeitig die Verfügbarkeit auch gegeben sei. Weitere Baulandreserven seien in O.1.\_\_\_\_\_ nicht vorhanden. • Die Entwicklung des Skigebietes O.7.\_\_\_\_\_ schaffe Arbeitsplätze, wofür dann wiederum Wohnraum benötigt werde. • In O.1.\_\_\_\_\_ habe die Bevölkerung bis 1970 abgenommen, seither aber zugelegt. In der gesamten Gemeinde X.\_\_\_\_\_ sei die Gesamtbevölkerung aber nicht weiter gewachsen und seit 1990 sogar rückläufig. Somit habe O.1.\_\_\_\_\_ keine negative Bevölkerungsentwicklung, womit sich die Verhältnisse nicht erheblich geändert hätten. Auch die eidgenössische Zweitwohnungsgesetzgebung habe kaum Auswirkungen gezeigt, weil der grösste Teil der Wohnungen im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ als Erstwohnung erstellt worden

sei und die Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ über genügend altrechtliche Wohnungen verfüge. In naher Zukunft dürften etliche bewirtschaftete Wohnungen erstellt werden und auch etliche zusätzliche Erstwohnungen benötigt werden. • Es treffe zu, dass Art. 15 Abs. 2 RPG die Reduktion von zu grossen Bauzonen verlange. In der vorliegenden Situation müsse hingegen die spezielle Situation berücksichtigt werden. Wenn die Wohnzone 2 im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ ausgezont werde, verfüge die Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung im Tal bei einem Anteil von

## **E. 11**

% der Bevölkerung im Jahre 2015 nur über 0.15 % der gesamten,

- 18 - noch nicht überbauten Wohnzonen von 10 ha im Tal. Dieses Missverhältnis liesse sich mit einer Genehmigung der Wohnzone 2 im Gebiete O.5.\_\_\_\_\_ etwas entschärfen. • Gemäss ZP/GGP 1:2000 O.1.\_\_\_\_\_/Materialabbauzone O.2.\_\_\_\_\_ vom 7. August 2013 seien nur die Grundstücke im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ der Regelung zur Sicherung der Baulandverfügbarkeit (Art. 32 des kommunalen Baugesetzes [BauG]) unterstellt, nicht aber die unüberbauten Grundstücke entlang der Kantonsstrasse in der Fläche von total 1'500 m<sup>2</sup>. Dementsprechend könne die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ trotz fehlender faktischer Verfügbarkeit keine Zwangsmassnahmen ergreifen. • Schlussendlich wies die Beschwerdeführerin noch darauf hin, dass auch die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ die Gutheissung der Beschwerde beantragt habe. d) Die Regierung brachte bezüglich der Bedarfsthematik duplicando vor: • Die Beschwerdeführerin anerkenne, dass es sich bei den Parzellen 2328 und 2379 um zwei grössere unüberbaute Bauparzellen handle, welche als rechtskräftige Bauzonenreserveflächen eigenständig überbaubar seien. Dass deren Verfügbarkeit zurzeit noch nicht gegeben sei und auch die Erschliessung zurzeit zumindest teilweise nicht ausreichend sei, könne für die vorliegende Angelegenheit nicht entscheidend sein. Gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG müssten nämlich Massnahmen zur besseren Nutzung brachliegender und ungenügend genutzten Flächen in den Bauzonen sowie Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche getroffen werden. Um diesem Auftrag nachzukommen, könne die Gemeinde die Verfügbarkeit dieser beiden Parzellen mit einer Unterstellung unter die Baulandverfügbarkeitsregelung gemäss Art. 32 BauG mittelfristig herstellen. Erschliessungsmängel könnten mit einer entsprechenden Festlegung im GEP ausgemerzt werden. Ausserdem gestehe auch die Beschwerdeführerin zu, dass im Gebiet O.4.\_\_\_\_\_ noch neun neue Gebäude möglich seien. • Ob das geplante touristische Projekt überhaupt zu Stande komme, sei noch mit einigen Unwägbarkeiten verbunden. Bezüglich des Bedarfs an Wohnflächen in diesem Zusammenhang müsse darauf hingewiesen werden, dass bereits laut rechtskräftigem BauG der Gemeinde

- 19 - X.\_\_\_\_\_ innerhalb der Touristikzone in O.1.\_\_\_\_\_ Dienstwohnungen für bestimmte Personen zulässig seien. Ob und wie viele solcher Dienstwohnungen im Rahmen dieses Tourismusprojektes erstellt würden, sei ebenfalls noch offen. Sofern das geplante touristische Projekt verwirklicht werde und Personen eine Dauerwohnbaute in O.1.\_\_\_\_\_ erstellen wollten, stünden für diesen Fall rund zehn Möglichkeiten zur Verfügung. Daneben könnten auch noch die weiteren unüberbauten Wohnzonen in X.\_\_\_\_\_ für die Erstellung einer solchen Wohnbaute genutzt werden, weil die Distanzen zu O.1.\_\_\_\_\_ ja überschaubar seien. • Auch wenn die Bevölkerung in O.1.\_\_\_\_\_ im Zeitraum vom 1970 – 2015 um 39 Personen gewachsen sei, was einer durchschnittliche Zunahme von weniger als einer Person pro Jahr bzw. 13 Personen je

## E. 11.7

ha nicht überbaute Wohnzonen verbleiben. Dabei nicht berücksichtigt, sind die nicht spezifisch ausgewiesenen Nutzungsreserven innerhalb des in der Übersicht UEB als überbaut dargestellten Gebietes. Der Planungs- und Mitwirkungsbericht vom August 2013 legte bezüglich Bauzonengrösse und Bauzonenbedarf dar, dass gemäss der angewandten Trendmethode (geschätzter Landverbrauch: 7.8 ha) und unter Berücksichtigung von zusätzlichem Bedarf nach Wohnbauland aufgrund des Umstandes, dass die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ aus 6 Fraktionen bestehe, die (unüberbaute) Wohnbauzonenreserve im Umfang von 11.7 ha eine genügende Grösse bzw. einen Bauzonenüberhang aufweise. Gemäss der Re-gierung stehen in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ noch insgesamt 0.7 ha genehmigte Wohnbaureserven zur Verfügung, welche zukünftig immer noch die Erstellung von neun Wohngebäuden in der Wohnzone 2, Teilgebiet O.4.\_\_\_\_\_, ermöglichen. In der Dorfzone A bestünden ebenfalls noch zwei unüberbaute Bereiche, welche die Erstellung von zwei bis drei Wohngebäuden zulassen. Selbst aufgrund der maximalen Bevölkerungsentwicklungsprognose des BfS, nehme bis 2040 die Bevölkerung stetig ab, womit auch unter Berücksichtigung der gemäss Art. 15 RPG geforderten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven, die ursprünglich vorgesehenen Wohnbauzonenreserven deutlich überdimensioniert und nach Art. 15 Abs. 2 RPG zu reduzieren seien.

- 31 - aa) Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Argumente, wonach aufgrund des stetigen Bevölkerungswachstums in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ sowie der anstehenden touristischen Entwicklung die Wohnbauzonenreserven in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ sicherlich nicht überdimensioniert seien, vermögen im Lichte der derzeit geltenden bundesrechtlichen Rechtslage nicht zu überzeugen. Dem Stand der Überbauung, der Erschliessung und der Baureife (Stand UEB; vgl. Bg-act. 2) sowie der Übersicht UEB (vgl. Planungs- und Mitwirkungsbericht vom August 2013, Anhang 1; gemäss Bg-act. 1), jeweils vom August 2013, kann entnommen werden, dass in der Dorfzone A von O.1.\_\_\_\_\_ noch zwei Teilflächen der Parzellen 2328 und 2379 sowie im Gebiet O.4.\_\_\_\_\_ die Parzellen 2587, 2588, 2589, 2595, 2600, 2604, 2621 und 2634 noch nicht überbaut sind (vgl. auch aktuelle Auszüge auf Basis der amtlichen Vermessung aus dem Geoportale GeoGR gemäss Bg-act. 3). Auf diesen Wohnbauzonen im Umfang von 0.7 ha erscheint die Erstellung von mindestens elf Wohngebäuden ohne Weiteres möglich. Dabei ist ein allfälliges Potential für die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven auf bereits überbauten Parzellen noch nicht einmal spezifisch berücksichtigt worden. Zudem ist aufgrund des vorliegenden Gemeindedatenblattes (Bg-act. 4), auch unter Annahme des höchstmöglichen Bevölkerungsszenarios, momentan von einer stetigen Abnahme der Bevölkerung in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ auszugehen. Ende 2015 wies die Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ 166 Einwohner auf (Bg-act. 5). Im Jahr 1970 betrug die Bewohnerzahl 127, was somit einer Zunahme von 39 Personen in 45 Jahren bzw. 3 Planungsperioden gemäss Art. 15 RPG entspricht. Die durchschnittliche Zunahme hat somit weniger als eine Person pro Jahr bzw. 13 Personen pro fünfzehnjähriger Planungsperiode betragen. Bei einer durchschnittlichen Grösse der Privathaushalte in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ von 2.28 Personen im Jahre 2015 (vgl. vorstehend E.1c), würden theoretisch 6 Wohnbauten in der nächsten Planungsperiode von 15 Jahren ausreichen, um diesen Wohnbedarf zu decken. Dem-

- 32 - entsprechend sind die 0.7 ha Wohnbauzone in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_, unter Berücksichtigung der Planungsziele und -grundsätze hinsichtlich der inneren Verdichtung (Art. 1 Abs. 2 lit. abis und b sowie Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG), sicher als ausreichend zu

betrachten. Und dies selbst dann, wenn entgegen dem allgemeinen Trend in der gesamten Gemeinde X. \_\_\_\_\_ in der Fraktion O.1. \_\_\_\_\_ ein Bevölkerungswachstum stattfinden sollte, wo- bei die erwarteten touristischen Entwicklungen noch immer mit einigen Unwägbarkeiten behaftet sind. Ausserdem ist, wie bereits vorstehend er- wähnt (E.5d), die Fokussierung der Bedarfsfrage auf eine einzelne Frakti- on unzulässig, sondern die Bauzonen sind gemäss Art. 15 Abs. 3 RPG sogar über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen. In diesem Zu- sammenhang kann auch noch festgehalten werden, dass in einer ange- messenen Distanz zu O.1. \_\_\_\_\_ in den umliegenden Fraktionen der Ge- meinde X. \_\_\_\_\_ weitere Wohnbauzonenreserven im Umfang von etwa 10 ha zur Verfügung stehen. Wie die Regierung zutreffend darlegt, ergibt sich auch kein gravierendes Ungleichgewicht zwischen den verschiede- nen Fraktionen bezüglich der Verteilung der Wohnbauzonen. Mit einem Anteil von etwa 11 % an der Gesamtbevölkerung der Gemeinde X. \_\_\_\_\_ (166 Einwohner / 1539 Einwohner = 10.79 %) liegen in der Fraktion O.1. \_\_\_\_\_ ca. 7 % (10.5 ha genehmigte Wohnbauzonenreserven in der Gemeinde X. \_\_\_\_\_ / 0.7 ha genehmigte Wohnbauzonenreserve O.1. \_\_\_\_\_ = 6.67 %) der Wohnbauzonenreserven. Unter Einbezug der im regionalen Richtplan festgelegten und genehmigten Entwicklungsstrate- gie, wobei die Nichtgenehmigung der Festlegung des Gebietes O.3. \_\_\_\_\_ als wichtigen Standort Wohnen durch die Regierung nachvollziehbar ist (vgl. vorstehend E. 5d), erscheint dieser Anteil der Fraktion O.1. \_\_\_\_\_ an den gesamten Wohnbauzonenreserven der Gemeinde X. \_\_\_\_\_ als an- gemessen. bb) Ausserdem ist nicht ausser Acht zu lassen, dass die neue bundesrechtli- che Zweitwohnungsregelung die Neuerstellung von klassischen, unbe-

- 33 - wirtschafteten Zweitwohnungen in den im Anhang der Zweitwohnungs- verordnung (ZWV; SR 702.1) aufgeführten Gemeinden untersagt (vgl. Art. 6 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen [ZWG; SR 702]). Auch wenn die Beschwerdeführerin geltend macht, dass im Gebiet O.3. \_\_\_\_\_ überwiegend Erstwohnungen erstellt würden, ist davon auszugehen, dass diese Einschränkungen in der Nutzung einer Wohnung zu einer gewissen Reduktion der Nachfrage nach Bauland in der Wohnzone 2 und der Dorf- zone A führt, weil die Bewilligung für eine Zweitwohnung insbesondere nur dann erteilt werden darf, sofern sie als touristisch bewirtschaftet im Sinne von Art. 7 Abs. 2 ZWG gilt. Die Möglichkeit zur Neuerstellung einer Wohnung mit klassischer, unbewirtschafteter Zweitwohnungsnutzung fällt weg. Für diesen Zweck war aber das Gebiet O.3. \_\_\_\_\_ gemäss einer von der Beschwerdeführerin eingereichten Aktennotiz (Bf-act. 5), die anschei- nend im Rahmen des Ortsplanungsverfahrens erstellt wurde, ursprünglich einmal vorgesehen. Somit ist aufgrund der neuen Zweitwohnungsgesetz- gebung im Vergleich zur damaligen Ausgangslage im Jahre 1984 bzw. anlässlich der Genehmigung 1994 von einem reduzierten Bedarf bzw. von erheblich veränderten Verhältnissen auszugehen (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.5). cc) Dass gemäss der Beschwerdeführerin nur die acht Parzellen im Gebiet O.4. \_\_\_\_\_ tatsächlich verfügbar seien, weil die Parzellen in der Dorfzone A nicht auf dem Markt zur Verfügung stünden, kann in der vorliegenden Angelegenheit nicht dazu führen, dass solche Parzellen aus der Betrach- tung der Nutzungs- bzw. Kapazitätsreserven in der WMZ zu entlassen wären. Die per 1. Mai 2014 neu eingefügte Bestimmung von Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG besagt, dass Massnahmen zur besseren Nutzung von brach- liegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche zu treffen seien (vgl. AE- MISEGGER/KISSELING, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung Rz. 40). Dieser Planungsgrundsatz, der insbesondere auch der Hortung

- 34 - von Bauland entgegenwirken soll, findet sich auch in Art. 15a Abs. 1 RPG (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15a Rz. 17 ff.). Demnach haben die Kantone und die Gemeinde diejenigen Massnahmen zu ergreifen, welche notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Art. 15a Abs. 2 RPG bestimmt weiter, dass eine kantonale gesetzliche Grundlage für die Bauverpflichtung zu schaffen sei. In diese Stossrichtung geht die kommunale Regelung zur Sicherung der Baulandverfügbarkeit gemäss Art. 32 BauG. Auch wenn momentan die Teilflächen auf den Parzellen in der Dorfzone A im Zonenplan nicht mit dieser Regelung überlagert sind, ändert dies nichts an der Pflicht der Planungsbehörde, verhältnismässige Massnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG gegen die Baulandhortung zu ergreifen. Bei gegebenem öffentlichem Interesse und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit, sind zur gegebenen Zeit im gesetzmässigen Verfahren auch die beiden Teilflächen in der Dorfzone A mit der kommunalen Verfügbarkeitsregelung zu überlagern oder eine andere Massnahme zur Verfügbarmachung von Bauland zu treffen. Diese Thematik wird aller Voraussicht nach auch Thema der anstehenden Revision des KRG bilden (vgl. Art. 15a und Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG). Ebenfalls nicht entscheidend ist, dass die Beschwerdeführerin geltend macht, die Parzellen in der Dorfzone seien ungenügend erschlossen. Sofern nötig, könnten die geltend gemachten Erschliessungsmängel dieser beiden Teilflächen mit einer Festlegung im GEP behoben werden. f) Als Zwischenergebnis ist also festzuhalten, dass die von der Regierung dargelegte Ermittlung des voraussichtlichen Wohnbauzonenbedarfes nicht zu beanstanden ist. Vielmehr legte sie im angefochtenen Beschluss und dem vorliegenden Verfahren nachvollziehbar und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen gemäss dem revidierten RPG dar, weshalb die genehmigten Wohnbauzonen in der Fraktion O.1. \_\_\_\_\_ dem voraussichtlichen Bedarf für die nächsten 15 Jahre

- 35 - genügen. Daran ändern weder das erwartete Tourismusprojekt, noch die weiteren Einwendungen der Beschwerdeführerin etwas. 6. a) Wenn ein Planungsträger bestehende WMZ dem Nichtbaugebiet zuzuweisen hat, fragt sich, welche Gebiete dafür in Frage kommen. Bei der Bestimmung dieser Fläche kann man sich von den Wertungen in Art. 15 Abs. 3 und 4 RPG leiten lassen (THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: ZUFFEREY/WALDMANN (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015, S. 226). Es ist der Regierung im angefochtenen Beschluss zuzustimmen, dass auch in Anbetracht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung (vgl. Art. 1 und 3 RPG) und insbesondere der Zielsetzung der RPG1-Revision, wonach eine kompakte Siedlungsentwicklung mit einer Entwicklung nach innen anzustreben ist und überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind, sich prioritär grössere, unüberbaute Parzellen am Siedlungsrand für eine allfällige Zuweisung zum Nichtbaugebiet eignen. Diese Gebiete sollten idealerweise eine Grösse aufweisen, welche die Errichtung einer neuen selbständigen Wohnbaute darauf ermöglicht. Weiter eignen sich zur Zuweisung zum Nichtbaugebiet im Rahmen einer notwendigen Reduktion der Bauzone im Allgemeinen grössere unüberbaute Flächen, welche noch nicht erschlossen sind. Weniger geeignet sind hingegen Gebiete im Siedlungsgebiet, welche (allseitig) durch bereits überbaute Bauzonen umschlossen und erschlossen sind. Für solche Flächen ist eine Zuweisung zum Nichtbaugebiet in der Regel unzweckmässig und würde im Widerspruch zur beabsichtigten inneren Verdichtung stehen. Trotz überdimensionierter Bauzone im relevanten Betrachtungsperimeter, kann es sich allenfalls rechtfertigen, auf die Zuweisung von

solchen, unüberbauten Gebiet inmitten der Bauzone zum Nichtbaugebiet zu verzichten (vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: ZUFFE-  
- 36 - REY/WALDMANN (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015, S. 227). b) In der vorliegend zu beurteilenden Angelegenheit ist die Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, weder überbaut, noch liegt sie inmitten der Bauzone. Vielmehr liegt sie isoliert und deutlich vom restlichen Baugebiet der Fraktion O.1.\_\_\_\_ abgesetzt in der östlichen Peripherie der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_. Zudem weist sie eine Fläche von ca. 0.9 ha auf und ist gemäss den in den Akten liegenden Luftbildern (Bg-act. 11) verkehrsmässig nicht erschlossen. Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass die bisherigen Erschliessungsanlagen für das gesamte Gebiet O.3.\_\_\_\_ (Teilbereiche O.4.\_\_\_\_ und O.5.\_\_\_\_) konzipiert gewesen seien und sich auch alle Genossenschafter an den Kosten von ca. Fr. 1.4 Mio. beteiligt hätten. Der Kostenanteil des Gebietes O.5.\_\_\_\_ sei dabei auf etwa einen Drittel (ca. Fr. 466'000.--) zu beziffern. Weil jetzt nur noch ein kurzes Teilstück von 90 m inkl. eingeleiteter Leitungen nötig sei, müsse auch das Gebiet O.5.\_\_\_\_ als voll erschlossen gelten. Aufgrund dieser Ausführungen der Beschwerdeführerin ist davon auszugehen, dass auch die Ver- und Entsorgungsleitungen noch nicht ins Gebiet O.5.\_\_\_\_ verlegt worden sind. Dies umso mehr, als das Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) die Gemeinde X.\_\_\_\_ mit Schreiben vom 15. September 2011 im Hinblick auf die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung darauf hinwies, dass eine Erschliessung und Überbauung des Gebietes O.5.\_\_\_\_ im jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt sei und allenfalls sogar eine Planungszone zu erlassen sei. Ausserdem sind auch im GEP Ver- und Entsorgung 1:2000 O.1.\_\_\_\_/Materialabbauzone O.2.\_\_\_\_ vom 7. August 2013 (siehe Bg-act. 1) sowie dem Stand UEB vom August 2013 (siehe Bg-act. 2) keine Erschliessungsleitungen ausgewiesen und der Zeitraum für die Baureife der Parzellen im Gebiet O.5.\_\_\_\_ wird sogar auf 5 - 15 Jahre beziffert. Ausserdem darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass nicht nur die Strecke zwischen den zwei Teilgebieten

- 37 - O.4.\_\_\_\_ und O.5.\_\_\_\_ als noch ausstehende Erschliessung zu betrachten ist. Vielmehr ist der Regierung zuzustimmen, wenn diese vorbringt, dass die Strecken der gesamten Erschliessungsanlagen zu betrachten seien. In diesem Fall ist bis zu den süd-östlichsten Parzellen des noch vollständig unüberbauten Gebietes O.5.\_\_\_\_ noch eine Strasse von etwa 260 - 280 m Länge zu erstellen. Dementsprechend kann keine Rede davon sein, dass das Gebiet O.5.\_\_\_\_ als voll erschlossen zu gelten habe, weil noch ein nicht unerhebliches Stück der Zufahrtsstrasse sowie auch die Erschliessungsstrasse innerhalb des Gebietes O.5.\_\_\_\_ vollständig fehlt und auch die Ver- und Entsorgungsleitungen vom Gebiet O.4.\_\_\_\_ aus noch zu jeder Parzelle im Gebiet O.5.\_\_\_\_ geführt werden müssten. Insofern eignet sich das Gebiet O.5.\_\_\_\_ für die Zuweisung zum Nichtbaugebiet, wenn aufgrund von überdimensionierten Bauzonen eine Reduktion derselben vorzunehmen ist. Gemäss den Ausführungen der Regierung im angefochtenen Beschluss, konnten in der Gemeinde X.\_\_\_\_ nur gerade zwei Flächen evaluiert werden, welche die vorstehenden Kriterien erfüllen, nämlich neben dem Gebiet O.5.\_\_\_\_ in der Fraktion O.1.\_\_\_\_ auch noch drei Parzellen in der Dorfzone A in O.8.\_\_\_\_. Bei den übrigen noch nicht überbauten Wohnbauzonen handle es sich überwiegend um innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes verstreute Fläche in weitgehend überbauten und erschlossenen Arealen bzw. Flächen, für welche bereits erhebliche Aufwendungen für die Erschliessung getätigt wurden und die bereits teilweise überbaut sind (z.B. die Wohnzone

2 im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_, soweit das Teilgebiet O.4.\_\_\_\_\_ betroffen ist). Dass die Zuweisung von solchen Flächen zum Nichtbaugebiet in Hinblick auf die Zielsetzungen des RPG (Kompakter Siedlungskörper, Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen), auch im Falle von überdimensionierten Bauzonen, nicht zweckmässig ist, erweist sich in der vorliegenden Angelegenheit als schlüssig. Damit war aber die Zuweisung

- 38 - des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ sowie der drei Parzellen in O.8.\_\_\_\_\_ zum Nichtbaugebiet die einzige ersichtliche Option, um der expliziten bundesrechtlichen Vorgabe zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen nachzukommen. 7. a) Bei Entscheiden über die Zuteilung von Land zu einer Nutzungszone ist grundsätzlich immer von einer umfassenden Interessenabwägung auszugehen (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 74). Im vorliegenden Fall ist, wie vorstehend dargelegt, (vgl. E.5d und e) der Bedarf für die ca. 0.9 ha Wohnzone 2 im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_, insbesondere auch bei Berücksichtigung eines grösseren Betrachtungsperieters, nicht gegeben. Zudem ist das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_, neben weiteren Flächen in O.8.\_\_\_\_\_, das einzige grössere Gebiet, wo sich im Lichte der Grundsätze des RPG eine Zuweisung von Flächen zum Nichtbaugebiet zur Reduktion von zu grossen Bauzonen als zweckmässig erweist. Weiter würde durch die Erschliessung und Überbauung dieses Gebietes auf mehreren Parzellen der regionale Trockenstandort O.5.\_\_\_\_\_ (TWW- 11094) beeinträchtigt oder sogar zerstört. b) Gemäss Art. 3 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (KNHG; BR 496.000) haben der Kanton und die Gemeinden bei Erfüllung ihrer Aufgaben dafür zu sorgen, dass insbesondere die Lebensräume einheimischer Tiere und Pflanzen (Biotope) geschont und soweit als möglich erhalten werden, wo das öffentliche Interesse an ihrer Erhaltung überwiegt. Explizit ist diese Aufgabe bei Erlass und Genehmigung von Richt- und Nutzungsplanungen zu erfüllen (Art. 3 Abs. 2 lit. a KNHG). Als Schutzobjekte des Biotopschutzes gelten gemäss Art. 15 KNHG die schutzwürdigen Lebensräume im Sinne der Bundesgesetzgebung, mithin des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Nach Art. 18 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebens-

- 39 - räume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (vgl. VGU R 04 80 vom 25. April 2005 E.11a). Die besondere Schutzwürdigkeit von Biotopen wird in Art. 14 Abs. 3 der eidgenössischen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) präzisiert. Der Bundesrat bezeichnet gemäss Art. 18a Abs. 1 NHG die Biotope von nationaler Bedeutung, während die Kantone nach Art. 18b Abs. 1 NHG für den Schutz und Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung sorgen (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C\_315/2015, 1C\_321/2015 vom 24. August 2015 E.5.2). Die kantonalen Inventare (vgl. Art. 4, 11, 16 und 25 KNHG), verstanden als Grundlagen im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG), werden im Rahmen der planerischen Verfahren grundeigentümergebunden festgesetzt (Art. 6 Abs. 1 und 3 KNHG). Gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. d RPG sind die Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen grundsätzlich einer Schutzzone zuzuweisen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 17 Rz. 22 ff.). Dementsprechend wird der Perimeter des fraglichen, inventarisierten Trockenstandortes im ZP/GGP 1:2000

O.1.\_\_\_\_\_/Materialabbauzone O.2.\_\_\_\_\_ vom 7. August 2013 (siehe Bg-act. 1) durch die Trockenstandortzone im Sinne von Art. 31 BauG überla- gert (vgl. auch Ziffer 3e des angefochtenen Genehmigungsbeschlusses; Bf-act. 1 und Bg-act. 13). Ein technischer Eingriff, der schützenswerte Biotope beeinträchtigen oder zerstören kann (wie namentlich die Über- bauung), darf gemäss Art. 18 Abs. 1ter NHG i.V.m Art. 14 Abs. 6 NHV nur bewilligt werden, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegen- den Bedürfnis entspricht. Dies setzt eine umfassende Interessenabwä- gung voraus. Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebens- räume unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Ver-

- 40 - ursacher nach Art. 18 Abs. 1ter NHG und Art. 14 Abs. 7 NHV für besonde- re Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen (vgl. Urteil des Bun- desgerichts 1C\_315/2015, 1C\_321/2015 vom 24. August 2015 E.6; DAJ- CAR, in: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR (Hrsg.), Fachhandbuch Öff- fentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 4.107 mit weiteren Hin- weisen). Art. 31 BauG gibt im Ergebnis die vorstehend erwähnte Rege- lung von Art. 18 Abs. 1ter NHG i.V.m Art. 14 Abs. 6 NHV wieder. Das Schutzkonzept von Art. 18 Abs. 1ter NHG und Art. 14 Abs. 6 NHV sieht ei- ne gesetzliche Rangfolge vor. So muss der technische Eingriff aufgrund objektiver Gesichtspunkte auf diesen Standort angewiesen sein und es muss im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung, welche auch die Prüfung von Alternativstandorten umfassen kann, ein überwiegendes Interesse für den Eingriff sprechen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C\_315/2015, 1C\_321/2015 vom 24. August 2015 E.6 sowie 1C\_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E.2.10 und E.6). Mangelt es an die- sen Voraussetzungen bzw. ergibt eine umfassende Interessenabwägung, dass die Schutzinteressen überwiegen, ist die Beeinträchtigung eines schützenswerten Lebensraumes unzulässig. Erst wenn feststeht, dass der technische Eingriff unvermeidlich ist, kommen Schutz-, Wiederherstel- lungs- und/oder Ersatzmassnahmen in Betracht (vgl. FAHRLÄNDER, in: KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 18 Rz. 29 f.). c) In der vorliegenden Angelegenheit ist der Nutzungskonflikt bezüglich der Parzellen 2613, 2614, 2615, 2616, 2620 gemäss dem vorstehend erläu- terten Schutzkonzept für Biotope zu bewerten. Für die Parzellen, welche direkt den inventarisierten Trockenstandort tangierten, kann aufgrund der vorstehenden Ausführungen festgehalten werden, dass mangels Bedarf an weiteren Wohnbauzonen in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ als auch in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ (vgl. vorstehend E.5d und e) der Eingriff in den schüt-

- 41 - zenswerten Lebensraum nicht unvermeidlich ist. Dementsprechend ist die Argumentation, dass bereits ein Bericht mit Ersatzmassnahmen ausgear- beitet worden sei (vgl. Bf-act. 21) nicht entscheidend. Im Übrigen ist der Regierung zuzustimmen soweit sie ausführt, dass der ungeschmälernten Erhaltung von Natur- und Landschaftswerten am besten gedient werde, wenn solche naturkundlich oder landschaftlich wertvollen Flächen gar nicht erst zerstört oder beeinträchtigt werden. Wegen des fehlenden ob- jektiv ausgewiesenen, zusätzlichen Wohnbauzonenbedarfs, ist die Erhal- tung des Trockenstandortes von regionaler Bedeutung unter diesen Ge- sichtspunkten höher zu gewichten als das Nutzungsinteresse bzw. ist die im Gesetz vorgenommene Interessenabwägung von Art. 18 Abs. 1ter NHG i.V.m. Art. 14 Abs. 6 NHV zu beachten. Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, dass bezüglich des Nutzungskonflikts nur 3 von 14 Parzellen betroffen seien, und sich eine Zuweisung zum Nichtbaugelände auf die Pa- rzellen 2613 (teilweise) sowie 2614 –

2616 beschränken könnte, spräche der fehlende zusätzliche Wohnbauzonenbedarf in O.1.\_\_\_\_ bzw. der gesamten Gemeinde X.\_\_\_\_ immer noch gegen die Zuweisung der restlichen Parzellen im Gebiet O.5.\_\_\_\_ zur Wohnzone 2. 8. a) Im Zusammenhang mit der Frage nach allenfalls vertrauensbegründenden Gesichtspunkten für das strittige Gebiet O.5.\_\_\_\_, welche für eine Genehmigung der Wohnzone 2 im Gebiet O.5.\_\_\_\_ sprechen, führte die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde vom 12. Oktober 2016 im Wesentlichen Folgendes aus: • Im Rahmen der Ortsplanungsrevision im Jahre 1984, welche erst 1994 durch die Regierung genehmigt worden sei, habe diese zugesichert, dass die Bauzone O.3.\_\_\_\_ erhalten bleibe, sofern die überdimensionierte Bauzone entlang der Kantonsstrasse bereinigt würde. Mit der Genehmigung der beschlossenen Ortsplanung 1984 durch die Regierung am 13. Juni 1994 sei für das fragliche Gebiet die Auflage gemacht worden, dass die in der 2. Etappe liegende Wohnbauzone erst erschlossen und überbaut werden dürfe, wenn in der Wohnzone

- 42 - O.4.\_\_\_\_ insgesamt 16 Wohngebäude oder 11 Einfamilienhäuser gemäss Gestaltungs- und Parzellierungsplan 1:500 im Bau bzw. vollendet seien. Der Beginn der Erschliessung der Wohnzone O.5.\_\_\_\_ sei der Regierung zu melden gewesen. Die Genehmigung durch die Regierung sei im Bewusstsein erfolgt, dass der voraussichtliche Bedarf an Wohnbauzonen für den Planungshorizont von 15 Jahren überschritten werde. Dennoch sei den Wohnzonen O.4.\_\_\_\_ und O.5.\_\_\_\_ zugestimmt worden. Dies aufgrund von umfangreichen planerischen und organisatorischen Vorleistungen sowie der langwierigen Bestrebung der damaligen Gemeinde O.1.\_\_\_\_, die im Zonenplan aus dem Jahre 1975 noch vorgesehenen, rund 6.6 ha grossen Wohnbauzone in O.1.\_\_\_\_ zu reduzieren. Die Teilrevision im Jahre 2001, welche von der Regierung im Jahre 2002 genehmigt worden sei, habe an der erwähnten Auflage gemäss Genehmigungsbeschluss vom 13. Juni 1994 nichts geändert und die Wohnbauzone im Gebiete O.3.\_\_\_\_ sei in Kenntnis der Überdimensionierung bestätigt worden. • 16 der 24 Grundstücke seien in O.4.\_\_\_\_ bereits überbaut worden und die Beschwerdeführerin sei bereits am 1. Oktober 2010 an die Gemeinde gelangt, um die Erfüllung der Auflage der Regierung zu melden. Eine Antwort darauf habe sie aber nie erhalten. Die im Beschluss der Regierung vom 13. Juni 1994 formulierte Voraussetzung der minimalen Überbauung im Gebiet O.4.\_\_\_\_ sei erfüllt und auch gemeldet worden, wobei man das Antwortschreiben des DVS vom 15. September 2011 im Auftrag der Regierung nie erhalten habe. • Die Erschliessung der beiden Teilgebiete O.4.\_\_\_\_ und O.5.\_\_\_\_ sei gemeinsam erfolgt und sämtliche 43 Genossenschafter hätten sich daran beteiligt, auch wenn sie noch kein Bauland gemäss ihrem Genossenschaftsanteil bezogen hätten. Für die Erschliessung seien insgesamt bereits Fr. 1.4 Mio. aufgewendet worden. Diese sei auch für beide Teilgebiete ausreichend dimensioniert und es fehle nur noch die Stichstrasse von O.4.\_\_\_\_ nach O.5.\_\_\_\_. • Mit Beschluss vom 7. August 2013 habe die Gemeindeversammlung die Wohnbauzone im Gebiet in O.3.\_\_\_\_ bestätigt bzw. in der Bauzone belassen. Auch gemäss heute geltendem eidgenössischem Raumplanungsrecht seien die Bauzonen für den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren festzulegen. Mit der Genehmigung der Wohnbauzonen im Jahre 1994 im Gebiet O.3.\_\_\_\_ habe die Regierung ausführlich begründet, weshalb eine Überschreitung des voraussichtli-

- 43 - chen Bedarfes an Wohnbauzonen angezeigt sei. Nehme sie nun zum jetzigen Zeitpunkt die Auszonung im Gebiet O.5.\_\_\_\_ vor, werde sie wortbrüchig. Denn die Situation in der Fraktion O.1.\_\_\_\_ habe sich nicht geändert. Es stünde höchstens weniger

noch unüberbautes Bau- land zur Verfügung als noch im Jahre 1994. • Das Argument der Regierung, wonach ein Grundeigentümer immer damit rechnen müsse, dass eine einmal eingezonte Parzelle zu einem späteren Zeitpunkt ausgezont oder dass eine Veränderung an der Zonenabgrenzung erfolge, sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Die Zuteilung zur Bauzone habe mit Beschluss vom 13. Juni 1994 stattgefunden und sei im Juni 2002 bestätigt worden. Der überwiegen- de Anteil des Baulandes in X.\_\_\_\_\_ sei bereits vor 1994 in eine Bau- zone eingezont worden. Die Beschwerdeführerin präsentiere sich hin- sichtlich der Bautätigkeit im Vergleich zur restlichen Bautätigkeit im Tal als äusserst dynamisch. Das Bauland im Privatbesitz werde hingegen mehrheitlich gehortet. Somit sei die Verfügbarkeit bei der Baulandge- nossenschaft, nicht aber bei den Privaten gegeben. Die Beschwerde- führerin schloss draus, dass ein Grundeigentümer nach 20 Jahren nicht damit rechnen müsse, dass seine Parzelle ausgezont werde, wenn etliche andere, nicht verfügbare Grundstücke im fraglichen Ge- biet vorhanden seien. b) Die Regierung hingegen betonte, dass die Einwände der Beschwerdefüh- rerin betreffend vertrauensbegründenden Gesichtspunkten nicht dazu führen könnten, dass von der Nichtgenehmigung der Wohnzone 2 im Ge- biet O.5.\_\_\_\_\_ abzusehen sei. Dazu führte sie im Wesentlichen Folgen- des aus: • Sie bezweifle, dass ihrerseits die Beibehaltung der Wohnbauzone in O.3.\_\_\_\_\_ in der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten ab- soluten Form und langfristig versprochen worden sei, sofern in O.1.\_\_\_\_\_ die überdimensionierte Bauzone entlang der Kantonsstrasse bereinigt werde, weil die Regierung nicht habe wissen können, was Jahrzehnte später gelten werde. Im Übrigen sei nach 30 Jahren nicht mehr nachprüfbar, was in den 80er-Jahren mündlich genau verspro- chen wurde. 1994 habe die Regierung die Bauzone O.3.\_\_\_\_\_ ge- nehmigt und mit einer Auflage sichergestellt, dass in O.5.\_\_\_\_\_ vor- derhand nicht gebaut werden dürfe. Dies habe die Regierung damals

- 44 - im Bewusstsein der eigentlich zu grossen Bauzonenreserven in O.1.\_\_\_\_\_ gemacht. Im Beschluss vom 13. Juni 1994 habe die Regie- rung aber nirgends festgehalten, dass die Wohnzone O.5.\_\_\_\_\_ bis in alle Ewigkeit Bestand haben könne. Vielmehr sei aufgrund der mit der Auflage sichgestellten Etappierung zu schliessen, dass die Regie- rung Zweifel gehabt habe, ob die Bauzone dieses Teilgebietes zukünf- tig wirklich Bestand haben werde. In der Zwischenzeit seien erhebli- che Veränderungen der Verhältnisse eingetreten (negative Bevölke- rungsentwicklungsprognose in X.\_\_\_\_\_, Zweitwohnungsgesetzge- bung, Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes per 1. Mai 2014 mit der ausdrücklichen Verpflichtung zur Redimensionie- rung von zu grossen Bauzonen), so dass eine Genehmigung der Wohnzone O.5.\_\_\_\_\_ nicht (mehr) in Frage komme. • Aus dem Regierungsbeschluss vom 4. Juni 2002, welcher die Ände- rung des Quartierplanes in O.4.\_\_\_\_\_ zum Gegenstand gehabt habe, lasse sich nichts zugunsten der Beschwerdeführerin ableiten. Die frag- lichen Auflagen des Beschlusses aus dem Jahre 1994 seien aus Transparenzgründen lediglich wiederholt worden, und zwar ohne nochmalige Überprüfung. Insbesondere sei auch keine Überprüfung des Bedarfes erfolgt, womit keine nochmalige Bestätigung der Bauzo- nengenehmigung in O.5.\_\_\_\_\_ stattgefunden habe. • Die Nichtgenehmigung komme im Übrigen auch nicht überraschend. Bereits mit Schreiben vom 15. September 2014 (recte: 2011; vgl. Bg- act. 9) habe das DVS der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ mitgeteilt, dass eine Freigabe der Wohnzone O.5.\_\_\_\_\_ zurzeit verfrüht und das Gebiet bei einem allfälligen Baugesuch nötigenfalls einer Planungszone zu unter- stellen sei. Ein solcher Entscheid müsse im Gesamtzusammenhang aller Bauzonen der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ erfolgen. Damals seien bereits die Vorprüfungspläne zur Totalrevision der Ortsplanung vorgelegen und in diesen Plänen habe die Gemeinde

X.\_\_\_\_\_ ursprünglich selbst vorgesehen, die fragliche Fläche der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Sodann sei am 17. Februar 2015 mittels Regierungsbeschluss die Genehmigung des regionalen Richtplans X.\_\_\_\_\_ (Bg-act. 10) erfolgt, worin das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ als Wohngebiet nicht genehmigt worden sei. Angesichts der neuen Regelung im Richtplan habe die Regierung die Wohnzone O.5.\_\_\_\_\_ gar nicht mehr genehmigen können.

- 45 - • Unerheblich sei, dass die beteiligten Genossenschafter schon Beiträge an die Erschliessung des Teilgebiets O.5.\_\_\_\_\_ bezahlt hätten. Aufgrund der seinerzeitigen Auflage, wonach die Inangriffnahme der Erschliessung der Wohnzone O.5.\_\_\_\_\_ der Regierung zu melden sei, habe die Beschwerdeführerin damit rechnen müssen, dass das Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_ viel später oder gar nicht erschlossen werden dürfe. Dass die Erschliessung für beide Gebiete konzipiert worden sei, sei zwar vernünftig, jedoch nicht von entscheidender Bedeutung für den Entscheid, ob die Wohnzone O.5.\_\_\_\_\_ genehmigt werden müsse oder nicht. Dies gelte umso mehr, als der Mehraufwand im Vergleich zu den Gesamterschliessungskosten vermutlich eher klein gewesen sei. Auch seien sämtliche Werkleitungen noch nicht bis ins Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ geführt worden. • Die Feststellung der Beschwerdeführerin, dass der Baulandhandel in X.\_\_\_\_\_ aufgrund von Baulandhortung durch Privatpersonen nur auf Gebieten der Baulandgenossenschaften funktionieren könne nachvollzogen werden. Deswegen habe die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung auch eine Regelung zur Sicherung der Baulandverfügbarkeit geschaffen und zahlreiche Parzellen unter diese Regelung gestellt. Mittelfristig könne die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ aufgrund dieser Regelung nötiges Bauland bedarfsgerecht Bauwilligen zur Verfügung stellen. Zwischenzeitlich stünden neben allen anderen Bauzonenflächen in X.\_\_\_\_\_ die noch vorhandenen Reserven in O.4.\_\_\_\_\_ für zumindest neun neue Wohnhäuser in O.1.\_\_\_\_\_ unmittelbar zur Verfügung, was den Bedarf abdecken werde. c) Replicando ergänzte und vertiefte die Beschwerdeführerin ihre Ausführungen noch folgendermassen: • Im Genehmigungsbeschluss vom 13. Juni 1994 sei ausdrücklich ausgeführt worden, dass die beiden Wohnzonen im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ im Umfang von ca. 2.3 ha das Ergebnis langwieriger Bestrebungen der Gemeinde bildeten, die im Zonenplan von 1975 vorgesehenen Wohnbauzonen von rund 6.6 ha auf ein erträgliches Mass zu reduzieren. In Abstimmung mit der seinerzeitigen Gesamtmelioration und mittels einer Baulandgenossenschaft sei eine gute Lösung gefunden worden. Anlässlich der Genehmigung im Jahre 1994 sei sich die Regierung

- 46 - bewusst gewesen, dass diese Einzonung nur ausnahmsweise vertretbar gewesen sei und eine Ausnahmesituation vorgelegen habe. • Rechtlich betrachtet habe die Regierung das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ im Jahre 1994 nicht in eine zweite Etappe verschoben. Für die Überbauung von O.5.\_\_\_\_\_ sei lediglich die Bedingung zu erfüllen gewesen, dass zuerst im Gebiet O.4.\_\_\_\_\_ insgesamt 16 Wohngebäude oder 11 Einfamilienhäuser zu bauen seien, bevor mit der Erschliessung und Überbauung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ begonnen werden dürfe. Die Erfüllung der Auflage sei der Regierung bloss zu melden gewesen, aber es sei keine Pflicht zur Einreichung eines Gesuchs um Freigabe statuiert worden. Wenn die Regierung bereits 1994 Zweifel am zukünftigen Bestand des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ als Wohnbauzone gehegt gehabt hätte, hätte sie die Genehmigung verweigern müssen oder das fragliche Teilgebiet einer zweiten Etappe, mit einer Freigabe über das ordentliche Planungsverfahren, zuweisen müssen. • Im Genehmigungsbeschluss betreffend der angepassten Quartierplanung O.3.\_\_\_\_\_ vom 4. Juni 2002 habe die Regierung darauf

hingewiesen, dass die Auflagen gemäss Beschluss vom 13. Juni 1994 uneingeschränkt in Rechtskraft blieben. Dies deutet darauf hin, dass der Beschluss aus dem Jahre 1994 überprüft worden sei. So sei speziell darauf hingewiesen worden, dass eine dieser Auflagen besage, dass die Genossenschafter die ihnen zustehenden Ansprüche auf Bruttogeschossfläche bis zur Erreichung des im Beschluss von 1994 umschriebenen Ausbaugrades in O.4.\_\_\_\_\_ zu konsumieren hätten. Dies deutet darauf hin, dass die Einzonung im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ Realersatz für Auszonungen entlang der Kantonsstrasse dargestellt habe. • Weil das Gebiet trotz der Meldeauflage eine rechtskräftige Bauzone dargestellt habe, sei konsequenterweise sowohl für das Gebiet O.4.\_\_\_\_\_ als auch für das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ geplant worden. Dass die bisher erstellte Erschliessung für beide Teilgebiete konzipiert gewesen sei, habe hinsichtlich Genehmigung der Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, sehr wohl eine Relevanz. Alle Genossenschafter hätten die bisherigen Erschliessungskosten in der Höhe von rund Fr. 1.4 Mio. prozentual vorfinanziert. Auch die Genossenschafter, welchen eine Parzelle im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ zugewiesen werden sollte. Der Anteil der Erschliessungskosten des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ sei auf ca. einen Drittel (ca. Fr. 466'000.--) zu beziffern. Weil von Anfang an klar gewesen sei, dass die Erschliessung für das gesamte Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ zu

- 47 - erstellen sei, könne nachträglich kein detaillierterer Kostenteiler mehr erstellt werden. Die Groberschliessung sei grösstenteils ausgeführt. Es fehle nur noch ein Strassenstück mit eingelegten Leitungen von nicht einmal 90 m, womit das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ als voll erschlossen gelten müsse. d) Die Regierung führte zur Thematik von vertrauensbegründenden Zusicherungen duplicando noch aus was folgt: • Im Beschluss vom 4. Juni 2002 betreffend die geänderte Quartierplanung O.3.\_\_\_\_\_ habe die Regierung die Auflagen des Beschlusses aus dem Jahre 1994 lediglich wiederholt. Hätte im Genehmigungsbeschluss vom Jahre 2002 eine effektiv vertrauensbegründende Auseinandersetzung mit der Bauzonenbedarfsfrage erfolgen sollen, wäre dies im Beschluss vom 4. Juni 2002 seitens der Regierung dargelegt worden, wie sie dies immer zu tun pflegt. • Vergleiche man die im GEP 1:2000 O.1.\_\_\_\_\_/Materialabbauzone O.2.\_\_\_\_\_ vom 7. August 2013 festgelegte öffentliche Erschliessungsstrasse für das Gebiet O.4.\_\_\_\_\_ mit einer Länge von rund 650 m mit der für das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ noch zu erstellenden öffentlichen Erschliessungsstrasse mit einer Länge von 280 m, mache dies einen Anteil von ca. 30 % der Gesamtlänge der ursprünglich vorgesehenen Erschliessungsstrasse aus. Dementsprechend erscheine die geltend gemachte Verteilung der Erschliessungskosten nicht überraschend. Sowohl für das Teilgebiet O.4.\_\_\_\_\_ wie auch O.5.\_\_\_\_\_ müsse aber jeweils die gesamte Länge der notwendigen öffentlichen Erschliessungsstrassen einbezogen werden und nicht nur diejenige zwischen den Teilgebieten. Somit sei die Aussage der Beschwerdeführerin, wonach es nur noch an einem Verbindungsstück von ca. 90 m fehle, zu relativieren. Vielmehr fehle noch ein bedeutendes Strassenstück von 280 m Länge, was etwa 30 % der gesamten Länge der ursprünglich vorgesehenen Erschliessungsstrasse entspreche. Dass das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ noch vollständig unerschlossen sei, ergebe sich auch zweifelsfrei aus dem Stand UEB, welcher der Totalrevision vom 7. August 2013 zugrunde gelegen habe. 9. a) Ein Grundeigentümer hat grundsätzlich weder gestützt auf Art. 15 RPG, noch gestützt auf die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesver-

- 48 - fassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) einen Anspruch darauf, dass sein Grundstück einer Bauzone zugewiesen wird bzw. in einer Bauzone verbleibt (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 15 Rz. 8; BGE 122 I 294 E.3e; 119 Ib 362

E.5a). Massgebend für den konkreten Fall ist vielmehr, ob die Kriterien des Raumplanungsrechts zu einem anderen Ergebnis, nämlich der Zuweisung dieser Parzelle zum Baugebiet, führt (FLÜCKIGER/GRODECKI, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 15 Rz. 49). Sofern die relevanten Anforderungen für die Zuweisung zum Baugebiet durch eine Parzelle erfüllt werden, ist diese zwar nach der Rechtsprechung zu Art. 15 aRPG grundsätzlich der Bauzone zuzuweisen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 15 Rz. 8; BGE 123 I 175 E.3e/aa; BGE 116 Ia 328 E.3b). Allerdings ist dieser Entscheidung, wie bereits vorstehend erwähnt (vgl. vorne E.5a und 7a), im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung vorzunehmen. Dementsprechend ist also eine Nichtzuweisung einer Parzelle zum Baugebiet, welche die materiellen Anforderungen von Art. 15 RPG erfüllt, besonders zu rechtfertigen, wobei sich die Rechtfertigungsgründe aus den übrigen Zonierungsvorschriften des eidgenössischen und kantonalen Rechts sowie insbesondere aus den Planungszielen und -grundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG ergeben können (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 15 Rz. 8). In diesem Rahmen können aber beispielsweise Gründe des Vertrauensschutzes gewichtig für die Zuweisung zum Baugebiet sprechen, wobei dies aber nicht auf einen unbedingten Anspruch auf Zuteilung zu einer (RPG-konformen) Bauzone hinausläuft (vgl. BGE 132 II 218 E.6.1). Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass die Vorgeschichte einer Planung zu einem vertrauensschutzähnlichen Tatbestand führt, die Bedeutung dieser Vorgeschichte ist aber unter Umständen stark zu relativieren, weil die Rechtssicherheit grundsätzlich nur bei bundesrechtskonformen Plänen relevant ist, nicht hingegen bei von Anfang an überdimensionierten Bauzonen (BERTSCHI, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Di-

- 49 - mensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihrer Wechselwirkungen, Diss., Zürich 2001, S. 121 f.). Überdimensionierte Bauzonen sind im Übrigen auch nicht bloss unzweckmässig, sondern widersprechen in der Regel dem RPG (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 15 Rz. 37). Zur Thematik des Vertrauensschutzes ist noch zu bemerken, dass dieser insbesondere auch bezüglich der Entschädigungspflicht im Zusammenhang mit einer geltend gemachten materiellen Enteignung wichtig sein kann (RIVA, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 5 Rz. 174; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 5 Rz. 58). Allerdings ist die Frage, ob die Nichtgenehmigung der Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung darstellt, wie bereits in der Erwägung 2c erwähnt, nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. b) Die Beschwerdeführerin hält die Nichtgenehmigung der Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, für unzulässig. Dies aufgrund der langwierigen Vorgeschichte, welche in der Genehmigung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ im Jahre 1994 mündete, weil bezüglich der Inangriffnahme der Erschliessung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ keine Zustimmung erforderlich sei, sondern eine blosser Meldung an die Regierung bei Erreichung des im Genehmigungsbeschluss aus dem Jahre 1994 festgelegten Überbauungsgrades statuiert worden war sowie weiterer Gründe. Dazu gehöre beispielsweise auch die bereits erfolgte Erschliessung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_, welche gemeinsam mit derjenigen von O.4.\_\_\_\_\_ erfolgt sei. c) Zu diesen Punkten ist zuerst einmal zu bemerken, dass die Ortsplanung, welche von der Regierung am 13. Juni 1994 genehmigt wurde auf das Jahr 1984 zurückgeht (vgl. Bf-act. 3). Somit liegt alleine die Genehmigung schon 23 Jahre resp. fast zwei Planungsperioden à 15 Jahre zurück. Es ist fraglich, ob die Regierung Zusicherungen bezüglich der Beibehaltung des Baugebietes

O.3.\_\_\_\_\_, bei Reduktion der überdimensionierten Bau-

- 50 - zonen entlang der Kantonsstrassen, in der von der Beschwerdeführerin behaupteten Verbindlichkeit abgegeben hat. In den Akten ist dieser Um- stand jedenfalls nicht explizit nachgewiesen und es lässt sich nach so langer Zeit wohl auch nicht mehr eindeutig eruieren. In jedem Fall hätte eine solche Zusicherung, dass die Wohnzone 2 im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ in ihrer Gesamtheit für alle Zeiten erhalten bleibe, offensichtlich gar nicht verbindlich abgegeben werden können. Denn gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG sind die Nutzungspläne bei erheblich geänderten Verhältnissen zu über- prüfen und nötigenfalls anzupassen. Weiter ist davon auszugehen, dass die geänderte Quartierplanung, welche am 4. Juni 2002 durch die Regie- rung genehmigt wurde, keine umfassende Prüfung der Bauzonengrösse zugrunde lag. Dafür spricht zum einen, dass die Genehmigung der geän- derten Quartierplanung nur etwa acht Jahre (entspricht etwa der halben Planungsperiode gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG) später erfolgte. Ausserdem lässt sich dem Beschluss vom 4. Juni 2002 keine erneute Ausein- setzung mit der Thematik der Bauzonendimensionierung entnehmen (vgl. Bf-act. 4 und Bg-act. 8). Es wurde nämlich nur festgehalten, dass ei- ne Anpassung der ursprünglichen (Quartier-)Planung aufgrund von ver- änderten Bedürfnissen von Bauinteressenten erfolge und damit eine wei- tere Überbauung des Gebietes O.4.\_\_\_\_\_ nach modernen Nutzungsan- sprüchen angestrebt werde. Die für die Wohnzonen O.5.\_\_\_\_\_ und O.4.\_\_\_\_\_ formulierten Auflagen gemäss Genehmigungsbeschluss vom 13. Juni 1994 behielten ihre Rechtskraft uneingeschränkt. Der ursprüngli- che Quartierplan blieb ebenfalls in Kraft, soweit er nicht innerhalb des Pe- rimeters der neu erlassenen Pläne vom 19. Dezember 2001 lag. Der Re- gierung ist zudem beizupflichten, dass zwischenzeitlich erheblich verän- derte Verhältnisse vorliegen. Zum einen fordert das per 1. Mai 2014 revi- dierte RPG eine konsequentere Beachtung der Bauzonengrösse und der Siedlungsbegrenzung (vgl. vorstehend E.5). Andererseits beeinflusst auch die neue Zweitwohnungsgesetzgebung die Nachfrage in den ge- wöhnlichen Wohnbauzonen in einem touristischen Gebiet wie O.1.\_\_\_\_\_

- 51 - (vgl. auch vorstehend E.5e/bb). Weiter ist die Nichtgenehmigung der Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, auch nicht überraschend erfolgt. Be- reits im Antwortschreiben vom 15. September 2011 (Bg-act. 9) auf das Freigabeersuchen für die Erschliessung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ durch die Gemeinde X.\_\_\_\_\_, hielt das DVS fest, dass zur Zeit eine Erschlies- sung und Überbauung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ nicht in Frage komme. Es müsse im Rahmen der anstehenden Gesamtrevision eine gesamtheitliche Überprüfung der Bauzone erfolgen. Nötigenfalls sei eine Planungszone über das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ zu erlassen. Zu diesem Zeitpunkt, war im Üb- rigen auch der ordentliche Planungshorizont von 15 Jahren der im Jahre 1994 genehmigten Ortsplanung erreicht und es war eine umfassende Überprüfung der Bauzonendimensionierung anhand der dazumal gültigen rechtlichen Vorgaben angezeigt. Die Beschwerdeführerin bringt zwar vor, sie habe dieses Schreiben nie erhalten, doch ändert dies nichts an dem Umstand, dass der ordentliche Planungshorizont zwischenzeitlich erreicht war. Spätestens nach 15 Jahren stand eine erneute Überprüfung der Bauzonendimensionierung in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ zur Diskussion. Aufgrund der Tatsache, dass anlässlich der Genehmigung im Jahre 1994 bereits darauf hingewiesen wurde, dass die Bauzonen in der Gemeinde eigentlich überdimensioniert seien und sich die Zuweisung des Gebietes O.3.\_\_\_\_\_ in Verbindung mit einer besonderen Auflage bezüglich des Teilgebietes O.5.\_\_\_\_\_ zum damaligen Zeitpunkt nur aufgrund der sehr speziellen Umständen rechtfertige, konnte nach Ablauf der fünfzehnjähri- gen Planungsperiode nicht

mehr ohne Weiteres auf einen Weiterbestand vertraut werden. Die ursprüngliche Übergangsfrist für die erstmalige Erstellung von RPG-konformen Nutzungsplanungen lief am 31. Dezember 1987 ab (Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG; vgl. BGE 111 Ia 17 E.2d) und der Umstand, dass eine Genehmigung nach Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 erfolgte, bedeutet nicht zwingend, dass sie auch tatsächlich in jeder Hinsicht dem übergeordneten Recht entsprach und dementsprechend RPG-konform war (vgl. RIVA, a.a.O., Art. 5 Rz. 182 ff.). Diese Frage ist

- 52 - unter Umständen zentral für die Qualifikation einer planerischen Massnahme als Auszonung oder Nichteinzonung. Weiter waren bereits ab 2007 auf Bundesebene Bestrebungen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus im Gange (vgl. VGU R 17 8 vom 8. Juni 2017 E.5d). d) Wie bereits vorstehend (vorne E.6b) ausgeführt, ist nicht bloss noch die Stichstrasse zwischen den beiden Teilgebieten O.4.\_\_\_\_\_ und O.5.\_\_\_\_\_ zu erstellen, sondern es ist gemäss den zutreffenden Ausführungen der Regierung noch ein Strassenstück von etwa 260 - 280 m sowie die ganze Leitungerschliessung der einzelnen Parzellen im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ ausstehend. Das noch nicht erstellte Strassenstück beträgt etwa ein Drittel der gesamten Strassenlänge, die für die vollständige Erschliessung aller Parzellen im ganzen Wohngebiet O.3.\_\_\_\_\_ erforderlich ist. Dass das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ noch nicht erschlossen ist, ergibt sich auch eindeutig aus dem Stand UEB vom August 2013 (Bg-act. 2) als Bestandteil der Genehmigungsunterlagen, worin die Baureife des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ zudem auf einen Zeithorizont von 5 – 15 Jahre spezifiziert wurde. Weiter wurde im Genehmigungsbeschluss vom 13. Juni 1994, wiederholt im Genehmigungsbeschluss vom 4. Juni 2002 betreffend den geänderten Quartierplan, die Erschliessung und Überbauung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ von einer vorgängigen Überbauungsquote (spezifiziert durch Anzahl Gebäude bzw. prozentualen Anteil) des Gebietes O.4.\_\_\_\_\_ gemäss der damaligen Quartierplanung abhängig gemacht. Aufgrund der im Jahre 2002 angepassten Quartierplanung für das Gebiet O.4.\_\_\_\_\_ ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Regierung tatsächlich nicht offensichtlich, ob diese Auflage erfüllt wäre. Aufgrund der nachvollziehbaren Ausführungen im Schreiben von 15. September 2011 des DVS bezüglich der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung, des zu diesem Zeitpunkt bereits erreichten ordentlichen Planungshorizontes der Nutzungsplanung sowie der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung zur Dimensionierung der Bauzone betreffend den Kanton Graubünden (vgl. insbesondere

- 53 - die Urteile des Bundesgerichts 1C\_119/2007 vom 13. November 2008 sowie 1C\_220/2009, 1C\_221/2009, 1C\_224/2009 vom 26. April 2010) und den Bestrebungen zur Begrenzung und besseren Auslastung von Zweitwohnungen (z.B. der per 1. Juni 2011 in Kraft getretene Art. 8 Abs. 2 und Abs. 3 aRPG [ab 1. Mai 2014: Art. 8a Abs. 2 und 3 RPG und wiederum aufgehoben per 1. Januar 2016 durch das Inkrafttreten des ZWG], wonach richtplanerische Vorgaben betreffend Zweitwohnungen zu ergreifen waren), war das Zuwarten mit der Erschliessung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ (allenfalls gesichert durch den Erlass einer Planungszone) angezeigt. e) Zudem ist noch festzuhalten, dass die bereits erstellte Erschliessungsstrasse, insbesondere der Abschnitt vom Gebiet O.10.\_\_\_\_\_ bzw. O.11.\_\_\_\_\_ zum Gebiet O.4.\_\_\_\_\_, gemäss den in den Akten liegenden Luftbildern (Bg-act. 11) sowie dem GEP Verkehr 1:2000 O.1.\_\_\_\_\_/Materialabbauzone O.2.\_\_\_\_\_ vom 7. August 2013 (siehe Bg-act. 1) keinen, im Hinblick auf die zukünftig beabsichtigte Mitbenutzung für das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_, entsprechend grösser dimensionierten Ausbaugrad aufweist. Vielmehr handelt es sich um eine einspurige Strasse mit zwei

Ausstellflächen in der Zufahrt zum Gebiet O.4.\_\_\_\_\_ (Strassen- breite ca. 3.5 m - max. 4 m). Gemäss SN 640201 der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) beträgt das Normalprofil für einen Personenwagen bezüglich der Begegnung auf einer Strasse abhängig von der Geschwindigkeit zwischen 2.2 m und 2.6 m. Das Normalprofil für einen Fussgänger bzw. ein leichtes Zweirad beträgt etwa 1 m - 1.2 m. Dementsprechend wurde die Strasse auf den Grundbegegnungsfall zwischen einem Personenwagen und einem Fussgänger bzw. leichten Zweiradfahrer ausgelegt. Dies entspricht gemäss VSS-Norm SN 640045 bezüglich des Grundbegegnungsfalles in etwa dem Typ Zufahrtsweg, welcher für Siedlungsgebiete mit bis zu 30 Wohneinheiten anzuwenden ist und dem kleinsten Typ Erschliessungsstrasse entspricht (vgl. zur Bedeu-

- 54 - tung der VSS-Normen VGU R 16 72 / R 16 73 vom 11. Mai 2017 E.10c). Gemäss Kostenaufstellung der Beschwerdeführerin betragen die Kosten für die Quartierstrasse ca. Fr. 350'000.-- (vgl. Bf-act. 9), was in etwa einem Viertel der gesamten geltend gemachten Erschliessungskosten von Fr. 1.4 Mio. entspricht. Weil aber dieser Ausbaustandard auch bereits für die 24 Parzellen des Gebietes O.4.\_\_\_\_\_ zu fordern wäre, ist nicht ersichtlich, dass die beabsichtigte Mitbenutzung für das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ zu einer erheblichen Mehrinvestition in die Erschliessungsstrasse führte. Bei den weiteren Posten wie Ver- und Entsorgungsleitungen ist ebenfalls davon auszugehen, dass eine allfällige grössere Dimensionierung der Leitungen im Hinblick auf die Erschliessung des gesamten Gebietes O.3.\_\_\_\_\_ ebenfalls zu keinen erheblichen Mehrinvestitionen geführt hat. Somit sind die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Mehrkosten für die Mitberücksichtigung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ bei den bereits erstellten Erschliessungsanlagen von ungefähr Fr. 466'000.-- (1/3 von ca. Fr. 1.4 Mio.; vgl. Bf-act.9) in dieser Höhe nicht nachvollziehbar. Die geltend gemachten Aufwendungen für die bereits ausgeführte Erschliessung des Gebietes O.4.\_\_\_\_\_, welche hinsichtlich der Dimensionierung auch für das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ ausgelegt worden seien, können somit auch nicht dazu führen, dass das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ der Wohnzone 2 zuzuweisen wäre. 10. a) Gemäss Regierung sahen die Vorprüfungspläne zur Totalrevision der Ortsplanung ursprünglich vor, dass das fragliche Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ der Landwirtschaftszone zugewiesen werde (Bg-act. 9). Dies wurde in der Folge bis zum Beschluss der Gemeindeversammlung 7. August 2013 offensichtlich wieder geändert und das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ doch der Wohnzone 2 zugewiesen. Trotz der bereits im Schreiben des DVS vom 15. September 2011 geäusserten Vorbehalte gegenüber der Erschliessung und Überbauung des Gebietes O.5.\_\_\_\_\_ und anscheinend abwei-

- 55 - chend von den Vorprüfungsplänen wurde die Gesamtrevision der Ortsplanung vom 7. August 2013 der Regierung zur Genehmigung eingereicht, ohne dass eine weitere Kompensation dieser Fläche vorgenommen worden wäre. Dies muss aufgrund der damals bekannten Umstände in Kenntnis der Gefahr einer Nichtgenehmigung erfolgt sein. Diese Entscheidung ist zwar durch die Genehmigungsbehörde und die Rechtsmittelinstanz zu respektieren, führt aber aufgrund der aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen, unter den gegebenen Umständen, zur Nichtgenehmigung der Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, welche sich in Nachachtung der Reduktionspflicht von überdimensionierte Bauzonen, neben einer weiteren Fläche in O.8.\_\_\_\_\_, als die geeignetste Fläche für die Zuteilung zur Nichtbauzone erweist. b) Die Begründung des Antrages der beigeladenen Gemeinde X.\_\_\_\_\_ zur Aufhebung von Ziffer 3b des angefochtenen Beschlusses, deckt sich in den wesentlichen Zügen mit derjenigen der Beschwerdeführerin. Demnach werde die erwartete touristische Entwicklung in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ mit einer steigenden

Nachfrage nach Wohnbauland einhergehen und auch die spezielle Entstehungsgeschichte der gesamten Wohnzone 2 im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ müsse berücksichtigt werden. Wie vorstehend dargelegt (vgl. vorne E.5 und 9), kann dieser Argumentation nicht gefolgt werden und dementsprechend auch nicht dem Antrag auf Aufhebung der Ziffer 3b des angefochtenen Beschlusses entsprochen werden. 11. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Regierung den Bedarf an WMZ für die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ zutreffend ermittelt und eine Überdimensionierung derselben festgestellt hat. Dementsprechend ist ein zusätzlicher Bedarf von 0.9 ha Wohnbauzone im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ nicht ausgewiesen und die genehmigten Wohnbauzonen in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ im Umfang von 0.7 ha sind als angemessen zu betrachten. Weiter hat sie das Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ aufgrund von nachvollziehbaren Kriterien als ge-

- 56 - eignet erachtet, um die überdimensionierten Bauzonen in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ zu reduzieren. Andere, für die Zuteilung zum Nichtbaugebiet geeignete Flächen sind aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich. Zudem kann den Natur- und Landschaftsschutzinteressen mit der Nichtgenehmigung der Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, bestmöglich entsprochen werden bzw. erscheint die Beeinträchtigung des tangierten Trockenstandorts mangels Wohnbauzonenbedarfs als unzulässig. Auch die von der Beschwerdeführerin als vertrauensbegründende Zusicherungen hervorgehobenen Umstände, welche im Übrigen nicht alle aktenmässig ausgewiesen sind und auch bezüglich ihrer zeitlichen Wirksamkeit fraglich sind, vermögen eine Genehmigung der Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, in Anbetracht der erheblich geänderten Verhältnisse, dem gewichtigen öffentlichen Interesse an der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 57 m.w.H.) sowie den immer noch sehr grosszügigen WMZ in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ und angemessenen Reserven in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ nicht zu rechtfertigen. Die Nichtgenehmigung der Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, sowie folgerichtig auch des "übrigen Gemeindegebiet" zwischen den Gebieten O.4.\_\_\_\_\_ und O.5.\_\_\_\_\_, welches für die Erschliessungsanlagen vorgesehen war, ist also nicht zu beanstanden und der angefochtene Beschluss der Regierung erweist sich dementsprechend als rechtmässig. 12. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG kostenpflichtig. Die beigelegene Gemeinde X.\_\_\_\_\_ hat sich ebenfalls am Verfahren beteiligt und ist mit ihren Anträgen, nämlich der Aufhebung der Ziffern 3b und 4a des angefochtenen Regierungsbeschlusses, ebenfalls nicht durchgedrungen resp. es konnte darauf nicht eingetreten werden. Gemäss Art. 73 Abs. 1 i.V.m. Art. 40 Abs. 2 in fine VRG können auch den unterliegenden beigelegenen Kos-

- 57 - ten auferlegt werden, sofern sie sich am Verfahren beteiligt haben (vgl. VGU R 15 86 vom 2. Februar 2017 E.8b; VGU S 15 152 vom 1. Februar 2017 E.4). In Anbetracht der gleichgerichteten Interessen, rechtfertigt es sich mit Verweis auf Art. 73 Abs. 2 VRG die Gerichtskosten hälftig auf die Beschwerdeführerin und – unter solidarischer Haftung – die beigelegene Gemeinde X.\_\_\_\_\_ aufzuteilen. D.\_\_\_\_\_ beteiligte sich nicht am vorliegenden Verfahren, womit ihr auch keine entschädigungsberechtigten Kosten im Sinne von Art. 78 Abs. 1 VRG entstanden sind. Dem Beschwerdegegner steht nach Art. 78 Abs. 2 VRG ebenfalls keine Parteientschädigung zu, da er in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegte. Demnach erkennt das Gericht:

Jahre entspreche, deckten die Bauzonenreserven auf der Teilfläche O.4.\_\_\_\_\_ im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_, welche die Erstellung von mindestens neun Wohnbauten erlaubten, den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre selbst dann ab, wenn die Bevölkerungszunahme in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ entgegen dem Trend in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ so weiterginge. Zusätzlich könnten auch auf den Parzellen 2328 und 2379 noch zwei bis drei Wohngebäude erstellt werden. Weitere Bauzonen für die Erstellung von Wohnbauten bestünden auch noch in den unüberbauten Bauzonen der anderen Fraktionen. • Die Beschwerdeführerin mache keine konkreten Angaben zum Zweitwohnungsanteil in Teilgebiet O.4.\_\_\_\_\_ der Wohnzone O.3.\_\_\_\_\_, welche den Schluss zuliesse, dass seit der Genehmigung im Jahre 1994 sich die Verhältnisse durch das Inkrafttreten der Zweitwohnungsgesetzgebung nicht verändert hätten. In jedem Fall habe das teilrevidierte eidgenössische Raumplanungsrecht eine wesentliche Änderung bewirkt. Beispielsweise seien die bestehenden Bauzonen mit geeigneten Massnahmen besser zu nutzen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken (Art. 1 Abs. 2 lit. abis RPG). Die Bauzonen seien auf den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren zu bemessen und überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG). Weiter gebe es bezüglich Bauzonen konkrete Vorgaben für die Richtplanung (Art. 8a RPG i.V.m. Art. 5a der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1]). • Es treffe zu, dass in der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ die Bevölkerung im Verhältnis zur Gesamtgemeinde etwa 11 % betrage. Es sei aber nicht

- 20 - nachvollziehbar, wie die Beschwerdeführerin auf einen Anteil 0.15 % der Wohnbaureserven innerhalb des Siedlungskörpers von O.1.\_\_\_\_\_ gemessen an den gesamten noch unüberbauten Wohnbauzonen im Umfang von 10 ha in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ komme. Die im angefochtenen Beschluss genehmigte Wohnbauzonenreserve für O.1.\_\_\_\_\_ betrage im Verhältnis zu denjenigen der Gesamtgemeinde X.\_\_\_\_\_ 6.7 % (genehmigte Wohnbauzone Gemeinde X.\_\_\_\_\_ = 10.5 ha; genehmigte Wohnbauzonenreserven O.1.\_\_\_\_\_ = 0.7 ha). Somit könne nicht von einem deutlichen Ungleichgewicht gesprochen werden. • Sonderfaktoren in anderen Fraktionen von X.\_\_\_\_\_, insbesondere Einzelparzellen in weitgehend überbauten Strukturen, hätten dazu geführt, dass dort keine weiteren Bauzonenreduktionen möglich seien. Im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ seien solche Sonderkonstellationen nicht gegeben gewesen. Das Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_ liege nicht innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets und präsentiere sich auch vollständig unerschlossen. Darüber hinaus bestünden auch noch Nutzungskonflikte unter dem Aspekt des Natur- und Heimatschutzes. 5. a) Unbestritten richtet sich die vorliegend zu beurteilende Ortsplanungsrevision nach dem am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen revidierten RPG. Im Rahmen dieser Revision wurden einige gewichtige Änderungen betreffend die Siedlungsentwicklung eingeführt (AEMISEGGER/KISSLING, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 15 Rz. 1). So wurden beispielsweise weitere Vorgaben bezüglich des Inhaltes der Richtpläne im Allgemeinen und insbesondere betreffend Siedlung (Art. 8 und 8a RPG; vgl. auch das Einzonungsmoratorium gemäss Art. 38a RPG und Art. 52a Abs. 2 lit. a RPV), der inneren Verdichtung und der Mobilisierung von bestehendem Bauland eingeführt (Art. 3 Abs. 3 lit. abis und Art. 15a RPG) sowie einer Pflicht zur Ausgleichung von Planungsvorteilen statuiert (Art. 5 Abs. 1bis RPG). Weiter wurde auch Art. 15 RPG, welcher die Bauzone betrifft, stark überarbeitet (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 2). So enthält der revidierte Art. 15 RPG neben dem bisherigen Auftrag, die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf

- 21 - für 15 Jahre entsprechen (Art. 15 Abs. 1 RPG), auch die explizite Anweisung, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG). Überdimensioniert sind Bauzonen, wenn sie nicht mit den Anforderungen von Art. 15 RPG sowie den übrigen Planungsgrundsätzen in Einklang stehen (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 58). Diese Reduktionspflicht für überdimensionierte Bauzone wird im Übrigen auch von der Beschwerdeführerin grundsätzlich nicht bestritten. Diese Rahmenbedingungen (Planungshorizont für die Bauzonen von 15 Jahren und die Pflicht zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen) sind zwar an sich nicht neu, aber mit der Revision des RPG per 1. Mai 2014 (RPG1-Revision) wurden diese Aspekte verdeutlicht (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 44 ff. und 57). Daneben wurden auch insbesondere die Kriterien für die Neuzuweisung von Land zu einer Bauzone angepasst (Art. 15 Abs. 4 RPG). Land kann unter der Geltung des revidierten eidgenössischen Raumplanungsrechts der Bauzone zugeteilt werden, wenn es sich für die Überbauung eignet (lit. a), es auch im Falle konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (lit. b), Kulturland damit nicht zerstückelt wird (lit. c), seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist (lit. d) und damit die Vorgaben des Richtplanes umgesetzt werden (lit. e). Weiter wurde in Art. 15 Abs. 5 RPG die Erarbeitung von technischen Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen, vorgesehen. Diese Richtlinien werden ergänzt durch Art. 30a RPV, welcher die wichtigsten Eckwerte zur Bestimmung der Bauzonengrösse im Kanton konkretisiert (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 126). Damit soll im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen eine Vereinheitlichung bezüglich der Methode zur Bedarfsberechnung für Bauzonen bzw. ihrer Dimensionierung für die massgebliche Planungsperiode erfolgen, was in vielen Fällen eine Abkehr von der bisher weit verbreiteten Trend-

- 22 - methode in ihrer bisherigen Form zu Folge haben wird (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 51 und 119). Auch der Kanton Graubünden wandte bisher die Trendmethode für die Bemessung des Bauzonenbedarfs an (vgl. BGE 136 II 204 E.6.2). Die vorstehend angesprochenen Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB 2014), beschlossen von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz am 7. März 2014 und vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 17. März 2014, beschränken formell betrachtet, die Methoden zur Bauzonendimensionierung nur auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantone (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 51 ff. und 123). Es wird damit also prinzipiell nur die maximal zulässige Bauzonengrösse für den gesamten Kanton bestimmt. Bei der Methodenwahl und der Verteilung der Bauzone hinsichtlich der untergeordneten Gebietskörperschaften wie Regionen und Gemeinden verfügen die Kantone aus bundesrechtlicher Sicht formell nach wie vor über eine eigene Regelungskompetenz. Allerdings darf die auf kantonaler Ebene gewählte Methode für das Wachstum bzw. den Bedarf nicht dazu führen, dass, kantonal betrachtet, ein höheres Wachstum bzw. ein höherer Bedarf resultiert (THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: ZUFFE-REY/WALDMANN (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015, S. 226). Die TRB 2014 enthält unter anderem eine Methode für die Dimensionierung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) eines Kantons sowie die entsprechenden statistischen Grundlagen dazu (siehe TRB 2014, S. 4 f.). Daneben haben die Kantone im Rahmen der

Richtplanung, bezogen auf das bundesrechtliche Verhältnis, auch verschiedene Parameter (z.B. massgebliche Bauzonenflächenbeanspruchung pro Gemeinde für die WMZ; Festlegung eines Wachstumsszenarios für Einwohner/-innen und die Beschäftigten nach Art. 5a Abs. 1 und 2 RPV) festzulegen. Auf

- 23 - Basis der WMZ-Bauzonenflächen (überbaut/unüberbaut) sowie der massgeblichen Bauzonenflächenbeanspruchung wird die kantonale Kapazität ermittelt. Aus dem gewählten Bevölkerungsszenario der aktuellen Zahl von Einwohner/-innen und Beschäftigten in den WMZ ergibt sich die erwartete Zahl von Einwohner/-innen und Beschäftigten nach 15 Jahren in der WMZ. Der Quotient aus den erwarteten Einwohner/-innen und Beschäftigten einerseits und der berechneten kantonalen Kapazität andererseits ergibt die kantonale Auslastung (siehe TRB 2014, S. 7 f.; vgl. zum Ganzen AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 119 ff.). Ausserdem ist noch daran zu erinnern, dass für die Berechnung des Bedarfes alle relevanten Faktoren miteinzubeziehen sind. Neben den Nutzungs- bzw. Kapazitätsreserven auf der einen Seite und der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung auf der anderen Seite sind beispielsweise auch der Stand und die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur zu berücksichtigen (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 54). Zudem ist wie bisher der Bedarf auch nicht der einzige Gesichtspunkt bezüglich der Festlegung von Bauzonen. Vielmehr unterliegt die Bauzonenausscheidung nach wie vor einer umfassenden Abwägung und Abstimmung aller räumlichen wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (vgl. Art. 15 Abs. 3 RPG; AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 56 und 74 ff.). b) Für die Steuerung der Siedlungsentwicklung im Lichte der RPG1-Revision ist der kantonale Richtplan von grosser Bedeutung (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 21). In Nachachtung der RPG1-Revision, insbesondere der neuen Richtplaninhalte gemäss Art. 8 und 8a RPG sowie der Übergangsbestimmung Art. 38a RPG wird momentan das Kapitel 2 (Raumordnungspolitik) und Kapitel 5 (Siedlung) angepasst. Die öffentliche Auflage fand vom 11. November 2016 bis 16. Februar 2017 statt. Im Hinblick auf diese Richtplananpassung wurden neben weiteren raumplanerischen Grundlagen insbesondere auch Gemeindedatenblätter erarbeitet (siehe Antwort der Regierung vom 20. April 2016 auf die Anfrage Caduff betref-

- 24 - fend Umsetzung der Raumplanungsgesetzgebung im Kanton Graubünden, in: Grossratsprotokoll Kanton Graubünden April 2016, S. 956 f.). Darin werden pro Gemeinde insbesondere Aussagen zum Überbauungsstand, den Kapazitätsreserven (Quotient der Geschossflächenreserven in der unüberbauten bzw. unternutzten Bauzone und dem definierten Geschossflächenbedarf pro Einwohner), der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung bis ins Jahre 2040 (gestützt auf die Bevölkerungsperspektive GR 2040 [Spezialszenario], welches auf das Bevölkerungsszenario "hoch" des Bundesamtes für Statistik [BFS] kalibriert ist) sowie eine Gegenüberstellung des prognostizierten Wohnbedarfes zu den mobilisierbaren Kapazitätsreserven der Wohn-, Misch- und Zentrumszone (WMZ) festgehalten. Aus diesen Gemeindedatenblättern wird somit insbesondere ersichtlich, wie die Bevölkerungsentwicklung mit den Kapazitätsreserven korrespondiert und ob dementsprechend unterdimensionierte WMZ bestehen, die bestehende, mobilisierbare Kapazitätsreserve in etwa dem prognostizierten Bedarf entspricht oder ob überdimensionierte WMZ bestehen. Der Kanton Graubünden gehört aufgrund des aktuellen Kenntnisstandes im Übrigen zu denjenigen Kantonen, welche gesamtkantonal gesehen eine Auslastung der WMZ von unter 100 % aufweisen. Somit

verfügt der Kanton Graubünden gesamtkantonal betrachtet über zu grosse Bauzonen und neue Einzonungen von WMZ sind auch nach der Genehmigung des neuen Richtplanes durch den Bundesrat grundsätzlich zu kompensieren, auch wenn das generelle Bauzonenmoratorium gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 52a Abs. 2 lit. a RPV nicht mehr zur Anwendung gelangt. Die Ausrichtung der Bauzonengrösse auf den Bedarf von 15 Jahren war seit jeher eine zentrale Vorgabe des eidgenössischen Raumplanungsrechtes (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 8 und 15; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 15 Rz. 27 ff.). Allerdings wurden im Rahmen der RPG1-Revision weitere Anforderungen bezüglich des planungsrechtlichen Umganges mit Bauzonen eingeführt und Aufträge, insbesondere die Pflicht zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen, - 25 - verdeutlicht (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG). Insofern diente die RPG1-Revision auch der Einleitung einer Korrektur von Vollzugsdefiziten (vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: ZUFFEREY/WALDMANN (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015, S. 221). Ausserdem ist noch darauf hinzuweisen, dass bereits der aktuelle kantonale Richtplan vom 19. November 2002 (KRIP; genehmigt durch den Bundesrat am 19. September 2003 und zwischenzeitlich mehrfach angepasst) vorsieht, dass die Siedlungsgrenzen nach aussen zu stabilisieren seien und ein beachtlicher Teil des neuen Flächenbedarfs durch verbesserte Nutzung und Umstrukturierung des Gebäudebestandes zu realisieren sei (vgl. Kapitel 5.3.1 des KRIP [Stand: 31. Dezember 2009]; vgl. auch BGE 136 II 204 E.6.2.2). Mit anderen Worten sollen in Nachachtung des Konzentrationsprinzips und dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens in erster Linie bisher unausgeschöpfte Nutzungsmöglichkeiten im überbauten Gebiet berücksichtigt werden. c) Für die Berechnung des kommunalen Bedarfes an WMZ kann also, formell betrachtet, nicht direkt die TRB 2014 herangezogen werden, weil sich diese Richtlinie nur auf das Verhältnis Bund - Kanton bezieht. Allerdings scheint die bisher weit verbreitete Trendmethode unter dem revidierten eidgenössischen Raumplanungsrecht nicht mehr vollumfänglich den gestellten Anforderungen an eine Methode zur Erhebung des Bedarfes an WMZ zu genügen, da sie die Gefahr für Erweiterungsautomatismen birgt (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 51). Denn wenn ein wesentliches Element für die Schätzung des Bedarfes für den Planungszeitraum der bisherige Bauandverbrauch darstellt, besteht die Gefahr, dass insbesondere die Berücksichtigung der inneren Nutzungsreserven nur ungenügend erfolgt, was eine weitere Ausdehnung des Siedlungsgebietes zur Folge hat und somit dem Konzentrationsprinzip sowie dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens zuwiderläuft

- 26 - (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 51; BGE 136 II 204 E. 6.2). Die Regierung stellte im angefochtenen Beschluss auf die erhobenen Wohnbauzonenreserven gemäss Übersicht über den Stand der Überbauung, der Erschliessung und der Baureife (Übersicht UEB) vom August 2013 ab (vgl. Planungs- und Mitwirkungsbericht vom August 2013, Anhang 1; gemäss Bg-act. 1). Weiter stützt sie sich für die Ermittlung des Bauzonenbedarfes auf das maximale Szenario der Bevölkerungsentwicklungsprognose des BfS, auf welche auch in den TRB 2014 Bezug genommen wird. Sie berücksichtigt demzufolge die methodischen Vorgaben gemäss Art. 15 Abs. 5 RPG, Art. 30a RPV und der TRB 2014, welche für die kantonale Bauzonendimensionierung betreffend WMZ gelten, in angemessener Weise (vgl. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: ZUFFEREY/WALDMANN (Hrsg.), Revision

Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015, S. 226). Diese Vorgehensweise steht auch im Einklang mit den beabsichtigten richtplanerischen Vorgaben, wonach insbesondere die Angaben im Gemeindedatenblatt mit ähnlichen Feststellungen eine Aussage über den voraussichtlichen Bedarf und sein Verhältnis zu den Nutzungs- bzw. Kapazitätsreserven erlauben. Denn aus der geplanten Anpassungen der Kapitel 2 und 5 des Kantonalen Richtplanes sowie den dafür geschaffenen Grundlagen wie dem Gemeindedatenblatt, lässt sich schliessen, dass sich unter dem per 1. Mai 2014 revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetz die Bemessung des voraussichtlichen Bedarfes an WMZ für die nächsten 15 Jahre insbesondere an der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung, dem festgelegten Geschossflächenbedarf bzw. der Bauzonenflächenbeanspruchung sowie den Kapazitätsreserven (in der unüberbauten und unternutzten WMZ) orientieren wird. Im Übrigen hält auch bereits der im Jahre 2003 vom Bundesrat genehmigte und zwischenzeitlich mehrmals angepasste KRIP fest, dass die Siedlungsent-

- 27 - wicklung nach innen zu lenken und der Bedarfsnachweis anhand von Nutzungsreserven und künftigen Bedarf zu erbringen sei. Zur Bestimmung der erwarteten Nachfrage seien Perspektivrechnungen für die künftige Bevölkerungsentwicklung erarbeitet worden (vgl. zum Ganzen Kapitel 5.3.1 des KRIP [Stand: 31. Dezember 2009]).

d) Bei der Evaluierung des Bedarfes an WMZ auf kommunaler Stufe ist ein gesamtheitlicher Betrachtungswinkel anzuwenden. Art. 15 Abs. 3 RPG legt fest, dass die Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind. Dabei seien die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (vgl. Art. 1 und 3 RPG) zu befolgen (AEMISEG-GER/KISSLING, a.a.O., Art. 15 Rz. 69 ff.). So kann die ausschliessliche Beschränkung des Blickwinkels auf eine Fraktion einer Gemeinde nicht im Sinne des revidierten eidgenössischen Raumplanungsrechtes liegen. Vielmehr ist grundsätzlich ein grösserer Betrachtungsperimeter anzuwenden. Ausgangspunkt ist sicherlich das gesamte Gemeindegebiet und allenfalls angrenzende Gebiete. Es kann sich unter Umständen auch rechtfertigen, beispielsweise die gesamte Region zu berücksichtigen. Der voraussichtliche Bedarf an WMZ ist also gesamthaft in einem grösseren räumlichen Kontext zu betrachten. Aus diesem Grund kann auch dem Einwand der Beschwerdeführerin, wonach der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung der (fusionierten) Gemeinde X.\_\_\_\_\_ durch die erfolgte Gemeindefusion keine Nachteile erwachsen dürften, in dieser Absolutheit nicht gefolgt werden.

Entscheidend muss im Grundsatz sein, in welcher Hinsicht sich die gesamte Gemeinde, allenfalls sogar unter Berücksichtigung der Region O.9.\_\_\_\_\_/X.\_\_\_\_\_, bezüglich WMZ entwickeln will. aa) Dafür kann insbesondere der am 17. Februar 2015 von der Regierung genehmigte regionale Richtplan X.\_\_\_\_\_ herangezogen werden, auch wenn dieser nach Genehmigung des angepassten kantonalen Richtpla-

- 28 - nes, insbesondere im Bereich Siedlung, noch weiterzuentwickeln und allenfalls anzupassen ist. Bezüglich der vorliegenden Angelegenheit führte die Regierung in Genehmigungsbeschluss vom 17. Februar 2015 (vgl. Bf-act. 2 und Bg-act. 10) aus, dass die Festlegung des Wohngebietes O.3.\_\_\_\_\_ als wichtiger Standort Wohnen nicht zu rechtfertigen sei. Das Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ liege sowohl im Verhältnis der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ als auch in Bezug auf das regionale Zentrum peripher. Diese Festlegung stehe somit im Widerspruch zur angestrebten Stärkung des regionalen Zentrums O.12.\_\_\_\_\_ und wie bereits in der damaligen Vorprüfung des regionalen Richtplanes erläutert, sei nicht

nachvollziehbar wie die Festlegung eines Wohngebietes in O.3.\_\_\_\_\_ eine Stärkung der angestrebten funktionalen Struktur aus gesamtregionaler Sicht zu schaffen vermöge. Weiter bestünden im Gebiet O.3.\_\_\_\_\_ bekanntermassen erhebliche Nutzungskonflikte. Unabhängig davon, ob es sich bei der Wohnzone 2 im Gebiet O.5.\_\_\_\_\_ um eine zweite Nutzungsetappe oder eine rechtskräftige Bauzone mit etappierter Erschliessung handle, sei dieses Teilgebiet noch vollständig unüberbaut und unerschlossen. In Anbetracht der heutigen materiellen Voraussetzungen seien die Bedingungen nicht erfüllt, um als wichtiges Gebiet für das Wohnen aus gesamtregionaler Sicht gelten zu können. Weiter wurde der Bedarf auf richtplanerischer Ebene auch aufgrund der negativen Bevölkerungsentwicklung, selbst bei Wahl des höchstmöglichen Szenarios, in Frage gestellt, wobei auf statistisch fundierte Annahme der Bevölkerungsentwicklung im Lichte der RPG1-Revision abzustellen sei und auch Verdichtungsmöglichkeiten miteinzu beziehen seien. bb) Diese Ausführungen der Regierung im Rahmen der Genehmigung des regionalen Richtplanes X.\_\_\_\_\_ sind in Anbetracht der revidierten raumplanungsrechtlichen Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nicht zu beanstanden. So wird der Fokus auf eine gesamtregionale Sichtweise im Sinne von Art. 15 Abs. 3 RPG gerichtet, welcher insbesondere auf eine Stär-

- 29 - kung des regionalen Zentrums ausgerichtet sein soll. Die Regierung genehmigte den regionalen Richtplan X.\_\_\_\_\_ dementsprechend auch mit Festsetzungen bzw. Zwischenergebnissen hinsichtlich differenzierten Entwicklungsschwerpunkten (vgl. Kapitel 5.3 des regionalen Richtplanes X.\_\_\_\_\_); genehmigt durch die Regierung des Kantons Graubünden am

## **E. 17**

Februar 2015). O.12.\_\_\_\_\_ soll als Wohn- als auch als regionaler Arbeitsstandort weiterentwickelt werden. O.1.\_\_\_\_\_ hingegen ist als Entwicklungsstandort Tourismus festgesetzt worden. Somit ist nicht ersichtlich, wie die Festlegung von O.3.\_\_\_\_\_ als wichtiger Standort Wohnen unter zusätzlicher Berücksichtigung der peripheren Lagen sowohl bezüglich des Kernes der Fraktion O.1.\_\_\_\_\_ als auch des regionalen Zentrums O.12.\_\_\_\_\_ angezeigt sein und sich in das Gesamtkonzept des regionalen Richtplanes X.\_\_\_\_\_ einfügen soll. Der Verweis der Beschwerdeführerin auf die beabsichtigte touristische Entwicklung des Skigebietes O.7.\_\_\_\_\_ und der geltend gemachte Wohnbedarf aufgrund der zusätzlichen Arbeitsplätze ändert daran nichts. Denn auch aufgrund der im regionalen Richtplan X.\_\_\_\_\_ festgelegten funktionalen Struktur, welche die Ausstattung mit Infrastrukturen z.B. im Bildungsbereich tendenziell in der Richtung des regionalen Zentrums vorsieht (vgl. Kapitel 5.1 des regionalen Richtplanes X.\_\_\_\_\_ ) und der vertretbaren Distanzen zu weiteren Wohnbauzonenreserven in anderen Fraktionen der Gemeinde X.\_\_\_\_\_, lässt sich auch aus einer verstärkten touristischen Entwicklung nicht ohne Weiteres ein wichtiger Schwerpunkt Wohnen als richtplanerische Festlegung herleiten. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in der Touristikzone gemäss Art. 21 BauG im Rahmen des Genehmigungsbeschlusses vom 13. September 2016 (Bf-act. 1 und Bg-act. 13) auch Dienstwohnungen im Zusammenhang mit dem Gastgewerbe zugelassen wurden, womit dort in untergeordneter Weise grundsätzlich auch spezifischer, mit dem Tourismus zusammenhängender Wohnraum zonenkonform wäre. Insofern verfängt auch die Argumentation der Beschwerdeführerin nicht, wonach aufgrund der erwarteten touristischen Entwicklung in O.1.\_\_\_\_\_

- 30 - und dem damit einhergehenden zusätzlichen Bedarf an Wohnraum für die dort angestellten Personen die Wohnzone 2, Teilgebiet O.5.\_\_\_\_\_, im Umfang von knapp 0.9 ha bzw. 16 Parzellen mit einer durchschnittlichen Fläche von je etwa 550 m<sup>2</sup> benötigt werde.

e) Gemäss der, im angefochtenen Beschluss erwähnten und bei den Genehmigungsunterlagen befindlichen, Übersicht UEB vom August 2013 (vgl. Planungs- und Mitwirkungsbericht vom August 2013, Anhang 1; gemäss Bg-act. 1), sind in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ Wohnbauzonen von rund 62.1 ha vorhanden. Davon sind rund 50.4 ha überbaut, womit etwa

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