

GR_GERICHTE R 2018 12 vom 12. Februar 2019

GR Gerichte, 2019-02-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2018_12

FR: GR_GERICHTE R 2018 12 du 12 février 2019

IT: GR_GERICHTE R 2018 12 del 12 febbraio 2019

Regeste

Baueinsprache | Baurecht

Erwägungen

E. 5

Die Baugesellschaft B._____ beantragte mit Vernehmlassung vom 11. Januar 2018 die Abweisung der Einsprache.

E. 5.1

Die vorliegende Angelegenheit fällt nämlich in den Anwendungsbereich von Art. 75b BV, gemäss welchem der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche (BGF) einer Gemeinde auf 20 % beschränkt ist. Da die beschwerdegegnerische Gemeinde diese prozentmässige Beschränkung unbestrittenermassen übersteigt (vgl. vom Bundesamt für Raumentwicklung - 19 - jährlich publiziertes Wohnungsinventar der betreffenden Gemeinde [Zweitwohnungsanteil 75.6 %]), ist die Schaffung neuer Zweitwohnungen gemäss Art. 6 ff. ZWG grundsätzlich nicht mehr möglich. Das ZWG regelt jedoch diverse Ausnahmetatbestände, gestützt auf welche die Schaffung neuer Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % dennoch zulässig ist. Einer von diesen Ausnahmetatbeständen wird eben in der Übergangsbestimmung von Art. 26 Abs. 1 ZWG statuiert, wonach Zweitwohnungen dann erstellt werden dürfen, wenn sie Gegenstand eines projektbezogenen und mindestens zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichteten Sondernutzungsplänen bilden, welcher vor dem 11. März 2012 rechtskräftig genehmigt wurde (lit. a) und die wesentlichen Elemente der Baubewilligung betreffend Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie deren Nutzungsart und Nutzungsmass regelt (lit. b).

E. 5.2

Der Botschaft des Bundesrates zum Zweitwohnungsgesetz (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 19. Februar 2014, BBl 2014, S. 2287 ff., 2315) lassen sich zur erwähnten Ausnahmebestimmung (damals noch Art. 24 des Entwurfes zum ZWG) folgende Ausführungen entnehmen: "Die Voraussetzungen nach Absatz 1 stellen sicher, dass die in der Regel aufwendigen Planungen für projektbezogene Sondernutzungspläne, die zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet sind, schon vor der Annahme des Zweitwohnungsartikels erfolgt sind. Ob es sich bei einem Sondernutzungsplan um einen solchen spezifischen Sondernutzungsplan handelt oder nicht, ist insbesondere aufgrund des Projektbeschriebs, der angestrebten Planungsziele und der vorgesehenen Nutzungsarten zu beurteilen.

Sondernutzungspläne mit schematischen Baubereichen und ohne ersichtlichen Projektbezug fallen nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 24. Artikel 24 beschränkt sich auf projektbezogene Sondernutzungspläne, die am 11. März 2012 rechtskräftig genehmigt waren und deshalb altrechtlichen Sachverhalten wie den am 11. März 2012 rechtskräftigen Baubewilligungen gleichgestellt werden können. Inhaltlich geht es um Pläne, die die Ausführung bis in die architektonischen Einzelheiten festlegen

- 20 - und deshalb den Charakter eines baurechtlichen Vorentscheids haben. Artikel 24 dient der Klarstellung, dass gestützt auf solche Pläne Baubewilligungen auch noch nach Inkrafttreten des Gesetzes erteilt werden können. Artikel 24 sagt nichts aus über Baubewilligungen, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erteilt werden und sich auf projektbezogene Sondernutzungspläne im skizzierten Sinn stützen, die am 11. März 2012 bloss genehmigt waren und erst nachher Rechtskraft erlangt haben. Wie solche Fälle beurteilt werden, soll der Praxis im Einzelfall überlassen bleiben (analog den Baubewilligungen, die am 11. März 2012 erstinstanzlich erteilt, aber noch nicht in Rechtskraft erwachsen waren). Diese Fälle sollen nach den konkreten Umständen des Einzelfalls beurteilt werden, das heisst insbesondere danach, ob das Vertrauen in den Bestand solcher Pläne, wenn sie erst nach dem 11. März 2012 rechtskräftig geworden sind, Schutz verdient. Keinen Schutz verdienen solche Pläne, die nach dem 11. März 2012 im Beschwerdeverfahren erheblich modifiziert worden sind. Im Übrigen ist die Beurteilung im Einzelfall vor allem deshalb geboten, weil sich das Gewicht des Vertrauens in den Bestand eines entsprechenden Plans mit zunehmender zeitlicher Distanz zum Zeitpunkt, in dem er rechtskräftig geworden ist, relativiert. Sondernutzungspläne nach Artikel 24 sollen veränderten Verhältnissen angepasst werden können, namentlich soweit ein Projekt dadurch verbessert wird. Der Zweitwohnungsanteil und der durch solche Wohnungen belegte Anteil an den Hauptnutzflächen für das Wohnen darf jedoch nicht erhöht werden (Abs. 2)." Sodann lässt sich dem erläuternden Bericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zur nicht mehr geltenden Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 diesbezüglich was folgt entnehmen: "Die Gewichtung des Vertrauensschutzes hängt vorwiegend von der Regelungsdichte des Plans ab: Wo ein Sondernutzungsplan projektbezogen die zugelassenen Bauten und Anlagen bis hin zu den Einzelheiten der architektonischen Gestaltung festgelegt hat und in einem Verfahren erlassen wurde, welches Betroffenen Mitwirkungsrechte garantiert, erlangt er eine materielle Bedeutung, die einer Baubewilligung sehr nahekommt. Der hohe Detaillierungsgrad von solchen Sondernutzungsplänen hat Lehre und Bundesgericht daher veranlasst, ihnen materiell-rechtlich die Bedeutung eines baurechtlichen Vorentscheids einzuräumen. Es besteht deshalb mit anderen Worten ein aus dem Vertrauensschutz abgeleiteter Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung. Artikel 75b BV hat daran, zumindest, wenn man ihn in Konkordanz mit Artikel 9 BV (Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben) auslegt, nichts geändert. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, das Verhältnis zwischen den in Artikel 75b BV zum Ausdruck kommenden

- 21 - öffentlichen Interessen und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) in generell-abstrakter Weise zu klären und damit Rechtssicherheit zu schaffen. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Artikel 75b BV genehmigte projektbezogene Sondernutzungspläne, die einen hohen Detaillierungsgrad aufweisen und die wesentlichen Elemente der Baubewilligung (namentlich auch mit Bezug auf die Nutzungsart, was auch impliziert, dass der Sondernutzungsplan bereits eine Nutzung als Zweitwohnung vorsieht)

vorwegnehmen, werden daher den altrechtlichen Baubewilligungen gleichgestellt."

E. 5.3

Mit den Beschwerdegegnerinnen ist vorab festzustellen, dass die Rüge des Beschwerdeführers, Art. 26 ZWG sei verfassungswidrig, unfundiert ist. Gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts ist nämlich von der Verfassungskonformität von Art. 26 ZWG auszugehen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_580/2014 vom 25. November 2015 E.2.3 zu Art. 8 der ausser Kraft gesetzten Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012, der die gleichen Voraussetzungen betreffend projektbezogene Sondernutzungspläne aufwies). Zudem sei noch bemerkt, dass das Gericht gemäss Art. 190 BV Art. 26 ZWG selbst dann anzuwenden hätte, wenn dieser verfassungswidrig sein sollte. Es gibt nämlich keine Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetze. Ausserdem gilt noch zu präzisieren, dass das Verwaltungsgericht – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – nicht befugt ist, für die Übergangsregelung in Art. 26 ZWG irgendeine Befristung festzusetzen. Art. 26 ZWG ist in dieser Form in Kraft und vom Verwaltungsgericht demnach zu beachten.

E. 5.4

Der Quartierplan Wohnüberbauung C._____ wurde vom Vorstand der Gemeinde X._____ am 17. August 2010 genehmigt und ist am 18. September 2010 in Rechtskraft erwachsen. Damit ist die zeitliche Voraussetzung von Art. 26 Abs. 1 lit. a ZWG (rechtskräftige Genehmigung vor dem 11. März 2012) unbestrittenermassen erfüllt. Ausserdem hat der Quartierplan – soweit ersichtlich – auch keine nachträglichen Änderungen erfahren, welche vor dem Hintergrund von Art. 26 Abs. 2 ZWG eingehend zu prüfen wären.

- 22 -

E. 5.5

Umstritten und zu klären ist zunächst, ob der Detaillierungs- resp. Konkretisierungsgrad sowie die Projektbezogenheit des zu beurteilenden Quartierplans den Anforderungen von Art. 26 Abs. 1 ZWG zu genügen vermag. Gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. b ZWG muss der projektbezogene Plan namentlich die wesentlichen Elemente der Baubewilligung betreffend Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie deren Nutzungsart und Nutzungsmass regeln.

E. 5.6

Der Beschwerdeführer argumentiert im Wesentlichen, aus der Beschreibung der Sondernutzungspläne in Art. 26 ZWG müsse geschlossen werden, dass nur sog. mit Baubewilligungen vergleichbare Überbauungsordnungen für mit genügender Genauigkeit festgelegte Bauten und Anlagen darunterfielen. Der Detaillierungsgrad des zu beurteilenden Quartierplans gehe weniger weit als der im Bundesgerichtsurteil 1C_860/2013 vom 18. September 2014 geprüfte Quartierplan D._____. Dieser habe wenigstens noch auf die Erstwohnungsanteile hingewiesen. Zudem zeige der Verwaltungsgerichtsentscheid R 13 15A und R 13 60A vom 9. September 2014 betreffend den Quartierplan E._____ wie dieser Quartierpläne teilweise sehr unbestimmte Vorgaben enthalte, woraus zu schliessen sei, dass Quartierpläne in der bündnerischen Raumplanungsgesetzgebung Instrumente der Grundzonenplanung und nicht Sondernutzungspläne im Sinne von Art. 26 ZWG seien. Demgegenüber stellen sich die Beschwerdegegnerinnen auf den Standpunkt, dass sämtliche Voraussetzungen für die Erteilung der Baubewilligungen gestützt auf Art. 26

ZWG erfüllt seien. Der fragliche Quartierplan Wohnüberbauung C._____ beziehe sich auf ein Projekt. Zudem regle dieser die wesentlichen Elemente der Baubewilligung betreffend Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung sowie deren Nutzungsmass. Dass der Quartiergestaltungsplan Wohnüberbauung C._____ weniger konkret als der vom Bundesgericht geprüfte Quartierplan D._____ sei, treffe nicht zu. Das Bundesgericht habe diesem Plan den Charakter eines Sondernutzungsplans abgesprochen, weil dieser noch einen relativ grossen

- 23 - Spielraum für die Dimensionierung und die architektonische Gestaltung der Bauten offengelassen habe. Dieser hier zu beurteilende Gestaltungsplan weise diesbezüglich einen hohen Detaillierungsgrad auf. Zudem habe der Quartierplan D._____, im Gegensatz zum Quartierplan Wohnüberbauung C._____, keine Vorschriften zur Nutzung enthalten und keinen Bezug zu einem konkreten Projekt gehabt. Auch aus dem Hinweis auf den Quartierplan E._____ könne der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten. Der fragliche Entscheid sei nicht einschlägig, zumal im dortigen Verfahren aufgrund einer Vereinbarung zwischen der Gemeinde und der Bauherrschaft der Vertrauensschutz im Vordergrund gestanden habe.

E. 5.7

Der Quartierplan Wohnüberbauung C._____ besteht aus den Plänen Quartierplangebiet mit Bestand, Quartiergestaltung, Bauflächen und Umgebung, Quartiererschliessung mit Parkierung, Grenz- und Gebäudeabstände, Höhenknotenplan und Gebäude- und Firsthöhen. Grundlagen bilden gemäss Art. 5 Quartierplanvorschriften (QPV) der Plan Richtprojekt Gebäudegrundrisse mit Bemassungen, der Plan Richtprojekt Hauptfassaden mit dargestelltem Gestaltungscharakter Gebäude, der Etappierungsplan, der Erläuterungsbericht und der Lärmschutznachweis (vgl. Bg1-act. 1). Dem Erlass des Quartierplans haben konkrete und projektbezogene Angaben und Berechnungen (Art. 6-15 QPV: Gestaltungs- und Bauvorschriften samt Ausnutzungsberechnung; Art. 16-19 QPV: Erschliessung) zugrunde gelegen. Die Pläne sind im Massstab 1:200 gezeichnet. Konkret sind im Quartiergestaltungsplan die Lage und Stellung der Gebäude inklusive Geschosshöhen, die bebaubaren Flächen, die Erschliessung sowie die Wasserflächen (Kiesfangbecken, Bach, Klärteich, Badesee) festgelegt. Im Plan Bauflächen und Umgebung werden die überbaubaren Flächen sowie die Umgebungsgestaltung festgelegt. Im Quartiererschliessungsplan mit Parkierung wird die Quartiererschliessung durch Zufahrt und Erschliessungswegen, die Parkierungsanlage sowie die Gebäudeerschliessung und den Standort für den Containerplatz geregelt. Es enthält zudem Angaben über

- 24 - die Anzahl der Parkplätze sowie die Zufahrt zur Parzelle West. Im Plan Grenz- und Gebäudeabstände werden die Grenz- und Gebäudeabstände entsprechend den Vorschriften der Wohnzone A sowie die Gestaltung der Gebäudeabstände innerhalb des Quartierplanperimeters verbindlich festgelegt. Aus dem Höhenknotenplan wird die Darstellung der einzelnen Höhenknoten für die Gebäudeschwerpunkte, Trauf- und Firsthöhe sowie der Erdgeschossknoten ersichtlich. Die Einpassung der Gebäude im Gelände und die Gebäudehöhen im Zusammenhang mit den Terrainschwerpunkten werden sodann im Plan Gebäude- und Firsthöhen festgelegt. In den Quartierplanvorschriften wird schliesslich unter anderem die Gestaltung der Gebäude detailliert und verbindlich festgelegt (Art. 6-15; vgl. Bg1-act. 1). Diese werden durch diverse Planbestandteile sowie durch den Erläuterungsbericht konkretisiert (insb. Ziff. 2 "Gestaltungskonzept"; vgl. Bg1-act. 2). In Ziff. 2.1 des Erläuterungsberichts werden Aussagen über die bauliche Gestaltung der

Umfassungswände und die Dachgestaltung gemacht. Ziff. 2.2 enthält Vorgaben zur Umgebungsgestaltung. In Art. 13 QPV (Bg1-act. 1) werden sodann die Gebäudehöhen detailliert für jedes Gebäude angeben. Gemäss Art. 10 Abs. 2 QPV sind die im Quartierplan festgelegten Gebäudeabmessungen profiliert worden und können im Baubewilligungsverfahren nicht mehr angefochten werden. Richtplancharakter haben ferner gemäss Art. 5 QPV die Richtprojekte Gebäudegrundrisse und Hauptfassaden, der Erläuterungsbericht sowie der Lärmschutznachweis. Bezüglich des Nutzungsmasses kann auf die detaillierte Ausnutzungsberechnung in Art. 15 QPV verwiesen werden. Aus dieser Bestimmung ergibt sich insbesondere auch, wie die gesamte BGF von 6258.10 m² auf die geplanten 56 Wohnungen aufgeteilt werden. Der Quartierplan äussert sich zudem über die Nutzung der geplanten Bauten aus, was schon aus dem Titel ersichtlich ist ("Wohnüberbauung C._____"). Zudem liegt das Gebiet in der Wohnzone A. Der vorliegende Quartierplan weist hinsichtlich der Lage, der Stellung, der Grösse und der Gestaltung der Bauten, der einzelnen Erschliessungsanlagen sowie der Umgebungsgestaltung somit einen sehr hohen Detaillierungsgrad auf.

- 25 - Der fragliche Quartierplan schränkt die bauliche Freiheit gegenüber der Regelung in der Grundordnung erheblich ein. Der Beschwerdeführerin 2 ist bei der Stellung, Dimensionierung und der architektonischen Gestaltung der Bauten kein grosser Spielraum mehr geblieben. Dies zeigt auch der Vergleich insbesondere des Quartiergestaltungsplanes Bauflächen und Umgebung Situation 1:200 und des Quartiergestaltungsplanes Richtprojekt Gebäude Grundrisse 1:200 mit den bewilligten Situationsplänen (Bg1-Beilagen) für Haus F (9. Etappe) und Haus G (Häuser G1 und G2 mit Tiefgarage, 8. Etappe). Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers ist der Detaillierungsgrad des vorliegenden Quartierplans damit viel höher als derjenige im Quartierplan D._____, gemäss Urteil des Bundesgerichtes 1C_860/2013 vom 18. September 2014. Dieser legte "bloss" Freihalteflächen, Baulinien und Baugestaltungslinien fest und regelte in den Quartierplanvorschriften die "Grundsätze" für die Bauweise und die Gestaltung der Bauten sowie deren Umgebung. Im Gegensatz zum vorliegend zur Diskussion stehenden Quartierplan Wohnüberbauung C._____ liess der Quartierplan D._____ einen relativ grossen Spielraum für die Dimensionierung und die architektonische Gestaltung der Bauten und es fehlte ein Bezug zu einem konkreten Bauprojekt. Dementsprechend erkannte das Bundesgericht dem Quartierplan D._____ denn auch die Qualität eines projektbezogenen Sondernutzungsplans (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_860/2013 vom 18. September 2014 E.6.2). Des Weiteren wird die Baufreiheit durch den Quartierplan Wohnüberbauung C._____ auch wesentlich mehr eingeschränkt, als im Quartierplan F._____ der Gemeinde Y._____, welcher Gegenstand des Urteils des Bundesgerichtes 1C_580/2014 vom 25. November 2015 gebildet hat, wobei das Bundesgericht selbst dort die Sondernutzungsplanqualität des fraglichen Quartierplans bejaht hat. Vor diesem Hintergrund sowie unter Berücksichtigung des hohen Detaillierungsgrads des Quartierplans Wohnüberbauung C._____ und der Tatsache, dass der Quartierplan die bauliche Freiheit gegenüber der Regelung in der Grundordnung erheblich einschränkt, kommt

- 26 - dem Quartierplan Wohnüberbauung C._____ der Charakter eines baurechtlichen Vorentscheids zu.

E. 5.8

Zu prüfen bleibt noch, ob der Quartierplan "mindestens zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen" ausgerichtet ist (vgl. Art. 26 Abs. 1 ZWG).

E. 5.8.1

Dazu macht der Beschwerdeführer insbesondere geltend, unter Ziff. 2.22. der angefochtenen Bewilligungen werde spezifiziert, dass sowohl Ortsansässigen als auch Nichtortsansässigen die Wohnungen nützen dürfen. Damit stehe fest, dass in den Augen der Beschwerdegegnerin 1 der strittige Quartierplan nicht zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet sei. Die Frage der Nutzung der Wohnungen sei auch nach der Quartierplanung offengeblieben und das Problem der Zweitwohnungen sei vorerst mit einem Sondergesetz über die Lenkung des Zweitwohnungsbaus behandelt worden (Gesetz vom 4. November 2011) und dann durch die Anpassung der Grundordnung an Art. 75b BV. Über die Verteilung der Kontingente sei erst anlässlich der Baubewilligung entschieden worden. Damit sei erwiesen, dass der Quartiergestaltungsplan vom 17. August 2010 nicht zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet sei. Entsprechend habe auch die Gemeinde im Gesetz vom 4. November 2011 in Ziff. 2 lit. e präzisiert, dass Projekte, bei denen die Baubewilligungsdauer abgelaufen sei, der Kontingentierung unterstellt seien. Die Bemerkung unter Ziff. 3.2 auf S. 5 des Erläuterungsberichts des Quartiergestaltungsplans betreffend die Dauer der Erstellung der geplanten Überbauung wegen der Kontingentierung sei keineswegs eine Zusicherung, dass Zweitwohnungen gebaut werden dürften, sondern im Gegenteil ein Hinweis auf die Unsicherheit des Erhalts der Kontingente. Der Eigentümer der Parzelle 147 habe schon anlässlich des Erlasses des Quartierplanes im Jahr 2010 gewusst, dass die Nutzung der geplanten Wohnungen als Zweitwohnungen keineswegs sicher gewesen sei, sondern durch die

- 27 - Massnahmen der Gemeinde zur Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus präjudiziert würde. Er hätte zudem damit rechnen müssen, dass für die sich in der Wohnzone A befindende Bauparzelle angesichts der konstanten Wohnbevölkerungszunahme eine Nachfrage nach Wohnungen für Einheimische bestehe.

E. 5.8.2

Zu beachten ist, dass Art. 26 Abs. 1 ZWG nicht verlangt, dass die Zweckbestimmung im Sondernutzungsplan explizit vermerkt sein muss. Es genügt, wenn die Nutzung der Bauten zu Zweitwohnungszwecken implizit aus der Gesamtheit des Plans, den dazugehörigen Vorschriften und den gesamten rechtlichen oder tatsächlichen Umständen ersichtlich ist. Dies ist etwa der Fall, wenn die Anlage angesichts ihrer Lage und ihrer Zweckbestimmung klar auf die touristische Nutzung ausgerichtet ist (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_508/2014 vom 30. Juli 2014 E.3.3; HAUSER/JÄGER, in: WOLF/PFAMMATTER [Hrsg.], Handkommentar ZWG/ZWV, Bern 2017, Art. 26 N 12). Eine solche Auslegung drängt sich letztlich auch vor dem Hintergrund des Vertrauensgrundsatzes (Art. 9 BV) auf, denn vor dem Inkrafttreten von Art. 75b BV war es – vorbehaltlich anderweitiger kantonaler Vorschriften – nicht geboten, bei Wohnbauprojekten nach der Art der Wohnungszu differenzieren (vgl. WALDMANN, Zweitwohnungsbau: Zulässigkeit von neuen Zweitwohnungen, die auf einem früheren projektbezogenen Sondernutzungsplan beruhen, in: BR 2/2016, S. 90 ff. S.93).

E. 5.8.3

Für die Realisierung der Überbauung mit einer BGF von 6'258.10 m² und 56 Wohnungen (Art. 15 QPV) hat sich die zehnstufige Etappierung (Art. 20 QPV, wobei die Reihenfolge hinsichtlich Häuser F bis I offenbar angepasst wurde) nach den Angaben der Beschwerdegegnerinnen deswegen aufge- drängt, weil bereits beim Erlass des Quartierplans vom 17. August 2010 eine kommunale Kontingentierungsregelung des Zweitwohnungsbaus be- stand. So durfte in der beschwerdegegnerischen Gemeinde damals in der hier interessierenden Gebietsfläche jährlich nur eine limitierte Zweitwoh- nungsfläche (1'500 m² BGF) erstellt werden (vgl. Beschluss vom 15. April

- 28 - 2009, S. 2 [Bg2-act. 1]). Die Etappierung des Quartierplans Wohnüberbau- ung C._____ war aus Sicht der Beschwerdegegnerinnen insofern Folge der damals geltenden Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus. Ohne Zweit- wohnungsbeschränkung hätte sich die Etappierung ihrer Ansicht nach erü- brigt (zur Geltung der Zweitwohnungsbeschränkung s. vorne E.6.3). Dass dies in den Augen der Bauherrschaft so zutreffen musste, geht aus der Bemerkung im Erläuterungsbericht zum Quartierplan Wohnüberbauung C._____ (Bg1-act. 2, Ziff. 3.2) hervor, der wie folgt lautet: "Da die Erstellung der geplanten Überbauung aufgrund der Kontingentsbestimmungen für Zweitwohnungen voraussichtlich 12 bis 15 Jahre dauert, kann die Bautätig- keit keineswegs mit einer Grossbaustelle verglichen werden [...]". Daraus kann geschlossen werden, dass der Quartierplan Wohnüberbauung C._____ von allem Anfang an auf die Erstellung von Zweitwohnungen aus- gerichtet war. Hinzu kommt, dass in den bis heute erstellten Mehrfamilien- häusern nach den glaubhaften Angaben der Beschwerdegegnerinnen aus- schliesslich Zweitwohnungen bewilligt wurden, die durch die Beschwerde- gegnerin 2 in der Folge erstellt und durch diese als solche verkauft worden sind. 6. Zu klären sind noch die vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen hin- sichtlich der kommunalen Kontingentierung für Zweitwohnungen.

E. 6

Am 6., mitgeteilt am 8. Februar 2018, wies der Vorstand der Gemeinde X._____ die Einsprache von A._____ vom 6. Dezember 2017 ab und wies darauf hin, dass die Beurteilung des Baugesuchs mit separatem Entscheid

- 3 - erfolge. Zur Begründung führte der Gemeindevorstand im Wesentlichen aus, dass der Quartiergestaltungsplan Wohnüberbauung C._____ als pro- jektbezogener Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 26 Abs. 1 ZWG zu qualifizieren sei, gestützt auf welchen trotz der verfassungsrechtlichen Nut- zungsbeschränkungen von Art. 75b BV dennoch Zweitwohnungen erstellt werden dürften.

E. 6.1

Auch nach Erlass der Zweitwohnungsvorschriften können Kantone und Ge- meinden Bestimmungen erlassen, die die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als das ZWG (vgl. Art. 3 Abs. 2 ZWG; WOLF/NUSPLIGER, in: WOLF/PFAMMATTER [Hrsg.], Handkommentar ZWG/ZWV, Bern 2017, Einleitung N 12). Allfällige, schärfere kantonale oder kommunale Vorschriften sind somit zu beachten. Einschlägig ist hier das kommunale Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus und zur Förderung von Erstwohnungen und gewerblichen Nutzungen vom 4. November 2011, genehmigt am 8. Mai 2012. Dieses sieht für Zweitwohnungen eine Kontingentsregelung vor

- 29 - (vgl. Art. 11). Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes galt im Übrigen der Beschluss vom 15. April 2009 (Bg2-act. 1), der ebenso eine Kontingentierung vorschrieb.

E. 6.2

Der Beschwerdeführer beantragt, die Beschwerdegegnerin 1 sei aufzufordern, dem Gericht ihre Massnahmen zur Überprüfung dieses Gesetzes gemäss Vorbehalt im regierungsrätlichen Genehmigungsbeschluss vom 8. Mai 2012 (vgl. Bg2-act. 9, S. 4) mitzuteilen. Im Genehmigungsbeschluss vom 8. Mai 2012 (Bg2-act. 9) wies die Regierung darauf hin, dass infolge der Zweitwohnungsinitiative spätestens ab dem 1. Januar 2013 jedenfalls für unbewirtschafteten Zweitwohnungen keine Baubewilligungen mehr erteilt werden dürften. Die Regierung hielt sodann fest, dass die Beschwerdegegnerin 1 nach Vorliegen der Zweitwohnungsgesetzgebung das genannte Gesetz zu überprüfen haben werde. Soweit aus den Akten ersichtlich, hat die Beschwerdegegnerin 1 dieses Gesetz (noch) nicht überprüft, was aber nicht schaden kann, soweit die übergeordneten Zweitwohnungsvorschriften durch Anwendung dieses Gesetzes eingehalten werden.

E. 6.3

Der Beschwerdeführer macht ferner geltend, die zu beurteilenden Baubewilligungen vom 6./8. Februar 2018 nähmen nicht Bezug auf die Kontingentierung, sondern nur auf die Zweitwohnungsverordnung (je Ziff. 2.22 der Baubewilligungen). Der Beschwerdeführer weist zudem auf die Befristung der Freigabe von Jahreskontingenten auf fünf Jahre seit der Einschränkung des Zweitwohnungsbaus vom 4. November 2011 hin (Art. 10 Abs. 4 des betreffenden Gesetzes).

E. 6.3.1

Gemäss dem erwähnten Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus und zur Förderung von Erstwohnungen und gewerblichen Nutzungen vom 4. November 2011 beträgt das Jahreskontingent, ähnlich wie unter Geltung des Beschlusses vom 15. April 2009, 500 m²

- 30 - HNF pro Bauherrschaft (vgl. Art. 11 des kommunalen Gesetzes; Beschluss vom 15. April 2009, S. 2, Ziff. 2.2, 2.3 [Bg2-act. 1]). Sowohl im Beschluss vom 15. April 2009 als auch im diesen ablösenden Gesetz zur Zweitwohnungsbeschränkung sind Ausnahmen davon vorgesehen, indem z.B. nicht beanspruchte Kontingente auf das nächstfolgende Jahr übertragen werden können (vgl. Ziff. 2.6 Beschluss vom 15. April 2009 [Bg2-act. 1]; Art. 12 des betreffenden Gesetzes).

E. 6.3.2

Zu den unklaren Einwänden des Beschwerdeführers bezüglich der Kontingente ist zu sagen, dass in den zu beurteilenden Bewilligungen zwar kein Bezug auf das kommunale Gesetz zur Zweitwohnungsbeschränkung vom 4. November 2011 und dessen Kontingente genommen wird; lediglich die Lenkungsabgabe wird offenbar gestützt darauf erhoben (vgl. Ziff. 2.23 Baubewilligungen vom 6./8. Februar 2018 [Bg1-act. 1 und 2]; Art. 13 des genannten Gesetzes). Jedoch verkennt der Beschwerdeführer, dass Zweitwohnungen, die – wie hier – gemäss rechtskräftigen, projektbezogenen Quartiergestaltungsplänen erstellt werden, gar nicht der Kontingentierungsregelung unterliegen (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. d des betreffenden Gesetzes). Dessen ungeachtet hat die Beschwerdegegnerin 1 die Kontingentsbeschränkung auf die den Quartierplan betreffenden Baubewilligungen offenbar bis 2012 angewandt (vgl. Schreiben vom 6. Dezember 2010 [Bg2-act. 2] unter

Geltung der alten Kontingentierung gemäss Beschluss vom 15. April 2009, der im Übrigen auch eine Ausnahme für Zweitwohnungen, die sich auf rechtskräftige, projektbezogene Quartiergestaltungspläne abstützen, vorsah [Ziff. 2 lit. e Bg2-act. 1]; Ziff. 16 Baubewilligung für Etappe 5 vom 2. Juli 2012 [Bg2-act. 5] mit Hinweis auf das kommunale Gesetz über Zweitwohnungseinschränkung). Danach hat die Beschwerdegegnerin 1 nicht mehr auf das kommunale Gesetz und dessen Kontingentierung hingewiesen, wobei sie weiterhin die entsprechende Lenkungsabgabe offenbar gestützt darauf erhoben hat (vgl. Ziff. 15 und 16 der Baubewilligung für Etappe 6 vom 27. Mai 2014 [Bg2-act. 6]; Ziff. 2.21 ff. der Baubewilligung für Etappe 7 vom 28. Januar 2015 [Bg2-act. 7] und Ziff. 2.22 und 2.23 der

- 31 - angefochtenen Baubewilligungen vom 6./8. Februar 2018 [Bg1-act. 1 und 2] je mit Hinweis auf die nicht mehr geltende Verordnung über Zweitwohnungen). Nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative lässt sich in der vorliegenden Gemeinde mit einem Zweitwohnungsanteil über 20 % die Anwendung einer Kontingentierung zwar entbehren, für die vorliegende Konstellation ist das kommunale Gesetz zur Zweitwohnungsbeschränkung und dessen Kontingentierungsregelung indessen grundsätzlich zu beachten, wobei wie gesagt ein Befreiungstatbestand greift. Die Rügen des Beschwerdeführers hierzu zielen somit ins Leere. 7. Soweit der Beschwerdeführer schliesslich vorzubringen scheint, die Bewilligungen für die Häuser F und G seien bereits erloschen, zumal der strittige Quartierplan bereits am 17. August 2010 genehmigt wurde, so ist festzuhalten, dass die Fristenregelung gemäss Art. 91 Abs. KRG betreffend Baubeginn bzw. -vollendung für projektbezogene Sondernutzungspläne nicht gilt. Wie die Beschwerdegegnerinnen zu Recht vortragen, darf nach Erlass eines projektbezogenen Sondernutzungsplans nicht sofort mit dem Baubegonnen werden, sondern dafür braucht es noch eine Baubewilligung, die hier am 6. Februar 2018 erteilt wurde(n) und für die dann Art. 91 Abs. 2 KRG gilt. 8. Zusammenfassend erfüllt der Quartierplan Wohnüberbauung C._____ die Voraussetzungen eines projektbezogenen Sondernutzungsplans gemäss Art. 26 Abs. 1 ZWG. Gestützt darauf können die geplanten Häuser F und G (Etappen 9 und 8) auf Parzelle 147 als Zweitwohnungen realisiert werden. Die Beschwerde ist in Bestätigung der angefochtenen Bau- und Einspracheentscheide somit abzuweisen.

E. 7

Dagegen erhob A._____ (nachfolgend Beschwerdeführer) am 6. März 2018 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit folgenden Anträgen: " 1. Der Einspracheentscheid der Gemeinde X._____ vom 6. Februar 2018 sei aufzuheben, eventualiter sei dessen Nichtigkeit festzustellen. 2. Der gemäss Dispositiv Nr. 2 des angefochtenen Einspracheentscheids separat erfolgende Bauentscheid sowie die gesamten Baubewilligungsakten seien der beschwerdeführenden Partei zur Einsicht zuzustellen unter Ansetzung einer Frist von 30 Tagen zur Ergänzung der vorliegenden Beschwerde. 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft und der Gemeinde X._____." Der Beschwerdeführer wies zunächst darauf hin, dass die Beschwerdebeurteilung ohne Kenntnis des Bauentscheids erfolge. Dieser sei dem Beschwerdeführer zusammen mit sämtlichen Baubewilligungsakten mit Ansetzung einer Frist von 30 Tagen zur Vervollständigung der Beschwerde zuzustellen. Zur Begründung brachte der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, dass die Gemeinde sieben Jahre nach Inkrafttreten des Quartierplans Wohnüberbauung C._____ Baubewilligungen für Zweitwohnungen gestützt auf diesen Quartierplan erteilen wolle. Dies sei nicht erlaubt,

zumal sich der Quartierplan nicht über die Nutzung und über die Anzahl Wohnungen ausspreche. Der siebenjährige Quartierplan hätte gemäss Art. 21 KRVO abgeändert werden müssen, weil neue Vorschriften auf kantonaler und eidgenössischer Ebene zu beachten seien.

Infolge Inkrafttretens von Art. 75b Abs. 1 BV müsste die Gemeinde den fraglichen Quartierplan sowie den Zonenplan anpassen. Um eine rechtsgleiche Anpassung des Zonenplans zu garantieren, sei eine Planungszone zu erlassen. Dieser Pflicht sei die Gemeinde nicht nachgekommen. Die angefochtene Baubewilligung fusse auf einem ungültigen Zonenplan und verletze Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG. Sämtliche noch nicht bebauten Wohnzonen müssten auf die Übereinstimmung mit Art. 75b BV überprüft werden. Für die zu erstellenden Wohnungen in den Häusern F und G gelte ein Erstellungsverbot für Zweitwohnungen. Weil die Baubewilligungen nach dem 1. Januar 2013 erlassen worden seien, seien sie nichtig. Der fragliche Quartierplan enthalte keinen Hinweis auf Erstellung von Zweitwohnungen. Art. 26 ZWG sei eine übergangsrechtliche Bestimmung. Wie lange die Übergangszeit dauere, sei nicht definiert. Dies sei auch nicht notwendig, weil die Kantone die zeitliche Geltung von Baubewilligungen befristeten. Die in Art. 26 ZWG anvisierten projektbezogenen Sondernutzungspläne seien den Baubewilligungen gleichgestellt. Der Sondernutzungsplan sei vorliegend erloschen. Die Nichtbefristung der übergangsrechtlichen Regelung von Art. 26 ZWG stelle eine Gesetzeslücke dar, die vom Gericht zu füllen sei. Eine Gültigkeitsdauer von fast acht Jahren sei mit den allgemeinen Regeln des Raumplanungsrechts nicht vereinbar. Art. 26 ZWG sei ohnehin verfassungswidrig.

E. 8

Am 7. März 2018 forderte der Instruktionsrichter die Gemeinde X._____ auf, die Baubewilligung betreffend Neubau der Mehrfamilienhäuser Haus F und Haus G auf Parzelle 147 in X._____-B._____ unverzüglich zu erlassen und den übrigen Parteien des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens sowie dem Gericht zu eröffnen.

E. 9

Am 15. März 2018 eröffnete die Gemeinde X._____ die Baubewilligungen vom 6. Februar 2018 dem Beschwerdeführer und dem Gericht.

- 5 -

E. 9.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- zu Lasten des Beschwerdeführers (Art. 73 Abs. 1 VRG).

9.2.1. Der Beschwerdeführer hat zudem die obsiegende Beschwerdegegnerin 2 aussergerichtlich zu entschädigen (Art. 78 Abs. 1 VRG). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 2 hat eine Honorarnote über Fr. 15'084.45 (58 Stunden à Fr. 240.-- zzgl. Spesen und MWST) eingereicht. Dem Gericht erscheinen die aufgewendeten 58 Stunden angesichts des Umfangs des Falles und auch im Vergleich zu den vom Gegenanwalt verrechneten 19 Stunden zu hoch. Die Parteientschädigung wird deshalb um die Hälfte gekürzt und ermessensweise auf pauschal Fr. 7'542.25 festgesetzt. 9.2.2. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungsbereich obsiegen (Art. 78 Abs. 2 VRG). Von dieser Regel abzuweichen besteht hier – entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin 1 – keinen

Anlass, weshalb ihr keine Parteientschädigung zusteht. Demnach erkennt das Gericht:

E. 10

Am 2. Mai 2018 ergänzte der Beschwerdeführer seine Beschwerde vom 6. März 2018 und beantragte dabei die Aufhebung der beiden Baubewilligungen. Ergänzend führte er aus, dass die Baubewilligungen ausdrücklich die Nutzung der Wohnungen als Zweitwohnungen zuliessen. Gemäss Baubewilligungen dürften sowohl Ortsansässige als auch Nichtortsansässige die Wohnungen nutzen. Damit stehe fest, dass auch in den Augen der Gemeinde die Überbauung nicht zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen gemäss Art. 26 ZWG ausgerichtet sei. Dem Beschwerdeführer seien zudem der Quartiergenehmigungsplan samt Genehmigungssentscheid sowie die Baugesuchsakten zur Einsicht zuzustellen.

E. 11

Am 17. Mai 2018 beantragte die Baugesellschaft B._____ (nachfolgend Beschwerdegegnerin 2) die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Sie trug insbesondere vor, dass der Beschwerdeführer zur Geltendmachung der Ungültigkeit des Zonenplans sowie der Überprüfung der Bauzonengrösse nicht legitimiert sei. Nur Grundeigentümer könnten von der Gemeinde die Überprüfung der Bauzonengrösse verlangen. Art. 26 ZWG sei verfassungsmässig, was vom Bundesgericht bereits mehrfach bestätigt worden sei. Auch die Lehre bejahe die Verfassungsmässigkeit von Art. 26 ZWG. Trotz einer allfälligen Verfassungswidrigkeit sei das Verwaltungsgericht aufgrund von Art. 190 BV ohnehin an Art. 26 ZWG gebunden und müsse die Norm anwenden, zumal kein entgegenstehendes Völkerrecht bestehe. Im November 2011 habe die Gemeinde X._____ ihre Grundordnung einer Totalrevision unterzogen, die am 8. Mai 2012 von der Regierung genehmigt worden sei. Damit habe die Gemeinde ihre Grundordnung umgehend an das übergeordnete Recht angepasst. Insofern sei der jetzige Zonenplan als rechtsgültig zu betrachten. Gemäss dem kürzlich von der Regierung angepassten kantonalen Richtplan sei die Bauzone in der Gemeinde X._____ nicht zu redimensionieren. Folglich stehe eine Auszonung der

- 6 - Restfläche von Parzelle 147 nicht zur Debatte. Die erteilten Baubewilligungen beruhten somit auf einem gültigen Zonenplan. Eine Planungszone würde sich nur dann aufdrängen, wenn die Gemeinde ihre Nutzungsordnung durch Redimensionierung der Bauzone anpassen müsste, was aber nicht der Fall sei. Bei Art. 27 RPG handle es sich zudem um eine blosser Kann-Vorschrift; den Gemeinden komme diesbezüglich ein erheblicher Spielraum zu. Eine Planungszone sei auch nicht gerechtfertigt, zumal das Quartier voll erschlossen und baureif sei. Konkrete Bauabsichten seien hier vorhanden. Die vom Beschwerdeführer verlangte Festsetzung einer Planungszone erweise sich als ungeeignet und unverhältnismässig. Eine Anpassung des fraglichen Quartierplans dränge sich nicht auf, zumal die Gemeinde X._____ gemäss dem revidierten kantonalen Richtplan ihre Bauzonen nicht redimensionieren müsse und daher eine Anpassung des Zonenplans im Bereich der Parzelle 147 nicht zu erfolgen habe. Die Fristenregelung für den Verfall von Baubewilligungen sei auf projektbezogene Sondernutzungspläne nicht anwendbar. Beim Quartiergestaltungsplan Wohnüberbauung C._____ handle es sich um einen projektbezogenen Quartierplan. Er erfülle alle Voraussetzungen, die Art. 26 ZWG an einen solchen stelle.

E. 12

Die Gemeinde X._____ (nachfolgend Beschwerdegegnerin 1) schloss in ihrer Vernehmlassung vom 23. Mai 2018 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Sie führte im Wesentlichen die- selben Argumente wie die Beschwerdegegnerin 2 an und fügte noch hinzu, dass die Beschwerde offensichtlich unbegründet sei. Der Beschwerdefüh- rer habe wesentlich zur Aufblähung des Verfahrens beigetragen, weshalb die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen seien. Zudem sei der Be- schwerdegegnerin 1, abweichend vom Regelfall, eine Parteientschädigung zuzusprechen.

- 7 -

E. 13

Am 4. Juni 2018 hielt der Beschwerdeführer replicando an seinen Anträgen fest und beantragte überdies die Edition der Quartierplanung B._____ vom 20. Mai 1998 samt regierungsrätlicher Genehmigung. Er hob insbesondere hervor, dass der Zweckparagraf im Quartierplan ausschliesslich raumplanerische Angelegenheiten regle, nicht aber die für Baubewilligungen typischen Fragen der Nutzung und des Baubeginns. Die Frage der Nutzung der Wohnungen sei ausgeschlossen worden. Die Bau- herrschaft habe somit damit rechnen müssen, dass die Nutzung als Zweit- wohnung allenfalls im Zeitpunkt der Baubewilligung beschränkt werden könnte. Das Bundesgericht habe bestätigt, dass die Nutzung im Quartier- plan vorgesehen werden müsse. Die am 16. Oktober 2008 von der Beschwerdegegnerin 1 erlassene Pla- nungszone bezwecke die Förderung von Erstwohnungen. Die entspre- chenden Unterlagen seien zu edieren. Am 15. April 2009 habe die Be- schwerdegegnerin 1 diese Planungszone präzisiert und eine Kontingentie- rung des Zweitwohnungsbaus eingeführt. Aus dem Quartierplan ergebe sich nichts in Bezug auf die Kontingentierung. Das Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus und zur Förderung von Erstwohnungen vom 4. November 2011 sei von der Regierung unter einem Vorbehalt genehmigt worden. Die Beschwerdegeg- nerin 1 solle dem Gericht mitteilen, was für Massnahmen sie zur Überprü- fung ihres Gesetzes getroffen habe. Über die Verteilung der Kontingente sei erst anlässlich der Baubewilligung entschieden worden. Damit sei erwiesen, dass der Quartiergestaltungsplan vom 17. August 2010 nicht zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet sei. Die früheren Baubewilligungen für Häuser F und G seien erloschen. Diese müssten ediert werden. Beim Erlöschen der Baubewilligung handle sich es sich um eine Verwirkungsfrist. Allfällige wohlerworbene Rechte betreffend die Häuser F und G aus der Zeit vor dem 11. März 2012 seien untergegan- gen. Die heute zu beurteilenden Baugesuche seien nach dem neuen Recht zu behandeln.

- 8 -

E. 14

Am 18. Juni 2018 hielt die Beschwerdegegnerin 1 duplicando an ihren An- trägen fest und unterstrich, dass der Quartiergestaltungsplan Wohnüber- bauung C._____ als projektbezogener Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 26 ZWG zu qualifizieren sei. Angesicht seines hohen Detaillierungs- grads komme dem Quartiergestaltungsplan der Charakter eines baurecht- lichen Vorentscheids zu und die Beschwerdegegnerin 2 habe einen aus dem Vertrauensgrundsatz abgeleiteten Anspruch auf die Erteilung der nachgesuchten Baubewilligungen.

E. 15

Am 29. Juni 2018 verzichtete die Beschwerdegegnerin 2 auf die Einreichung einer Duplik.

E. 16

Mit Schreiben vom 19. Oktober 2018 forderte der Instruktionsrichter die Beschwerdegegnerin 1 auf, sämtliche Baugesuchsunterlagen betreffend die Baubewilligungen vom 6., mitgeteilt am 8. Februar 2018, für die Häuser F und G auf Parzelle 147 zuzustellen. Dieser Aufforderung kam die Beschwerdegegnerin 1 am 23. Oktober 2018 nach. Die betreffende Korrespondenz wurde dem Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin 2 am 19. bzw. 25. Oktober 2018 zur Kenntnis gebracht.

E. 17

Am 14. Januar 2019 liess die Beschwerdegegnerin 1 dem Verwaltungsgericht das ersuchte, aktuelle, unterzeichnete und genehmigte Exemplar des Gesetzes über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus und zur Förderung von Erstwohnungen und gewerbliche Nutzungen zukommen. Dieses Gesetz wurde den übrigen Parteien am 15. Januar 2019 zur Kenntnisnahme zugestellt. Diese liessen sich dazu nicht mehr vernehmen.

- 9 - Das Gericht zieht in Erwägung: 1.1. Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Entscheide von Gemeinden, soweit diese nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können oder nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind. Die angefochtenen kommunalen Baubewilligungen sowie der Einspracheentscheid vom 6., mitgeteilt am 8. Februar 2018, mit denen die Beschwerdegegnerin 1 die Einsprache des heutigen Beschwerdeführers vom 6. Dezember 2017 abgewiesen und die von der Beschwerdegegnerin 2 nachgesuchten Baubewilligungen für die Erstellung der Mehrfamilienhäuser Haus F und Haus G auf Parzelle 147 unter Bedingungen und Auflagen erteilt hat, sind weder endgültig noch können sie bei einer anderen Instanz angefochten werden. Folglich stellen sie taugliche Anfechtungsobjekte für ein Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden dar. Beim Beschwerdeführer handelt es sich um eine nach Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) grundsätzlich (verbands)beschwerdebefugte Organisation im Bereich des Natur- und Heimatschutzes. Dieser ist vorliegend insofern zur Beschwerdeerhebung legitimiert, als es um die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus geht, welche das Bundesgericht unlängst als Bundesaufgabe qualifiziert hat (vgl. BGE 139 II 271 E.11) und er bereits im vorinstanzlichen Verfahren Einsprache erhoben hat (vgl. Art. 104 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden [KRG; BR 801.100]). Demzufolge ist der Beschwerdeführer ohne Weiteres legitimiert, gegen die gestützt auf Art. 26 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (ZWG; SR 702) erteilten Baubewilligungen sowie gegen den angefochtenen Einspracheentscheid vom 6., mitgeteilt am 8. Februar 2018, Beschwerde zu erheben.

- 10 - 1.2. Anders sieht es bezüglich des beschwerdeführerischen Antrags auf Überprüfung der Nutzungsplanung (namentlich des Zonenplans und des zur Diskussion stehenden Quartierplans) respektive der Bauzonengrösse aus. Wie die Beschwerdegegnerin 1 zutreffend geltend macht, brachte der Beschwerdeführer diese Rüge in seiner Einsprache vom 6. Dezember 2017 (vgl. Bg1-act. 3) nicht vor, weshalb die Erhebung derselben im Beschwerdeverfahren eine unzulässige Ausdehnung der Rechtsbehörden nach Art. 51

Abs. 2 VRG darstellt. Diese Rüge erweist sich somit als unzulässig. Hinzu kommt, dass gestützt auf Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) sowie Art. 47 Abs. 2 KRG nur Grundeigentümer unter gewissen Voraussetzungen einen formellen Anspruch auf Überprüfung der bestehenden Nutzungsplanung erheben können (vgl. hierzu das Urteil des Bundesgerichtes 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.1; TANQUEREL, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 21 RPG Rz. 63 ff.). Weil es sich beim Beschwerdeführer nicht um einen Grundeigentümer handelt, sondern vielmehr um eine (verbands) beschwerdefugte Organisation im Bereich des Natur- und Heimatschutzes, ist der Beschwerdeführer hinsichtlich des Antrags auf Überprüfung der Nutzungsplanung respektive der Bauzonengrösse nicht legitimiert. Diesbezüglich ist somit auf die Beschwerde nicht einzutreten. Darüber hinaus geben die Eintretensvoraussetzungen zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde vom 6. März 2018 – unter Vorbehalt des soeben Gesagten – einzutreten ist. 2. Streitgegenstand des vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens bildet die Frage, ob die Beschwerdegegnerin 1 das Baugesuch der heutigen Beschwerdegegnerin 2 vom 17. November 2017 für den Neubau der Mehrfamilienhäuser Haus F und Haus G auf Parzelle 147 zu Recht unter Bedingungen und Auflagen bewilligt und die dagegen erhobene Einsprache des heutigen Beschwerdeführers vom 6. Dezember 2017 abgewiesen hat. Dabei wird insbesondere zu prüfen sein, ob es sich beim Quar-

- 11 - tiergestaltungsplan Wohnüberbauung C._____ um einen projektbezogenen Sondernutzungsplan im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung handelt, gestützt auf welchen gemäss Art. 26 ZWG in Abweichung von den verfassungsrechtlichen Nutzungsbeschränkungen dennoch Zweitwohnungen erstellt werden dürfen. Nicht zur Diskussion hingegen stehen die Baubewilligungen für die Wohnhäuser I und H, weshalb auf die diesbezügliche Rüge des Beschwerdeführers hinsichtlich deren angeblicher Widerrechtlichkeit nicht einzugehen ist. 3. Zunächst ist auf die beschwerdeführerischen Beweisanträge einzugehen. 3.1. Bezüglich der beantragten Edition der Quartierplanung B._____ vom

E. 20

Mai 1998 samt regierungsrätlicher Genehmigung ist festzuhalten, dass der Quartiergestaltungsplan Wohnüberbauung C._____ gemäss Art. 3 der Quartierplanvorschriften (vgl. Akten der Beschwerdegegnerin 1 [Bg1-act.] 1) zwar die Quartierplanung B._____ vom 20. Mai 1998 ergänzt. Dies ändert aber nichts daran, dass es sich beim Quartiergestaltungsplan Wohnüberbauung C._____ vom 17. August 2010, welcher am 18. September 2010 in Rechtskraft erwachsen ist, um einen formell eigenständigen Quartierplan handelt. Weil einzig dieser bzw. die darauf fussenden Baubewilligungen und der Einspracheentscheid vom 6. Februar 2018, Gegenstände des vorliegenden Verfahrens bilden, nicht jedoch die vorangehende Quartierplanung B._____, kann auf die beantragte Edition der Quartierplanung B._____ vom 20. Mai 1998 samt regierungsrätlicher Genehmigung verzichtet werden. 3.2. Weiter beantragt der Beschwerdeführer aus Händen der Beschwerdegegnerin 1 die Edition der Unterlagen im Zusammenhang mit der am 16. Oktober 2008 von ihr erlassenen Planungszone bzw. der Konkretisierung derselben vom 15. April 2009. Weil der Beschluss hinsichtlich Konkretisierungen zum Thema Erst- und Zweitwohnungen vom 15. April 2009, der

inhaltlich Bezug nimmt auf den

- 12 - Beschluss der Planungszone vom 7. Oktober 2008, bereits seit der Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin 2 bei den Akten liegt (vgl. Akten der Beschwerdegegnerin 2 [Bg2-act.] 1), ist diesem Editionsantrag keine Folge zu leisten. Ebenfalls bei den Akten liegen im Übrigen seit dem 22. Mai 2018 das Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus und zur Förderung von Erstwohnungen und gewerblichen Nutzungen vom 4. November 2011 ([Bg2-act. 8], wobei die Beschwerdegegnerin 1 am 14. Januar 2019 nachträglich ein aktuelles, unterzeichnetes und genehmigtes Exemplar dieses Gesetzes ediert hat) sowie der Genehmigungsbeschluss der Regierung vom 8. Mai 2012 zur am 4. November 2011 beschlossenen Gesamtrevision der Ortsplanung (Bg2-act. 9). 3.3. Auch der Einleitungsbeschluss vom 27. Oktober 2009 betreffend Quartierplan Wohnüberbauung C._____ braucht im vorliegenden Verfahren nicht ediert zu werden, weil es beim Einleitungsbeschluss lediglich um den Zweck der vorgesehenen Planung und um die Abgrenzung des Planungsgebiets geht (vgl. Art. 16 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden [KRVO; BR 801.110]), und sich diese Elemente auch aus den Unterlagen des Quartiergestaltungsplans Wohnüberbauung C._____ vom 17. August 2010 ergeben. 3.4. Wenn der Beschwerdeführer ausserdem die Edition der erloschenen Baubewilligungen betreffend die Mehrfamilienhäuser F und G vom 27. Mai 2014 und 28. Januar 2015 beantragt, ist festzuhalten, dass die Mehrfamilienhäuser F und G auf Parzelle 147 – entgegen den irrtümlichen Ausführungen der Beschwerdegegnerin 1 in deren Vernehmlassung vom 23. Mai 2018 (vgl. S. 6 Rz. 22) – noch nie Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens waren. Wie die Beschwerdegegnerin 1 in deren Duplik vom 18. Juni 2018 korrigierend ausführt, wurden mit den fraglichen Baubewilligungen vom 27. Mai 2014 und 28. Januar 2015 (Bg2-act. 6 und 7) die Mehrfamilienhäuser I und H (Etappen 6 und 7) bewilligt, die aber nicht Ge-

- 13 - genstand des vorliegenden Verfahrens bilden. Insofern erübrigt sich die Edition der genannten Baubewilligungen. 3.5. Abschliessend gilt es in beweisrechtlicher Hinsicht noch festzuhalten, dass sich im vorliegenden Verfahren auch die Durchführung eines Augenscheins erübrigt. Denn einerseits ergibt sich der Sachverhalt hinreichend aus den Akten und andererseits gilt es vorliegend ausschliesslich Rechtsfragen zu beantworten, welche sich anhand der Aktenlage beurteilen lassen. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Durchführung eines Augenscheins zur Beantwortung der vorliegend zu entscheidenden Fragen als nicht notwendig, weshalb das Gericht in antizipierter Beweismündigkeit (vgl. BGE 134 I 140 E.5.3, 131 I 153 E.3, 127 V 491 E.1b) auf dessen Durchführung verzichtet.

4. Der Beschwerdeführer macht in materieller Hinsicht zunächst geltend, dass die Nutzungsplanung der Gemeinde, namentlich der kommunale Zonenplan und der zur Diskussion stehende Quartierplan, an die neue Rechtslage, mithin den geänderten Richtplan Graubünden (KRIP, Ziff. 5.3.4), Art. 75b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) sowie Art. 8 Abs. 2 RPG hätte angepasst werden müssen und das fragliche Quartierplangebiet zu diesem Zwecke mit einer Planungszone im Sinne von Art. 27 RPG zu belegen gewesen wäre. Diese Bestimmungen seien durch die Gemeinden im Rahmen ihrer Nutzungsplanungen zu vollziehen. Weil es sich dabei um zwingendes übergeordnetes Recht handle, hätten die entsprechenden Anpassungen nicht bei nächster Gelegenheit, sondern sofort zu erfolgen. Bevor dies nicht geschehen sei, dürfe keine Baubewilligung für Erst- und Zweitwohnungen erteilt werden. Mit anderen Worten fussten die angefochtenen Baubewilligungen auf einem ungültigen

Zonenplan und verletzten demnach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG.

- 14 - 4.1. Zur Stellung eines Antrags auf Überprüfung der kommunalen Nutzungsplanung resp. der Bauzonengrössen ist der Beschwerdeführer – wie oben unter E.1 festgehalten – nicht legitimiert. Dennoch wird nachfolgend im Sinne einer Eventualbegründung darauf eingegangen. 4.1.1. Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 21 Abs. 2 RPG). Gemäss Rechtsprechung ist die akzessorische oder vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans im Verfahren betreffend einen Anwendungsakt grundsätzlich ausgeschlossen. Eine solche Kontrolle ist jedoch ausnahmsweise zulässig, wenn die Voraussetzungen für eine Überprüfung der Pläne namentlich im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG gegeben sind und wenn das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der den von der Planung betroffenen Eigentümern auferlegten Beschränkungen weggefallen sein könnte. Art. 21 Abs. 2 RPG sieht eine Überprüfung in zwei Etappen vor: In einem ersten Schritt wird abgeklärt, ob sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, so dass sich die Überprüfung des Plans rechtfertigt; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung. Als Verhältnisse, deren Änderung eine Anpassung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG rechtfertigen, fallen sowohl tatsächliche, als auch rechtliche Umstände in Betracht, beispielweise eine Gesetzesänderung (vgl. BGE 144 II 41 E.5.1 m.H.). Das Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes per 1. Mai 2014 (RPG 1) – insbesondere die Verpflichtung, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG) – ist für sich alleine noch nicht als erhebliche Veränderung der Verhältnisse einzustufen, welche eine vorgezogene Überprüfung des Plans rechtfertigen würde; es müssen andere Umstände dazukommen, wie etwa die Lage der Parzelle in der bestehenden Bauzone, der Grad der Erschliessung oder das Alter des Plans. Ob sich eine Plananpassung als notwendig erweist, beurteilt sich aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung (vgl. BGE 144 II 41 E.5.2 m.H.).

- 15 - 4.1.2. Vorliegend wurde die Grundordnung der Beschwerdegegnerin 1 im November 2011 totalrevidiert und von der Regierung am 8. Mai 2012 genehmigt (vgl. Bg2-act. 9). Wie oben erwähnt, rechtfertigt die per 1. Mai 2014 mit RPG 1 in Kraft getretene Verpflichtung, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG), per se noch keine vorgezogene Überprüfung der Pläne. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass sich gemäss der mit Regierungsbeschluss vom 20. März 2018 (Bg2-act. 10) zuhanden der Genehmigung durch den Bundesrat beschlossenen Anpassung des Kantonalen Richtplans (Teil Siedlung [KRIP-S]) in der beschwerdegegnerischen Gemeinde keine Redimensionierung der Bauzone aufdrängt; im Gegenteil, diese weist gemäss neuesten Daten gar zu wenig Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) auf (vgl. Richtplantext S. 53; Datenblatt der beschwerdegegnerischen Gemeinde [Bg2-act. 11] und WMZ-Zwischenergebnis-Karte des ARE [Bg2-act. 13]). Eine allfällige Rückzonung bzw. Redimensionierung käme für die Bauparzelle 147, die voll erschlossen und baureif ist und für die mit den zu beurteilenden Baugesuchen konkrete Bauabsichten gestützt auf einen rechtskräftigen Quartierplan vorliegen, ohnehin nicht ernsthaft in Frage. Eine Überprüfung des Zonenplans rechtfertigt sich zurzeit somit nicht. Ebenso ist eine Überprüfung des zur Diskussion stehenden Quartierplans vom 17. August 2010 ausgeschlossen. Die Ortsplanungsrevision vom 4. November 2011 gab offenbar keinen Anlass zur Überprüfung des fraglichen Quartierplans, zumal auch im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Quartierplans am 18. September 2010, also vor Inkrafttreten der revidierten Planungsmittel 2011, bereits eine Kontingentierungsregelung betreffend Zweitwohnungen bestand, wor-

auf der Quartierplan Bezug nimmt. Und selbst wenn sich eine Überprüfung der Pläne aufdränge, so spräche die Interessenabwägung gegen eine Plananpassung. Das hier fragliche Quartierplangebiet respektive der beanspruchte Baustandort ist vollständig erschlossen und überdies bereits weitgehend überbaut (nach unwidersprochenen Angaben der Beschwerdegegnerin 2 ist die Gesamtfläche des Quartierplangebiets von 14'223 m² zu rund drei Viertel überbaut; der Grösste Teil der Parkplätze ist auch schon er-

- 16 - stellt). Zudem sind die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit vorliegend derart gewichtig, dass eine Revision des Nutzungsplans bzw. des Quartierplans Wohnüberbauung C. _____ von vornherein ausscheidet. Der Grundeigentümer hat im Vertrauen auf die Planbeständigkeit seit Anbeginn erhebliche Investitionen getätigt, die auf die Realisierung sämtlicher Etappen ausgerichtet waren. Überdies stützen sich die fraglichen, voll erschlossenen und baureifen Überbauungsetappen auf einen rechtskräftigen Quartierplan, die – wie nachstehend noch dargestellt wird – als projektbezogener Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 26 Abs. 1 ZWG zu qualifizieren ist. Die Interessenabwägung fällt somit zugunsten der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit aus. Nach dem Gesagten hat die Beschwerdegegnerin 1 zu Recht von einer Überprüfung des Nutzungsplans sowie des betreffenden Quartierplans und – erst recht – von einer Anpassung derselben abgesehen. 4.2. Des Weiteren verlangt der Beschwerdeführer den Erlass einer Planungszone. Gemäss seiner Auffassung könne nämlich nur so eine rechtsgleiche Anpassung des Zonenplans an die neue Rechtslage garantiert werden. 4.2.1. Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG). Sodann sieht Art. 21 Abs. 1 KRG betreffend kommunale Planungszone vor, dass, wenn der Erlass oder die Änderung der Grundordnung oder eines Quartierplans in die Wege geleitet wird, der Gemeindevorstand für die davon betroffenen Gebiete eine Planungszone erlassen kann. 4.2.2. Bei einer Planungszone nach Art. 27 RPG handelt es sich um eine der Nutzungsplanung dienende vorsorgliche Massnahme des Bundesrechts. Sie dient der Sicherstellung der Nutzungsplanung, da innerhalb derselben

- 17 - nichts unternommen werden darf, was diese erschweren könnte. Der Zweck der Planungszone besteht somit darin, dem zuständigen Planungsorgan im Hinblick auf das beabsichtigte Planungsvorhaben die nötige Planungs- und Entscheidungsfreiheit zu wahren. Sie verhindert, dass die beabsichtigte Nutzungsplanungsänderung innerhalb der Planungszone in irgendeiner Weise negativ präjudiziert wird (vgl. BGE 118 Ia 510 E.4d; Urteil des Bundesgerichtes 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E.2.2; RUCH, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 27 Rz. 26; HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016, S. 241 f.). Mit dem Erlass einer Planungszone kann somit verhindert werden, dass eine bevorstehende Nutzungsplanung durch Bauten „in letzter Minute“ unternommen wird (vgl. Arbeitshilfe KRG vom Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, Dezember 2010, S. 20). 4.2.3. Die Festsetzung einer Planungszone bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist dementsprechend mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und voll entschädigt wird, falls sie einer Enteignung gleichkommt

(BGE 133 II 353 E.3.1, 118 Ia 510 E.4d, 113 Ia 362 E.2; Urteil des Bundesgerichtes 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E.2.2; RUCH, a.a.O., Art. 27 Rz. 25). Um dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu genügen, muss die Festsetzung einer Planungszone geeignet und notwendig sein zur Erreichung des von dieser Massnahme verfolgten Ziels und zudem in einem vernünftigen Verhältnis zu den Eigentumsbeschränkungen stehen, die dem Einzelnen auferlegt werden. Primärer Massstab ist der Zweck, der mit der Planungszone verfolgt wird. Die Eignung ist beispielsweise dann zu verneinen, wenn Planungszone ausschliesslich auf Grundstücken festgesetzt worden sind, für die bereits Bau-begehren eingereicht wurden (RUCH, a.a.O., Art. 27 Rz. 36).

- 18 - 4.2.4. Wie oben bereits gesehen ist es davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer nicht befugt ist, eine Überprüfung der Bauzonengrösse zu verlangen. Ihm fehlt somit die Legitimation zur Beantragung des Erlasses einer Planungszone. Abgesehen davon, steht im vorliegenden Fall keine Revision der Nutzungsplanung unmittelbar bevor. Die Voraussetzung einer bevorstehenden Planung ist somit nicht erfüllt. Zudem steht eine Auszonung im vorliegenden Quartierplangebiet nicht ernsthaft zur Diskussion und der Erlass einer Planungszone für die erschlossene und baureife Bauparzelle 147 im bereits weitgehend überbauten Quartierplangebiet wäre unverhältnismässig. Darüber hinaus kommt der Gemeinde hinsichtlich der Frage, ob und wann sie eine Revision der Grundordnung oder eines Quartierplans einleitet und ob sie hierfür eine Planungszone über das gesamte Baugebiet oder nur Teile davon erlässt, ein erheblicher Entscheidungsspielraum zu. Weder Art. 27 Abs. 1 RPG noch Art. 21 Abs. 1 KRG verpflichten die Gemeinde, über die betroffenen Gebiete eine Planungszone zu erlassen. Vielmehr handelt es sich sowohl bei Art. 27 Abs. 1 RPG als auch bei Art. 21 Abs. 1 KRG um eine Kann-Vorschrift. Der Beschwerdeführer dringt mit seinen Begehren somit nicht durch. 5. Zu beurteilen ist sodann die eigentliche Kernfrage des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, nämlich ob der Quartierplan Wohnüberbauung C._____ als projektbezogener Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 26 Abs. 1 ZWG zu qualifizieren ist, gestützt auf welchen trotz der verfassungsrechtlichen Nutzungsbeschränkungen von Art. 75b BV dennoch Zweitwohnungen erstellt werden dürfen.

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