

# GR\_GERICHTE R 2019 2 vom 15. Dezember 2020

GR Gerichte, 2020-12-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_R\\_2019\\_2](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2019_2)

FR: GR\_GERICHTE R 2019 2 du 15 décembre 2020

IT: GR\_GERICHTE R 2019 2 del 15 dicembre 2020

## Regeste

Ortsplanungsrevision (Einleitung) PVG 2021 Nr. 15 | Ortsplanungsrevision

## Erwägungen

### E. 1

Vom 14. September bis zum 15. Oktober 2018 wurde von der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ der Entwurf des Arealplans Bahnhof, bestehend aus den Arealplanvorschriften (APV), dem Bestandesplan 1:500 und dem Arealplan 1:500, – neben weiteren Unterlagen – zur öffentlichen Mitwirkung aufgelegt. Die Publikation dieser Mitwirkungsaufgabe erfolgte am 13. September 2018. Beabsichtigt ist namentlich die Realisierung eines regionalen Verwaltungs- und Dienstleistungszentrums, in welchem zukünftig Dienststellen des Kantons sowie der Grenzschutz untergebracht sein sollen, im Bereich der rechtskräftigen Bahnhofzone der Gemeinde X.\_\_\_\_\_. Der Arealplan Bahnhof beruht auf einem Richtprojekt, welches die Überbauung einer Teilfläche von Parzelle Z.3.\_\_\_\_\_ bzw. heute Parzelle Z.4.\_\_\_\_\_ mit zwei in der Höhe gestaffelten Baukörpern vorsieht.

### E. 2

Im Rahmen der Mitwirkungsaufgabe gemäss Art. 47 Abs. 3 KRG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 KRVO stellten A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_\_, alle vertreten durch Letzteren, mit Eingabe vom 12. Oktober 2018 den Antrag, es sei gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG eine Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ durchzuführen. Eventualiter sei an Stelle des Erlasses eines Arealplanes das ordentliche Verfahren für Änderungen des Zonenplanes (ZP), des Baugesetzes (BG), des (Generellen) Erschliessungs- und Gestaltungsplanes durchzuführen. Subeventualiter seien zum einen die Unterlagen des Arealplanes um eine Gegenüberstellung der Standortvorteile/-nachteile beim Bahnhofareal/Q.\_\_\_\_\_ zu ergänzen und die Unterlagen des Arealplanes um eine Liste zu ergänzen, die klar darüber Auskunft gebe, inwiefern der ZP, der (Generelle) Erschliessungsplan, der (Generelle) Gestaltungsplan durch die Arealplanung aufgehoben, ergänzt oder geändert werde und welche Bestimmungen des BG im Einzelnen aufgehoben, geändert oder ergänzt würden. Betreffend das Gesuch um

- 4 - führung einer Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ wurde der Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt.

### E. 3

Anlässlich der Sitzung des Gemeindevorstandes vom 19. November 2018 fasste dieser betreffend das Gesuch um Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung vom 12. Oktober 2018 gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 KRG den Beschluss, dass auf das Gesuch

um Totalrevision der Nutzungsplanung betreffend das BG nicht eingetreten werde. Betreffend ZP, Generellen Gestaltungsplan (GGP) und Generellen Erschliessungsplan (GEP) wurde das Gesuch um Totalrevision abgewiesen (Dispositivziffer 1.1). Auf das Gesuch um Teilrevision der Nutzungsplanung im Bereich Bahnhof wurde nicht eingetreten (Dispositivziffer 1.2). Ausserdem nahm der Gemeindevorstand im gleichen Beschluss noch Stellung zur Mitwirkungseingabe der vorstehend erwähnten Personen vom 12. Oktober 2018. In der Rechtsmittelbelehrung hinsichtlich Ziffer 1 dieses Beschlusses wurde auf eine Beschwerdemöglichkeit innert 30 Tagen seit Mitteilung dieses Entscheides ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden hingewiesen.

#### **E. 4**

Gegen diesen Beschluss erhoben A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_\_ (nachfolgend Beschwerdeführer), widerum vertreten durch Letzteren, am 3. Januar 2019 Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragten, die Ziffer 1.1 des Entscheides des Gemeindevorstandes X.\_\_\_\_\_ vom 19. November 2018 betreffend das Gesuch um Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ vom 12. Oktober 2018 sei aufzuheben und die Gelegenheit an die Vorinstanz zur Einleitung des Verfahrens zur Überarbeitung der Ortsplanungsgrundlagen zurückzuweisen (Verfahren R 19 2). Ausserdem ersuchten sie um die Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Zur Begründung führten sie hauptsächlich aus, dass der geltende ZP in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ aus dem Jahre 1997 stamme und schon mehrfach (teil-)revidiert worden sei. Das zugehörige BG gehe auf das Jahre

- 5 - 2005/2006 zurück. Insbesondere wurde verlangt, dass Art. 58 BG (Bahnhofzone; BHZ) insofern ergänzt werde, als dass der (maximale) Rahmen der Nutzung festgelegt werde oder die Nutzung zumindest richtwertmässig bestimmt werde. Die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse hätten sich in X.\_\_\_\_\_ seit der Revision im Jahre 2011 geändert. Die Stimmbürger müssten darüber befinden können, ob die vorgesehenen Nutzungen im Bahnhofsgebiet realisiert werden können. Der Antrag auf eine (Teil-)Revision des ZP, des GGP, des GEP und – sofern sich die laufende Revision auf die Umsetzung der Harmonisierung der Baubegriffe beschränken würde – des BG, könne nicht mit Fug abgewiesen werden, wenn Veränderungen rechtlicher und tatsächlicher Art mit so gewichtigen Auswirkungen auf die Nutzung, die Nutzungsintensität, den Baulandbedarf, den Verkehr, den Verkehrsfluss, den Lärm und die Luft zu konstatieren seien. Die Beschlussfassung über die Arealplanung im Gebiet Bahnhof zeige mit aller Deutlichkeit, dass eine (Teil-)Revision (der Ortsplanung) zeitlich und inhaltlich notwendig sei. Die (Teil-)Revision (der Ortsplanung) sei das einzige geeignete Planungsmittel, um unter Wahrung der Mitwirkungsrechte des Souveräns die Überbauungsabsichten am Bahnhof planerisch in rechtsgenügender Weise umzusetzen. Dementsprechend sei der angefochtene Entscheid des Gemeindevorstandes von X.\_\_\_\_\_ nicht mit Art. 21 Abs. 2 RPG vereinbar.

#### **E. 5**

Am 15. Januar 2019 liess sich die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ (nachfolgend Beschwerdegegnerin) zur beantragten aufschiebenden Wirkung im Verfahren R 19 2 vernehmen und beantragte das Nichteintreten auf das Gesuch um aufschiebende Wirkung, eventualiter sei es abzuweisen. Mit Verfügung vom 18. Januar 2019 erkannte der Instruktionsrichter der Beschwerde (vom 3. Januar 2019) im Verfahren R 19 2 keine aufschiebende Wirkung zu.

## E. 5.1

Die Beschwerdeführer machen zur Hauptsache geltend, dass der geltende ZP in der Gemeinde X. \_\_\_\_\_ aus dem Jahre 1997 stamme und schon mehrfach (teil-)revidiert worden sei. Das zugehörige BG gehe auf das Jahre 2005/2006 zurück. Insbesondere wurde verlangt, dass Art. 58 BG (Bahnhofzone; BHZ) insofern ergänzt werde, als dass der (maximale) Rahmen der Nutzung festgelegt werde oder die Nutzung zumindest richtwertmässig bestimmt werde. Die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse hätten sich in X. \_\_\_\_\_ seit der (letzten) Revision im Jahre 2011 geändert. Die Stimmbürger müssten darüber befinden können, ob die vorgesehenen Nutzungen im Bahnhofsgebiet realisiert werden können. Ausserdem würden dadurch private Liegenschaften auf dem Markt konkurrenziert und das Zentrum des Dorfes verschöbe sich in Richtung Bahnhof. Der Antrag auf eine (Teil-)Revision des ZP, des GGP, des GEP und – sofern sich die laufende Revision auf die Umsetzung der Harmonisierung der Baubegriffe beschränken würde – des BG, könne nicht mit Fug abgewiesen werden, wenn Veränderungen rechtlicher und tatsächlicher Art mit so gewichtigen Auswirkungen auf die Nutzung, die Nutzungsintensität, den Baulandbedarf, den Verkehr, den Verkehrsfluss, den Lärm und die Luft zu konstatieren seien. Die Beschlussfassung über die Arealplanung im Gebiet Bahnhof zeige mit aller Deutlichkeit, dass eine (Teil-)Revision (der Ortsplanung) zeitlich und inhaltlich notwendig sei. Die (Teil-)Revision (der Ortsplanung) sei das einzige geeignete Planungsmittel, um unter Wahrung

- 19 - der Mitwirkungsrechte des Souveräns die Überbauungsabsichten am Bahnhof planerisch in rechtsgenügender Weise umzusetzen. Dementsprechend sei der angefochtene Entscheid der Beschwerdegegnerin nicht mit Art. 21 Abs. 2 RPG vereinbar. Replicando stellten sie sich auf den Standpunkt, dass sie zum Antrag auf eine Teil- oder Totalrevision der Ortsplanungsgrundlagen, namentlich der Erschliessungs-, Zonen- und Gestaltungsplanung, durchaus legitimiert seien. Sie seien durch ihre Liegenschaften in unmittelbarer Nähe des Bahnhofs und mit Sichtkontakt zu dem Gebiet, welches mit einem Arealplan beplant und überbaut werden solle, stärker als Jedermann betroffen. Ihre Liegenschaften lägen auch in besonderer Nähe zu den für das Bahnhofsareal relevanten Erschliessungsanlagen. Durch die verkehrs- und immissionsmässigen Auswirkungen seien sie – entgegen der Auffassung der Gemeinde – also mehr als die Allgemeinheit betroffen und somit entsprechend legitimiert. Bei einer Teil- und Totalrevision könnten die Beschwerdeführer nicht nur mitwirken (wie anlässlich einer Arealplanung), sondern auch mitbestimmen. Dies legitimiere sie zum Antrag auf eine Teil- oder Gesamtrevision (der Grundordnung). Die Beschwerdeführer stellten in Abrede, dass infolge einer bereits laufenden Arealplanung bzw. Anpassung der Grundordnung der Antrag auf eine Teil- oder Totalrevision gegenstandslos sei. Dieses Gesuch nach Art. 21 Abs. 2 RPG könne unabhängig von einer laufenden Arealplanung gestellt werden, auch wenn betreffend die Frage, ob vorliegend die Beplanung des Bahnhofsgebiet zu Recht in einem Arealplanverfahren durchgeführt wurde oder Teil einer (den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegenden) Ortsplanungsrevision hätte sein müssen, Gegenstand einer Planungsbeschwerde bei der Regierung sei. Der Nichteintretensantrag der Beschwerdegegnerin sei abzuweisen, weil ja gerade strittig sei, ob das Arealplanverfahren durchgeführt werden dürfe. Das Verwaltungsgericht habe im vorliegenden Verfahren zu entscheiden, ob der Anspruch der Beschwerdeführer, gestützt auf Art. 21

- 20 - Abs. 2 RPG und Art. 47 KRG eine Überprüfung der Ortsplanung zu verlangen, verletzt sei. Diese Frage müsse vor der Frage beantwortet werden, ob der Arealplan rechtmässig sei. Sie hätten ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der Grundordnung und seien dazu legitimiert, wenn eine solche ihnen einen praktischen Nutzen eintragen könnte. Im Rahmen einer Überprüfung der Grundordnung könnten sie sich gegen die Nutzung im Bahnhofareal und deren Auswirkungen hinsichtlich Verkehr, Lärm, Luftverunreinigung mit Rechtsmitteln wehren. Vorliegend sei nicht zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Durchführung einer Arealplanung im Gebiet Bahnhof erfüllt seien. Dies obliege der Regierung im (Planungs-)Beschwerdeverfahren gegen die Arealplanung. Die Beschwerdeführer rügten – mangels Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für diese Frage – denn auch nicht, dass im Areal Bahnhof keine Arealplanung durchgeführt werden dürfte. Die Beschwerdegegnerin gestehe selber zu, dass die Zonenplanung, trotz zahlreicher Revisionen die (neuen) Vorgaben des RPG noch nicht erfülle. Mit der (verdichteten) Überbauung des Bahnhofsareals sei Mehrverkehr und eine höhere Lärm- und Luftbelastung zu erwarten, womit eine Überprüfung des GEP nötig werde, weil dieser mit den Strassen die Verkehrsführung und die damit einhergehenden Lärm- und Luftbelastungen in den umliegenden Wohnquartieren präjudiziere. Diese Auswirkungen seien im Rahmen einer Revision der Zonenplanung zu berücksichtigen und allenfalls die Verkehrsführung anzupassen, die zulässigen Nutzungen zu ändern oder die Empfindlichkeitsstufen anzupassen. Die Bevölkerungszahl stagniere und die Zweitwohnungsinitiative habe den Bedarf nach Wohnraum eingedämmt. Die zulässige Wohnnutzung, namentlich im Bahnhofareal, sei zu überprüfen. Eine auf das Bahnhofgebiet beschränkte (partikuläre) Betrachtungsweise werde den veränderten Verhältnissen zu wenig gerecht und nur eine Gesamtschau erlaube die gebotene Würdigung der Nutzungen und deren Auswirkungen. Die Pflicht zur Mobilisierung "brachliegender" Bauzonenfläche und zur Verdichtung, der abnehmende Baulandbedarf infolge der Annahme der Zweit-

- 21 - wohnungsinitiative und der stagnierenden, langfristigen wohl abnehmenden Bevölkerungszahl sowie die veränderten Lärm- und Luftbelastungen infolge veränderter Nutzungen seien als erheblich veränderte Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG zu qualifizieren, die eine Überprüfung der Grundordnung verlangten. Dafür müsse eine Planungsmassnahme gewählt werden, bei der der Souverän mitbestimmen dürfe. Mit partikulären, kleinräumlichen und vom Gemeindevorstand unter Ausschluss des Mitbestimmungsrechts der Bevölkerung beschlossenen Massnahmen werde nicht nur Art. 21 Abs. 2 RPG, sondern auch das Mitbestimmungsrecht des Souveräns mit Füssen getreten. Zudem erhoben die Beschwerdeführer den Vorwurf, dass die Beschwerdegegnerin das Arealplanverfahren anstelle einer Zonenplanrevision gewählt habe, weil sie damit jedes politische Risiko einer Ablehnung der Planung durch die Bevölkerung zuvorkommen wollte. Denn bereits im Jahre 2012 sei eine entsprechende Planung in diesem Gebiet deutlich abgelehnt worden. 5.2.1. Die Beschwerdegegnerin führte im angefochtenen Entscheid im Wesentlichen aus, dass die Frage nach der Legitimation der Beschwerdeführer zur Beantragung einer Totalrevision der Nutzungsplanung – trotz einem fehlenden besonderen Interesse an einer Totalrevision bezogen auf die eigenen Grundstücke – letztlich offengelassen werden könne, weil die Voraussetzungen für eine Totalrevision ohnehin nicht erfüllt seien. Die Beschwerdegegnerin lege den Mechanismus einer Anpassung der Nutzungsplanung gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG zutreffend dar (siehe dazu die vorstehende Erwägung 5). Die von den Beschwerdeführern angeführten

Gründe vermöchten ohnehin keine Überprüfung der Nutzungsplanung im Rahmen einer Totalrevision zu rechtfertigen. Denn das Alter einer Planung an sich sei kein Grund für eine Überprüfung der Nutzungsplanung im Rahmen einer Nutzungsplanung. Bei einem relativ hohen Alter einer Planung, habe – im Rahmen der Interessenabwägung der zweiten Stufe (Rechtfertigung einer Plananpassung) – einzig der Grundsatz der Plan-

- 22 - beständigkeit ein geringeres Gewicht. Die geltenden Pläne der Grundordnung seien seit 1997 mit über 20 Teilrevisionen immer wieder an die aktuellen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse und Bedürfnisse angepasst worden. Die bestehende Planung werde von der Gemeinde auch aufgrund der Vorgaben der Zweitwohnungsgesetzgebung, den Vorgaben der RPG1-Revision vom 15. Juni 2012 sowie den Vorgaben aufgrund des kantonalen Richtplanes in den Bereichen Raumordnungspolitik und Siedlung (KRIP-S) vom 20. März 2018 bzw. 25. Juni 2019 mit den Anpassungen gemäss Genehmigungsbeschluss des Bundesrates vom 10. April 2019 gelegentlich in Teilen wieder überarbeitet. Dabei handle es sich aber um ein mittelfristiges Projekt und es bestehe – auch weil die Bauzonen in X.\_\_\_\_\_ entgegen den beschwerdeführerischen Ausführungen nicht überdimensioniert seien, nicht kurzfristig reduziert werden müssten und weil das Inkrafttreten der RPG1-Revision vom 15. Juni 2012 für sich alleine als keine erhebliche Änderung der Verhältnisse einzustufen sei – kein unmittelbarer Bedarf für eine Totalrevision der Grundordnung. Für das aus dem Jahre 2005/2006 stammende BG bestehe (nur) insoweit ein Anpassungsbedarf, als dass dieses gemäss Art. 36 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO; BR 801.110) im Hinblick auf die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) anzupassen sei. Diese Revision des BG sei bereits im Gange, womit auf einen entsprechenden Antrag auf Revision nicht eingetreten werden könne. Dazu wurde auf das verwaltungsgerichtliche Urteil R 16 19 und R 16 20 vom 14. Februar 2017 E.5b verwiesen, wonach bei einer bereits hängigen Ortsplanungsrevision gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 47 Abs. 2 KRG kein (formeller) Anspruch auf die Einleitung einer Überprüfung der Ortsplanung infolge Gegenstandslosigkeit bestehe und auf entsprechende Anträge (im verwaltungsgerichtlichen Verfahren) nicht eingetreten werden könne. Soweit die Beschwerdeführer eine Totalrevision der Ortsplanung infolge des durch das Projekt am Bahnhof zu erwartenden Mehrverkehrs forderten, erweise sich dies als unbegründet. Denn

- 23 - im Rahmen der Arealplanung seien entsprechende Abklärungen vorgenommen worden. Die im rechtskräftigen GEP als Haupt- oder Sammelstrassen festgesetzten, betroffenen Strassenabschnitte erreichten auch bei Realisierung des im Arealplanperimeters vorgesehenen Projektes klar nicht deren maximalen Belastbarkeit. Dazu wurden speziell auf die Ausführungen im Planungs- und Mitwirkungsbericht verwiesen. Zusätzlich halte das im Arealplangebiet vorgesehene Projekt gemäss Lärmgutachten bzw. Lärmschutznachweis vom 31. Januar 2017 die Anforderungen von Art. 9 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) ein. Es treffe entgegen der beschwerdeführerischen Ansicht auch nicht zu, dass im Bereich Bahnhof mit dem zur Diskussion stehenden Projekt bzw. dem Arealplan von der Grundordnung abgewichen werde und dies im Rahmen einer Totalrevision der Ortsplanung zu beurteilen sei. Denn der vorliegende Arealplan konkretisiere bloss die Überbauung im Rahmen der geltenden Grundordnung. In diesem Zusammenhang hält die Beschwerdegegnerin auch noch fest, dass die Arealplanung im Gebiet Bahnhof – wie auch ein gewöhnlicher Quartierplan – nur in dem im BG ausdrücklich vorgesehenen Ausmass von der Regelbauweise (gemäss der

Grundordnung) abweiche und darüber hinaus bloss die Überbauung des Areals im Rahmen der geltenden Grundordnung bzw. der darin statuierten Folgeplanungspflicht gemäss Art. 58 Abs. 2 BG gestalterisch konkretisiere. Im Rahmen der von der Grundordnung verlangten Folgeplanung werde lediglich betreffend Gebäudelängen und Bauabstände von der Regelbauweise (in der BHZ) abgewichen, was aber gemäss Art. 44 Abs. 4 Spiegelstrich 1 und 2 BG so ausdrücklich zulässig sei. Der Gemeindevorstand habe sich bewusst für das (höchstmögliche) Folgeplanungsinstrument des Arealplanes entschieden und in jedem Fall sein Planungsermessen pflichtgemäss und sinnvoll ausgeübt. Der Vorwurf einer Überschreitung des ihm zustehenden Planungsermessens betreffend Planungsstufe und Planungsmittel könne ihm sicher nicht vorgeworfen werden. Somit wäre das Gesuch um Teilrevision des BG, des ZP, des GEP und/oder des GGP im Bereich

- 24 - Bahnhof auch unbegründet, wenn darauf wider Erwarten einzutreten wäre. Denn mit dem laufenden Arealplanverfahren sei im Bereich Bahnhof bereits ein Planungsverfahren auf Stufe Grundordnung hängig. Art. 21 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 KRG räume Privaten zwar bei gegebenen Voraussetzungen ein Anspruch auf Überprüfung der Grundordnung ein, wobei im Verfahren nach Art. 47 Abs. 2 KRG aber nur über die Grundsatzfrage entschieden werde, ob eine Überprüfung der Grundordnung durchzuführen sei, nicht hingegen welche konkreten Bestandteile der Grundordnung zu revidieren seien. Die Beantwortung dieser Frage stehe im Planungsermessen des zuständigen Planungsträgers. Die Überprüfung dieser Fragestellung könne nicht im Verfahren nach Art. 47 Abs. 2 KRG und somit auch nicht in diesem Entscheid erfolgen, sondern erst im Rahmen der Planungsbeschwerde gemäss Art. 102 KRG (recte Art. 101 KRG) gegen die vom Planungsträger bzw. dem zuständigen Organ beschlossene Grundordnungsrevision. Dies ergebe sich sachlogisch daraus, dass jeder Planungsentscheid Gegenstand einer umfassenden Interessenabwägung bilden müsse und die Frage des adäquaten Planungsmittels nicht losgelöst vom konkreten Planungsinhalt, welcher erst am Ende des Planungsprozesses feststehe, beantwortet werden könne. 5.2.2. In der Vernehmlassung zur Sache vom 11. Februar 2019 hielt die Beschwerdegegnerin wiederum fest, dass bei bereits hängiger Ortsplanungsrevision nicht nochmals Anspruch auf Einleitung einer (Ortsplanungs-)Revision bestehe. Anspruch auf Einleitung einer Total- oder Teilrevision der Nutzungsplanung bestehe ausserdem nur in den Fällen, wo ein eigenes schutzwürdiges Interesse geltend gemacht werden könne. Dies sei insbesondere der Fall, wenn geltende Nutzungsplanung jemanden in der Nutzung seines Grundstücks einschränken und kein genügendes öffentliches Interesse mehr an der Aufrechterhaltung der Beschränkung bestehe oder wenn die Überbauung benachbarter Grundstücke die Nutzung der eigenen Liegenschaft beeinträchtigen könnte. Ein allgemei-

- 25 - nes Interesse an der Anpassung der Nutzungsordnung, ohne Bezug zur eigenen Grundstücksnutzung, genüge hingegen nicht. Zwar bestehe im Hinblick auf die Umsetzung der IVHB bzw. gemäss Art. 36 Abs. 1 KRVO für das BG tatsächlich ein Überprüfungsbedarf. Die entsprechende Revision sei allerdings bereits seit längerem in Gange und ein entsprechender Baugesetzentwurf soll in Kürze dem kantonalen Amt für Raumentwicklung (ARE GR) zur Vorprüfung eingereicht werden. Ausserdem sei derzeit auch das Genehmigungsverfahren des Arealplans "Bahnhof" hängig, wobei der Arealplan ebenfalls einen Bestandteil der Grundordnung bilde. Somit sei auch in dieser Hinsicht ein Ortsplanungsverfahren auf Stufe der Grundordnung hängig, weshalb auf die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden könne. Ihre Legitimation zum

Gesuch der Einleitung der Total- oder Teilrevision ausserhalb des Bereichs Bahnhof werde von den Beschwerdeführern – trotz Hinweisen im angefochtenen Entscheid auf dessen Fraglichkeit – nicht weiter begründet. Darauf könne somit ebenfalls nicht eingetreten werden. Bezüglich dem gestellten Subeventualantrag stellte sich die Beschwerdegegnerin auf den Standpunkt, dass der Arealplan "Bahnhof" mit dem übergeordneten Recht, der Richtplanung sowie weiteren Grundlagen vereinbar sei. Ausserdem sei das von den Beschwerdeführern geforderte, in der Grundordnung festzulegende "Mass der Nutzung" bereits vorhanden, der Arealplan "Bahnhof" vereinbar mit den geltenden Art. 45 und Art. 58 BG und es erfolge keine unzulässige Abänderung der Grundordnung. Die Beschwerdegegnerin wandte sich auch gegen den Vorwurf einer fehlerhaften Interessenabwägung und stellte sich auf den Standpunkt, dass sie mit dem Arealplan "Bahnhof" eine zweckmässige und rechtlich zulässige Folgeplanung zur Mobilisierung der Baulandbrache am Bahnhof gewählt habe und sie in der Wahl dieser zweckmässigen Planungsstufe – auch in Anbetracht des ihr in dieser Frage zustehenden Ermessens – zu schützen sei.

- 26 - Duplicando konstatierte die Beschwerdegegnerin für das vorliegende Verfahren, dass es den Beschwerdeführern betreffend eine Total- oder Teilrevision der Grundordnung im Bereich Bahnhof verwehrt sei, über das Verfahren von Art. 47 Abs. 2 KRG die (im Rahmen der Planungsbeschwerde) vor der Regierung hängige Frage der zweckmässigen Planungsstufe im Bereich Bahnhof vor einem entsprechenden (Planungs-)Beschwerdeentscheid der Regierung vom Verwaltungsgericht überprüfen zu lassen. Hinsichtlich einer Total- oder Teilrevision der Grundordnung ausserhalb des Bereichs Bahnhof legten die Beschwerdeführer auch in der Replik kein eigenes schutzwürdiges Interesse dar, womit auf den entsprechenden Antrag mangels Legitimation nicht einzutreten sei. Betreffend eine (Total- oder Teil-)Revision des BG wiederholte die Beschwerdegegnerin, dass eine solche bereits seit längerem hängig sei und somit darauf nicht einzutreten sei. Die Beschwerdeführer könnten auch aus den Vorgaben der Umweltschutzgesetzgebung kein eigenes schutzwürdiges Interesse betreffend die Ausdehnung des Planungssperimeters vom Bahnhofbereich auf das ganze Gemeindegebiet oder betreffend die Planungsstufe begründen. Auch betreffend den angeblichen Revisionsbedarf infolge der RPG1-Revision vom 15. Juni 2012 oder der angenommenen Zweitwohnungsinitiative fehle es den Beschwerdeführer an einem eigenen schutzwürdigen Interesse bzw. seien diese Rügen, wie bereits ausgeführt, ohnehin unbegründet. Schliesslich wies die Beschwerdegegnerin auch die beschwerdeführerischen Vorwürfe zurück, wonach das Planungsinstrument des Arealplanes aus Angst vor einer Volksabstimmung gewählt worden sei. 6. Den Beschwerdeführern ist insoweit grundsätzlich zuzustimmen, dass der Gemeindevorstand gemäss Art. 47 Abs. 2 KRG über Begehren (von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern) nach Art. 21 Abs. 2 RPG über die Einleitung des Verfahrens auf Erlass oder Änderung der Grundordnung in einem anfechtbaren Entscheid zu befinden hat. Mit dem vorlie-

- 27 - gend angefochtenen Beschluss vom 19. November 2018 (siehe Akten des Beschwerdeführers [Bf-act.] 5) ist die Beschwerdegegnerin dem denn auch nachgekommen. Ausserdem hat sie ausführlich ihre Beweggründe für ihren Entscheid darin dargelegt und somit ihren Entscheid in Nachachtung des Anspruches auf rechtliches Gehör auch begründet. Damit ist aber noch nicht gesagt, wie sich nach dem kantonalen Recht der von den Beschwerdeführern geltend gemachte Überprüfungsanspruch im Sinne von Art. 21

Abs. 2 RPG in verfahrensmässiger Hinsicht zur Planungsbeschwerde gemäss Art. 101 KRG gegenüber der im Zeitpunkt der Antragsstellung im Sinne von Art. 47 Abs. 2 KRG bereits laufenden Teilrevision der Ortsplanung bzw. der kommunalen Grundordnung mittels Arealplanung verhält. 6.1.1. Eingangs ist festzuhalten, dass sich die Argumentation der Beschwerdeführer im Kern als widersprüchlich erweist. Namentlich insoweit, als dass sie die Dispositivziffer 1.2 ("Auf das Gesuch um Teilrevision der Nutzungsplanung im Bereich Bahnhof wird nicht eingetreten") nicht angefochten haben bzw. im vorliegenden Verfahren nicht die Aufhebung dieser Dispositivziffer beantragt haben und in der Replik vom 18. März 2019 zudem auch explizit festhalten, dass vorliegend nicht zu prüfen sei, ob die Voraussetzungen für die Durchführung einer Arealplanung im Gebiet Bahnhof erfüllt seien. Denn dies sei im Rahmen des (Planungs-)Beschwerdeverfahrens (gemäss Art. 101 KRG) von der Regierung (erstinstanzlich) zu beurteilen (vgl. dazu auch das Parallelverfahren R 20 2 für die kantonale zweitinstanzliche Beurteilung). Weiter führten sie dazu aus, dass das Verwaltungsgericht (im vorliegenden Verfahren) für Rügen gegen die Genehmigung von Arealplänen, wie etwa eine Arealplanung dürfe im Gebiet Bahnhof nicht durchgeführt werden, nicht zuständig sei. Mit ihrer Kernargumentation im vorliegenden Verfahren, wonach sie gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG Anspruch auf eine (Gesamt-)Revision der Nutzungsplanung, namentlich der (unabdingbaren) Grundordnungsbestandteile des ZP, des GEP, des GGP

- 28 - und des BG, hätten, die gemäss Art. 48 Abs. 1 Satz 1 KRG – im Gegensatz zum Arealplan (siehe dazu Art. 48 Abs. 2 KRG) – der Abstimmung in der Gemeinde unterliegen, machen sie vorliegend im Ergebnis aber nichts anders geltend, als dass die Beschwerdegegnerin (in Missachtung von Art. 21 Abs. 2 RPG und den Mitbestimmungsrechten der Stimmberechtigten) das falsche bzw. ein unzulässiges Planungsinstrument für eine teilweise Anpassung der Grundordnung im Bahnhofgebiet gewählt hat. Die Beschwerdeführer begründen aber nicht weiter, weshalb sie nach dem kantonalen Verfahrensrecht bei bereits hängiger Teilrevision der Grundordnung weiterhin zur Stellung eines Gesuches nach Art. 21 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 KRG und einer direkten Anfechtungsmöglichkeit vor Verwaltungsgericht befugt sein sollen und dies unabhängig von einer bereits laufenden Arealplanung möglich muss. Sie äussern sich namentlich nicht substantiiert zur Koordination eines solchen Verfahrens nach Art. 47 Abs. 2 KRG mit den Mitwirkungsverfahren nach Art. 13 KRVO i.V.m. Art. 47 Abs. 3 KRG sowie dem Genehmigungs- und Planungsbeschwerdeverfahren gemäss Art. 49 KRG und Art. 101 KRG. Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführer sich auf den Standpunkt stellen, dass es zweckmässiger sei, vor dem Entscheid über die Rechtmässigkeit des Arealplanes über die Frage nach der Verletzung ihres Anspruches gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG zu entscheiden. Denn nach Ansicht des streitberufenen Gerichts, ist die Frage nach der Recht- und Zweckmässigkeit der Wahl des Planungsinstruments eine in erster Instanz im Rahmen der Genehmigung gemäss Art. 49 KRG bzw. der Planungsbeschwerde nach Art. 101 KRG unabdingbar durch die Regierung zu beurteilende Fragestellung, wobei sie nach Art. 49 Abs. 2 KRG die Genehmigung für einen Plan der Grundordnung, wozu auch der Arealplan gehört (siehe Art. 22 Abs. 2 KRG; Botschaft KRG 2004, S. 304 und 327), erteilt, wenn keine Vorschriften verletzt sind. Im Rahmen einer Planungsbeschwerde steht der Regierung darüber hinaus die volle Überprüfungsbefugnis zu, wobei sie sich aber durchaus ihrer Funktion als Rechtsmittelbehörde bewusst sein bzw.

- 29 - weiterhin ein (gewisses) Planungsermessen der Planungsbehörde, namentlich für lokale Angelegenheiten, respektieren darf (siehe Art. 101 Abs. 3 KRG; BGE 135 II 286 E.5.2 f. und 127 II 238 E.3b/aa; Urteile des Bundesgerichts 1C\_278/2018 vom 20. Februar 2019 E.3.2 f. und 1C\_97/2014 vom 9. Februar 2015 E.3.3). Diese gesetzlich vorgesehene erstinstanzliche (volle) Überprüfungsbefugnis der Regierung – vorliegend betreffend eine Teilrevision der Grundordnung – kann nicht dadurch übersteuert werden, dass unter Anrufung von Art. 21 Abs. 2 RPG (im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens) im Ergebnis die Unzulässigkeit der Wahl des Arealplanes als Planungsinstrument durch die zuständige Planungsbehörde für die Umsetzung eines von den Beschwerdeführern erkannten (gesamthaften oder partiellen) Anpassungsbedarfes der Grundordnung ausserhalb des Planungsbeschwerdeverfahrens postuliert wird. Denn mit dem Erlass eines Arealplanes führte die Beschwerdegegnerin nichts anderes als eine Teilrevision der Nutzungsplanung im Bahnhofgebiet – auch zur Erfüllung der Vorgaben von Art. 58 Abs. 2 BG – durch und war somit insoweit dem Begehren der Beschwerdeführer schon ein Schritt voraus, als dass im Zeitpunkt der Gesuchstellung im Sinne von Art. 47 Abs. 2 KRG am 12. Oktober 2018 im Rahmen der Mitwirkungsaufgabe zum Arealplan nach der gesetzlichen Konzeption der Planungsinstrumente eine Teilrevision der Grundordnung im Bereich Bahnhof bereits hängig war. Art. 47 Abs. 2 KRG findet sich im Abschnitt 4.3.2.7 "Verfahren" des KRG unter der Artikelüberschrift "Einleitung, Vorprüfungs- und Mitwirkungsverfahren". Art. 47 Abs. 1 KRG bestimmt, dass die Gemeinden die Fachstelle (für Raumplanung gemäss Art. 1 Abs. 2 KRVO) vor dem Beschluss über die Einleitung des Verfahrens über den Erlass oder die Änderung der Grundordnung orientieren. Art. 47 Abs. 3 KRG delegiert die (weitere) Reglungskompetenz für das Vorprüfungs- und Mitwirkungsverfahren an die Regierung. Gemäss Botschaft zur KRG-Revision aus dem Jahre 2004 sollten mit diesem Absatz 2 die Gemeinden verpflichtet werden, über den gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und gestützt auf Art. 21

- 30 - Abs. 2 RPG unter bestimmten Voraussetzungen bestehenden Anspruch auf Überprüfung der bestehenden Nutzungsplanung in einem anfechtbaren Entscheid zu befinden. Damit werde gleichzeitig sichergestellt, dass abgelehnte Ansprüche auf Überprüfung der Nutzungsordnung auf dem Rekursweg (heute mit einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde) dem Verwaltungsgericht zur Beurteilung unterbreitet werden können. Weiter wird für den Fall, dass bereits ein Verfahren für eine Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung im Gange ist, festgehalten, dass solche Ansprüche aus Art. 21 Abs. 2 RPG auch mit einer entsprechenden Planungsbeschwerde geltend gemacht werden könnten (siehe Botschaft KRG 2004, S. 324 f.). Der erste Teil dieser Ausführungen gibt zu keinen Bemerkungen Anlass und führt im Normalfall auch zu keinen Problemen. Denn in solchen Fällen tritt ein Berechtigter an die Gemeinde als Planungsträger heran und verlangt aufgrund geänderter Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG und der einschlägigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Überprüfung (und allenfalls Anpassung) der geltenden Nutzungsordnung, ohne dass die zuständige Planungsbehörde bereits ein Planungsverfahren auf der Stufe der Grundordnung gestartet hat. Die Gemeinde wird dann in Nachachtung von Art. 47 Abs. 2 KRG und ohne Koordinationsprobleme in einer nach Massgabe von Art. 49 ff. VRG beim Verwaltungsgericht anfechtbaren Verfügung darüber befinden können. Dies entspricht aber nicht der vorliegenden Konstellation. Denn vorliegend war bereits ein solches Planungsverfahren auf der Stufe der Grundordnung, nämlich ein Arealplanverfahren, von der zuständigen Planungsbehörde gestartet worden. Das Verhältnis dieses Antragsrecht im

Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 KRG zu entsprechenden Vorbringen in bereits hängigen und die Grundordnung betreffende Planungs- oder daran anschliessende Beschwerdeverfahren, regelt weder das eidgenössische noch das kantonale Recht spezifisch. Soweit in der Botschaft darauf hingewiesen wird, dass im Fall von bereits im Gange befindlichen Verfahren für eine Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung solche Ansprüche aus Art. 21

- 31 - Abs. 2 RPG "auch mit einer entsprechenden Planungsbeschwerde" geltend gemacht werden könnten, kann damit mit Blick auf die gesetzliche Rechtsmittelordnung unter Mitberücksichtigung der grundsätzlichen Subsidiarität der allgemeinen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG ("..., soweit diese nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können ...") zur Anfechtung von kommunalen Entscheidungen nicht eine im Belieben der Antragsteller im Sinne von Art. 47 Abs. 2 KRG stehende Wahlmöglichkeit gemeint sein. Wäre eine solche alternative Vorgehensweise tatsächlich beabsichtigt, hätte dies in Art. 47 Abs. 2 oder Art. 101 KRG oder zumindest in der Botschaft dazu seinen Niederschlag finden müssen. In der erwähnten Botschaft wird zur Planungsbeschwerde bzw. Art. 101 Abs. 1 KRG betreffend eine Besonderheit der Rechtsmittelinstanz im Zusammenhang mit Beschlüssen der Gemeinden über den Erlass der Grundordnung aber nur erwähnt, dass formelle Rügen, wie beispielsweise Rügen im Zusammenhang mit dem Verfahren resp. Zustandekommen eines Beschlusses (einseitige Information, Verletzung von Ausstandsvorschriften, Abstimmungsfehler usw.), der Stimmrechtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht gemäss dem damaligen Art. 13 Abs. 1 lit. f des Gesetzes über Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden (VGG; vgl. heute Art. 57 Abs. 1 lit. b VRG) unterlägen (siehe Botschaft KRG 2004, S. 374; vgl. dazu auch Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden [VGU] R 18 69 vom 7. Januar 2020 E.4.1 f., R 18 60 vom 2. Dezember 2019 E.3.6.3, R 16 51 vom 10. Januar 2017 E.3a und R 12 168 vom 30. April 2013 E.2b). Dass die Rüge der Unvereinbarkeit einer bereits im Gang befindlichen (Teil- oder Gesamt-)Revision der Grundordnung über Art. 47 Abs. 2 KRG (alternativ) direkt dem Verwaltungsgericht unterbreitet werden könne, findet in der Botschaft betreffend den Anwendungsbereich der Planungsbeschwerde hingegen keine Stütze und erweist sich angesichts der vorstehend dargelegten Konzeption der (erstinstanzlichen) Überprüfungszuständigkeit auch unter koordinationsrechtlichen Gesichtspunkten als nicht sachgerecht. So-

- 32 - mit kann mit dem Verbindungswort "auch" in der Botschaft klarerweise nur der selbstverständliche Hinweis gemeint sein, dass in einem Planungsbeschwerdefahren die Rüge der Unvereinbarkeit der beschlossenen Planung mit Art. 21 Abs. 2 RPG vorgebracht werden kann (vgl. dazu auch die Urteile des Bundesgerichts 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.3 ff., 1C\_534/2012 vom 16. Juli 2013 E.2.3.1 und 1C\_164/2012 vom 30. Januar 2013 E.4.4). Daran vermag nichts zu ändern, dass die bereits hängige Revision nicht im Sinne der Intentionen der Beschwerdeführer ist und auch nicht das von ihnen favorisierte Planungsinstrument angewandt wurde. 6.1.2. Wird eine gesamthafte bzw. weitergehende Überprüfung der Grundordnung bei bereits laufender Teilrevision der Nutzungsplanung verlangt, entspricht dies im Ergebnis einer ebenfalls im Rahmen der Planungsbeschwerde zu erhebenden Rüge, wonach im vorliegenden Fall der Arealplan das falsche bzw. ein ungenügendes oder unzweckmässiges Planungsinstrument darstelle und somit sein Erlass und die (blosse) Durchführung der Teilrevision der Ortsplanung nicht recht- oder zweckmässig erfolgt sei. Etwa weil das falsche bzw. ein ungenügendes

Planungsinstrument gewählt wurde und/oder die Überprüfung zu Unrecht auf ein bestimmtes Gebiet und/oder ein Themenbereich beschränkt wurde. Dieses Ergebnis ist auch im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu sehen, wonach das Antrags- bzw. Rügerecht (von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern) gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG primär dann gegeben ist, wenn ein eigenes schutzwürdiges (rechtliches oder tatsächliches) Interesse an der Anpassung der Nutzungsordnung zu bejahen ist, weil die geltende Nutzungsplanung den Grundeigentümer in der Nutzung seines Grundstücks einschränkt und kein genügendes öffentliches Interesse mehr an der Aufrechterhaltung der Eigentumsbeschränkung besteht. Eine Anpassung der Nutzungsordnung kann ausserdem in Bezug auf benachbarte Grundstücke (nur) verlangt werden, soweit etwa deren Überbauung die Nutzung der eigenen Liegenschaft (rechtlich oder tatsächlich) beein-

- 33 - trächtigen könnte (siehe Urteile des Bundesgerichts 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.1 und 1C\_598/2013 vom 6. Dezember 2013 E.2 und 2.1, nicht publ. in: BGE 140 II 25). 6.1.3. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 25 Abs. 1 RPG (im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben) die Kantone die (bau- und raumplanungsrechtlichen) Zuständigkeiten und Verfahren zu ordnen haben (siehe dazu RUCH, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren [nachfolgend: RPG-Praxiskommentar Verfahren 2020], Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 25 Rz. 1 ff.). Die Frage, ob eine Überprüfung und Änderung der Ortsplanung bzw. der Grundordnung mit Art. 21 Abs. 2 RPG vereinbar ist, kann, wie bereits erwähnt und in der Botschaft zum KRG aus dem Jahre 2004 explizit bestätigt, im Rahmen einer Planungsbeschwerde nach Art. 101 KRG bzw. den nachfolgenden Rechtsmittelverfahren durchaus aufgeworfen werden und von Bedeutung sein (vgl. dazu Urteile des Bundesgerichts 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.3 ff., 1C\_534/2012 vom 16. Juli 2013 E.2.3.1 und 1C\_164/2012 vom 30. Januar 2013 E.4.4). Ausserdem ist zu beachten, dass im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens gemäss Art. 13 KRVO i.V.m. Art. 47 Abs. 3 KRG während der öffentlichen Auflage Jedermann beim Gemeindevorstand Vorschläge und Einwendungen einbringen kann. Der Gemeindevorstand prüft die Eingabe und nimmt dazu gegenüber den Mitwirkenden Stellung. Das Ergebnis des Mitwirkungsverfahrens wird zuhanden des beschlussfassenden Organs zusammengefasst (Art. 13 Abs. 2 KRVO). Dies hat die Beschwerdegegnerin im Beschluss vom 19. November 2018 gegenüber den Beschwerdeführenden – auch betreffend die von ihnen angebehrte (Teil-)Revision der (unabdingbaren Bestandteile der) Grundordnung bzw. des ZP, des BG, des GEP und/oder des GGP – gemäss Ziffer 2 des angefochtenen Beschlusses denn auch gemacht (siehe Bf-act. 5 S. 8 f.; vgl. auch die im Rahmen des Arealplanverfahrens erstellte "Auswertungstabelle Mitwirkungseinga-

- 34 - ben" vom 7. November 2018 [Beleg 2.7] in der Beilage 3 der Beschwerdegegnerin gemäss Vernehmlassung vom 11. Februar 2019 [Bg-act. 3]). Weitergehende Ansprüche im Mitwirkungsverfahren bestehen nicht (vgl. dazu BGE 135 II 286 E.4 und 5.2 f. und VGU R 18 69 vom 7. Januar 2020 E.4.1 f. und R 18 60 vom 2. Dezember 2019 E.3.4). Die Beschwerdeführer konnten aber trotzdem bei der Beschwerdegegnerin einen als direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar erklärten Entscheid zu dem auf Art. 21 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 KRG gestützten Gesuch um Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung erwirken, obwohl vom Planungsträger bereits eine Teilrevision der Grundordnung eingeleitet worden bzw. hängig war. Mit der vorliegenden Beschwerde beabsichtigen die Beschwerdeführer nun das Erfordernis einer gesamthaften oder partiellen Überprüfung

von weiteren Elementen der Grundordnung wie etwa des ZP, des GEP, des GGP oder des BG direkt beim Verwaltungsgericht überprüfen lassen, ohne dass die in erster Instanz zuständige (Planungs-)Beschwerdebehörde nach Art. 101 Abs. 1 KRG im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung vom 3. Januar 2019 bereits über die Recht- und Zweckmässigkeit des am 19. November 2018 beschlossenen Arealplans "Bahnhof" als neu erlassenes Element der Grundordnung entschieden hätte. Damit wurde dem Verwaltungsgericht mit der Beschwerde vom 3. Januar 2019 aber im Ergebnis und abweichend von der gesetzlichen Konzeption des KRG die erstinstanzliche Prüfung der Recht- und Zweckmässigkeit der bereits laufenden bzw. hängigen Teilrevision der Grundordnung zur Prüfung unterbreitet. Die erstinstanzliche Prüfung dieser Frage hat aber für Bestandteile der Grundordnung im Planungsbeschwerdeverfahren nach Art. 101 KRG bzw. dem dazu parallelen regierungsrätlichen Genehmigungsverfahren nach Art. 49 KRG zu erfolgen. Erst diese Entscheide können dann gemäss Art. 102 Abs. 1 KRG i.V.m. Art. 49 Abs. 1 lit. d VRG an das Verwaltungsgericht als zweite kantonale Rechtsmittelinstanz weitergezogen werden.

- 35 - 6.1.4. Wie nachstehend noch aufgezeigt wird (siehe nachstehende Erwägung 6.2.1 f.), bestünde entgegen der beschwerdeführerischen Ansicht im vorliegenden Fall gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG aber auch gar kein Anspruch auf eine umfassende Überprüfung der Nutzungsordnung, so wie dies etwa bei der Notwendigkeit einer gesamthaften Überprüfung des Bauzonengrösse auf dem gesamten Gemeindegebiet nötig werden kann und dabei ein benachbartes Grundstück im Rahmen dieser Überprüfung der Nutzungsordnung beispielsweise eine Ab- oder sogar Rückzonung erfahren könnte, was den Antragsstellern und Beschwerdeführern einen praktischen Nutzen durch die nunmehr fehlende oder reduzierte Überbaumöglichkeit verschaffen könnte. Andere, bei den Beschwerdeführern resultierende und vergleichbare Vorteile, die ebenfalls zwingend eine Gesamtrevision der Nutzungsplanung unter Einbezug des gesamten Gemeindegebietes betreffend eine bestimmte Thematik zur Folge hätten und die im Zusammenhang mit erheblich veränderten (rechtlichen oder tatsächlichen) Umständen stehen, sind nicht ersichtlich. Ein schützenswertes Interesse der Beschwerdeführer an der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkte sich somit in jedem Fall auf den Perimeter des Bahnhofs sowie allenfalls der umliegenden und für die Zufahrt zum Bahnhof (direkt) beanspruchten Erschliessungsanlagen. In diesem Zusammenhang ist zudem noch drauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführer die Dispositivziffer 1.2 des Beschlusses vom 19. November 2018, worin auf das Gesuch um Teilrevision der Nutzungsplanung im Bereich Bahnhof gar nicht eingetreten wurde, gemäss den vorliegend gestellten Rechtsbegehren nicht explizit angefochten haben (siehe dazu bereits die vorstehende Erwägung 6.1.1). 6.1.5. Ginge man aufgrund der Begründung in der Beschwerde trotzdem davon aus, dass vorliegend auch die verweigerte Teilrevision der Ortsplanung bzw. von (unabdingbaren) Bestandteilen der Grundordnung (mit einer Mitbestimmungsmöglichkeit der Stimmberechtigten) angefochten wurde,

- 36 - dann wäre ebenfalls festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin im Bereich Bahnhof bereits eine Teilrevision der Grundordnung mittels Erlass des Arealplanes an die Hand genommen hat, womit sich gemäss der vorstehenden Erwägungen 6.1.1 und 6.1.3 neben der beschwerdeführerischen Überprüfungsbefugnis des Arealplanes im Rahmen des (Planungs-)Beschwerdeverfahrens nach Art. 101 KRG in jedem Fall keine parallele Überprüfungsmöglichkeit gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG oder eine angebliche Missachtung der Mitbestimmungsrechte der Stimmberechtigten direkt durch das

Verwaltungsgericht rechtfertigt, wobei die letztere Rüge – ausserhalb des Anwendungsbereiches einer Stimmrechts- bzw. Abstimmungsbeschwerde – im vorliegenden Zusammenhang in erster Linie auch noch politischer Natur wäre. Denn die Kompetenz zum Erlass des Arealplanes liegt gemäss Art. 48 Abs. 2 KRG beim Gemeindevorstand, sofern die Gemeinden dafür nicht ausdrücklich den Gemeinderat (Gemeindeparlament) für zuständig erklären. Das rechtskräftige, von der Gemeindeversammlung am 15. Dezember 2005 (und seither mehrmals revidierte) BG der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ ändert die Zuständigkeit des Gemeindevorstandes für den Erlass von Arealplänen nicht ab, womit diese (bereits im vom Grossen Rat des Kantons Graubünden erlassenen KRG vorgesehene) Kompetenz des Gemeindevorstandes aus rechtlicher Sicht hinreichend demokratisch legitimiert ist. Dass vorliegend eigentliche und justiziable Eingriffe in das Stimmrecht oder Abstimmungen im Sinne von Art. 57 Abs. 1 lit. b VRG von Relevanz sein könnten, wird weder substantiiert geltend gemacht noch ist dies ersichtlich (vgl. zum grundsätzlichen Verhältnis der Stimmrechts- bzw. Abstimmungsbeschwerde zur Planungsbeschwerde betreffend der Abstimmung in der Gemeinde unterliegende Beschlüsse über Bestandteile der Grundordnung: VGU R 18 69 vom 7. Januar 2020 E.4.2). 6.2.1. Weder die RPG1-Revision vom 15. Juni 2012 noch die Annahme von Art. 75b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft - 37 - (BV; SR 101) bzw. das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (ZWG; SR 702) vermögen für sich alleine betrachtet eine massgebliche wesentliche Änderung der Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG darzustellen und eine Revision der Ortsplanung zu begründen. Es müssen vielmehr weitere Umstände hinzukommen. Dazu gehören namentlich die Lage des Grundstücks in Bezug auf die bestehende Bauzone, der Grad der Bebauung des Grundstücks und das Alter des Nutzungsplans (siehe BGE 144 II 41 E.5.2 f. und 140 II 25 E.4.4; Urteile des Bundesgerichts 1C\_646/2018 vom 13. Juni 2019 E.4.2, 1C\_695/2017, 1C\_696/2017, 1C\_706/2017 vom 22. Februar 2019 E.3.1, 1C\_592/2017 vom 15. Juni 2018 E.6.2 und 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3). Die Lage des Arealplanperimeters direkt am Bahnhof mit einer sehr guten Anbindung an den öffentlichen Verkehr und zweifellos innerhalb des Siedlungsgebietes gelegen, spricht auf jeden Fall eindeutig gegen eine – den Zielen und Planungsgrundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG zuwiderlaufende – Ab- oder Rückzonung dieses Gebietes, womit aus den von den Beschwerdeführern vorgebrachten Gründen diesbezüglich ohnehin keine wesentlich veränderte Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG anzunehmen wären, die eine (Teil- oder Gesamt-)Revision der Grundordnung bzw. spezifisch des ZP, des GEP, des GGP und des BG im Hinblick die Überprüfung der Bauzonengrösse zu begründen vermöchten. Es kommt hinzu, dass die Beschwerdegegnerin gemäss dem gültigen kantonalen Richtplan als Gemeinde mit effektiv knapp dimensionierter WMZ gilt (siehe Kantonaler Richtplan, Kapitel 5.2.2). Diese Gemeinde haben gemäss den "Handlungsanweisungen" Massnahmen zur Verdichtung und Mobilisierung der Nutzungs- und Bauzonenreserven in der rechtskräftigen WMZ zu treffen und es kommen – bei gegebenen Voraussetzungen – grundsätzlich sogar neue WMZ-Einzonungen in Frage. Die vom Bundesgericht beurteilten Konstellationen, wo sich aufgrund des anlässlich der RPG1-Revision vom 15. Juni 2012 eingefügten Absatz 2 von Art. 15 RPG sowie Art. 21 Abs. 2 RPG (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts - 38 - 1C\_511/2018 vom 3. September 2019 E.5.3.1, nicht publ. in: BGE 145 II 354) die gesamthafte Überprüfung der Bauzone auf dem ganzen Gemeindegebiet aufdrängen kann

und somit insbesondere auch betreffend eine (peripher gelegene) Nachbarparzelle ein praktischer Nutzen etwa anlässlich einer akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung entstehen könnte (siehe dazu BGE 144 II 41 E.5.2 f., 140 II 25 E.4.4 und 6; Urteile des Bundesgerichts 1C\_248/2019 vom 3. März 2020 E.4.1, 1C\_409/2018 vom 23. Juli 2019 E.3.5 und 3.6, 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.6.1 und 1C\_598/2013 vom 6. Dezember 2013 E.2 ff., nicht publ. in: BGE 140 II 25), ist vorliegend aber gerade nicht gegeben. Nichts Anderes kann auch für die von den Beschwerdeführern thematisierte Verkehrssituation gelten. Denn es sind keine Gründe ersichtlich, welche in Anbetracht der raumplanungsrechtlichen Ziele und Planungsgrundsätze die Kapazität der Erschliessungssituation des Bahnhofs, welche zurzeit primär über Haupt- und Sammelstrassen erfolgt und auch über ein im GEP festgesetztes Parkhaus verfügt (siehe GEP Dorf 1:2000, in: Bg1-act. 3), gegenüber dem Ist-Zustand bei einer sich über das ganze Gemeindegebiet erstreckenden Betrachtungsweise reduziert werden müsste. Dies zumal gegen Südwesten über die S.\_\_\_\_- und die R.\_\_\_\_-Strasse ein Anschluss an die kantonale Hauptstrasse Z.5.\_\_\_\_ im Gebiet Q.\_\_\_\_ in einer Distanz von weniger als einem Kilometer über die Hauptortszufahrt mit der Brücke über den W.\_\_\_\_ besteht.

6.2.2. Das von den Beschwerdeführern angesprochene Alter der Ortsplanung als Grund für die verlangte Revision der Grundordnung bzw. des ZP, des GEP, des GGP und des BG vermöchte vorliegend ebenfalls keine generelle und umfassende Pflicht zur Überprüfung der Grundordnung und Vorlage derselben an die Stimmberechtigten zu begründen. Denn wie die Beschwerdeführer selber anerkennen, sind seit dem ursprünglichen Beschluss der unabdingbaren Bestandteile der Grundordnung gemäss Art. 22 Abs. 2 Satz 1 KRG im Jahr 1996/1997 bzw. 2005/2006 (siehe dazu

- 39 - ZP 1:2000 vom 22. Oktober 1996, genehmigt von der Regierung des Kantons Graubünden am 21. Oktober 1997, den GEP Verkehrs Dorf 1:2000 und dem BG gemäss Teilrevision der Ortsplanung vom 15. Dezember 2005, genehmigt von der Regierung des Kantons Graubünden am 23. Mai 2006) eine Vielzahl an Teilrevisionen durchgeführt worden. Die Beschwerdegegnerin legt ausserdem im Wesentlichen nachvollziehbar dar, dass mit über 20 Teilrevisionen der Ortsplanung seit 1997 den zwischenzeitlichen Veränderungen jeweils fortlaufend Rechnung getragen wurde und heute – mit Ausnahme der bereits in die Wege geleiteten Teilrevision des BG zu dessen Anpassung an die Vorgaben der IVHB bzw. der Vorgaben der KRVO (siehe Art. 36 Abs. 1 KRVO) – kein unmittelbarer, sondern lediglich ein mittelfristiger (weiterer) Anpassungsbedarf für (unabdingbare) Bestandteile der Grundordnung bestehe. So etwa betreffend ortsbildprägende Bauten im Sinne von Art. 9 ZWG (vgl. dazu Art. 35a ff. KRVO i.V.m. Art. 22a KRG). Auch bei allfälligem, mittelfristigem Anpassungsbedarf infolge der RPG 1-Revision sowie den KRIP-S werde es sich inhaltlich um bloss untergeordnete Anpassungen (mittels weiterer Teilrevisionen und nicht mit einer Gesamtrevision) handeln. Diese Vorgehensweise der Beschwerdegegnerin erscheint dem Gericht, auch in Anbetracht des den Gemeinden auf dem Gebiet der Raumplanung zustehenden Ermessens, nicht von vornherein ausgeschlossen. Dies stimmt auch mit der Beurteilung des Beschwerdegegners im Verfahren R 20 2 überein, wonach die Beschwerdegegnerin unter den gegebenen Umständen vor der Anpassung bzw. Teilrevision der Grundordnung mittels Erlass eines Arealplanes im Gebiet Bahnhof zu keiner vorgängigen (Gesamt-)Revision des ZP, des GEP, des GGP oder des BG gezwungen werden könne, was im Ergebnis nicht zu beanstanden ist. Dabei ist im Hinblick auf Art. 21 Abs. 2 RPG auch nicht ausser Acht zu lassen, dass auch der Erlass eines Arealplanes selber eine (partielle)

Anpassung der Grundordnung im Bereich des Bahnhofs aufgrund eines dort seitens der zuständigen Planungsbehörde erkannten Anpassungsbedarfes darstellt (vgl. dazu TANQUEREL, in: AEMISEG-

- 40 - GER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar NUP 2016, Art. 21 Rz. 37 und 67). Dieser Beurteilung steht auch nicht entgegen, dass nach dem Ablauf des ordentlichen Planungshorizontes (für Bauzonen) von 15 Jahren Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zugänglich sind und die Ortsplanungen nötigenfalls auch angepasst werden können, wobei im Rahmen von (solchen umfassenden) Anpassungen auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen können. Je näher eine Planungsrevision dieser 15-jährigen Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (siehe dazu Urteile des Bundesgerichts 1C\_305/2015 vom 14. Dezember 2015 E.3.1 und 1C\_534/2012 vom 16. Juli 2013 E.2.3.1). Denn dies ändert – auch in Anbetracht der Pflicht zur vollständigen Erfassung der in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen, die im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung im Lichte der Ziele und Planungsgrundsätze gegeneinander abzuwägen sind (vgl. Art. 1 und 3 RPG und Art. 2 f. der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1] sowie Urteile des Bundesgerichts 1C\_270/2019 vom 27. Februar 2020 E.3.2, 1C\_305/2015 vom 14. Dezember 2015 E.3.2 und 1C\_534/2012 vom 16. Juli 2013 E.2.3.2) – nichts an der in der vorstehenden Erwägung 6.2.1 erwähnten, klar gegen eine Ab- oder Rückzonung dieses Gebietes sprechenden gewichtigen öffentlichen Interessen.

## **E. 6**

Am 11. Februar 2019 liess sich die Beschwerdegegnerin im Verfahren R 19 2 noch zur Sache vernehmen. Sie beantragte das Nichteintreten auf

- 6 - die Beschwerde. Eventualiter sei das vorliegende Verfahren zu sistieren bis zum Entscheid der Regierung des Kantons Graubünden über die unter anderem von A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_\_ am 21. Dezember 2018 erhobene Planungsbeschwerde betreffend den Arealplan Bahnhof. Subeventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass bei bereits hängiger Ortsplanungsrevision nicht nochmals Anspruch auf Einleitung einer (Ortsplanungs-)Revision bestehe. Anspruch auf Einleitung einer Total- oder Teilrevision der Nutzungsplanung bestehe ausserdem nur in den Fällen, wo ein eigenes schutzwürdiges Interesse geltend gemacht werden könne. Ein allgemeines Interesse an der Anpassung der Nutzungsordnung, ohne Bezug zur eigenen Grundstücksnutzung, genüge hingegen nicht. Zwar bestehe im Hinblick auf die Umsetzung der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) bzw. gemäss Art. 36 KRVO für das BG tatsächlich ein Überprüfungsbedarf. Die entsprechende Revision sei allerdings bereits seit längerem in Gange. Ausserdem sei derzeit auch das Genehmigungsverfahren des Arealplans "Bahnhof" hängig, wobei der Arealplan ebenfalls einen Bestandteil der Grundordnung bilde. Somit sei auch in dieser Hinsicht ein Ortsplanungsverfahren auf Stufe der Grundordnung hängig, weshalb auf die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden könne. Ihre Legitimation zum Gesuch der Einleitung der Total- oder Teilrevision ausserhalb des Bereichs Bahnhof werde von den Beschwerdeführern nicht begründet. Bezüglich dem gestellten Subeventualantrag stellte sich die Beschwerdegegnerin auf den Standpunkt, dass der Arealplan "Bahnhof" mit dem

übergeordneten Recht, der Richtplanung sowie weiteren Grundlagen vereinbar sei. Die Beschwerdegegnerin wandte sich auch gegen den Vorwurf einer fehlerhaften Interessenabwägung und stellte sich auf den Standpunkt, dass sie mit dem Arealplan "Bahnhof" eine zweckmässige und rechtlich zulässige Folgeplanung zur Mobilisierung der Baulandbrache am Bahnhof gewählt habe und sie in der Wahl dieser

- 7 - zweckmässigen Planungsstufe – auch in Anbetracht des ihr in dieser Frage zustehenden Ermessens – zu schützen sei.

### **E. 6.3**

Weitergehende Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur materiellen Zulässigkeit der Wahl des Arealplanverfahrens anstelle einer Teil- oder Gesamtrevision der (unabdingbaren) Bestandteile der Grundordnung (mit einer Mitbestimmungsmöglichkeit der Stimmberechtigten) sind aufgrund der Ausführungen in den vorstehenden Erwägungen 6.1.1 ff. auf jeden Fall dem Verfahren R 20 2 vorbehalten. So etwa betreffend die dort angefochtene Beurteilung der Arealplanung durch den Beschwerdegegner als

- 41 - recht- und zweckmässiges Planungsinstrument, wobei die Beschwerdegegnerin nicht vorgängig zu einer (weitergehenden) Anpassung der Grundordnung bzw. (Gesamt-)Revision des ZP, des GEP, des GGP oder des BG gezwungen werden könne, oder etwa, dass die im Arealplanverfahren vorgenommene Gesamtinteressenabwägung seitens des Beschwerdegegners nicht beanstandet wurde.

### **E. 6.4**

Die Beschwerdegegnerin macht im Grundsatz auch noch zu Recht geltend, dass gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zwar ein Überprüfungsanspruch betreffend die Nutzungsordnung zustehen kann, dabei aber der zuständigen Planungsbehörde für die Auswahl der zu revidierenden Bestandteile der Grundordnung in jedem Fall noch ein Planungsermessen zustehe (vgl. dazu TANQUEREL, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar NUP 2016, Art. 21 Rz. 37 und 67; TSCHANNEN, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung [nachfolgend: RPG-Praxiskommentar RP 2019], Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 2 Rz. 32 und 77 ff.; Urteile des Bundesgerichts 1C\_372/2016 vom 8. Dezember 2016 E.4.3 und 5 ff., 1C\_131/2015 vom 16. Oktober 2015 E.2.1 f. sowie 1C\_202/2009 vom 12. Oktober 2009 E.3.1 ff.). Dazu ist zu ergänzen, dass im Rahmen der Nutzungsplanung dann unter anderem die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen sind (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 f. RPV). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist dann jedoch weitgehend wiederum eine Ermessensfrage (siehe Urteile des Bundesgerichts 1C\_270/2019 vom 27. Februar 2020 E.3.2, 1C\_305/2015 vom 14. Dezember 2015 E.3.2 und 1C\_534/2012 vom 16. Juli 2013 E.2.3.2).

- 42 -

### **E. 6.5**

Dem von den Beschwerdeführern (bereits im diesem Verfahren) verfolgten Ziel der Anordnung einer (Gesamt-)Revision der Nutzungsplanung bzw. Grundordnung (mit einer

Mitbestimmungsmöglichkeit der Stimmberechtigten) und im Ergebnis einer vorgezogenen Überprüfung des vom Gemeinderat am 19. November 2018 (ebenfalls) beschlossenen Arealplanes "Bahnhof" kann aufgrund der vorstehenden Erwägungen im vorliegenden Verfahren jedenfalls nicht entsprochen werden. Dies unabhängig davon, ob die Beschwerdegegnerin auf das (im Rahmen der Mitwirkungsaufgabe und gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG gestellte) Gesuch vom 12. Oktober 2018 der Beschwerdeführer im Sinne von Art. 47 Abs. 2 KRG betreffend eine Totalrevision der Nutzungsplanung hinsichtlich des ZP, des GEP und des GGP zu Unrecht bzw. im Rahmen einer Beurteilung zu Gunsten der Beschwerdeführer eingetreten ist und dieses dann abgewiesen hat. Gemäss vorstehender Erwägung 6.1.4 ist ein schützenswertes Interesse der Beschwerdeführer an der gesamthaften Überprüfung der Nutzungsplanung ausserhalb des Bahnhofperimeters sowie der umliegenden und für die (direkte) Zufahrt zum Bahnhof beanspruchten Erschliessungsanlagen mehr als fraglich und scheiterte ohnehin aus den in der vorstehenden Erwägungen 6.1.2 f. erwähnten Gründen. Aber auch wenn die Beschwerdegegnerin auf das Gesuch gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 KRG vom 12. Oktober 2018 betreffend die Totalrevision des BG sowie die Teilrevision der Nutzungsplanung betreffend den ZP, den GEP und den GGP zu Unrecht nicht eingetreten wäre, könnte auf diese Begehren vorliegend mangels der (von den Beschwerdeführer selbst erwähnten) Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichts für die Frage der erstinstanzlichen Überprüfung der Voraussetzungen für die Durchführung einer Arealplanung (anstelle der [Gesamt-]Revision von der einer Abstimmung in der Gemeinde unterliegenden Grundordnungs-element) nicht eingetreten werden bzw. erweist sich die Beschwerde gemäss den vorstehenden Erwägungen 6.1.1 ff. im Ergebnis jedenfalls als unbegründet, weil sich keine parallele Überprüfungsbefugnis gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG oder einer - 43 - angeblichen Missachtung der Mitbestimmungsrechte der Stimmberechtigten (ausserhalb einer eigentlichen Stimmrechts- bzw. Abstimmungsbeschwerdeangelegenheit) bei bereits hängiger Teilrevision der Grundordnung (mittels Arealplanung) rechtfertigt. Die Überprüfung der Recht- und Zweckmässigkeit der Teilrevision der Grundordnung mittels Arealplanverfahren ist vorliegend erstinstanzlich einzig im Rahmen der Planungsbeschwerde gemäss Art. 101 KRG geltend zu machen und kann erst dann – gestützt auf Art. 102 Abs. 1 KRG i.V.m. Art. 49 Abs. 1 lit. d VRG – einer (zweitinstanzlichen) verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zugeführt werden (siehe dazu das Verfahren R 20 2). Damit erweist sich die in jedem Fall Beschwerde als unbegründet, soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann (vgl. zum Umgang mit vorinstanzlichen Nichteintretensentscheiden im Rahmen eines [bundesgerichtliche] Beschwerdeverfahrens hinsichtlich des Dispositives: Urteil des Bundesgerichts 1C\_404/2019, 1C\_406/2019 vom 31. Oktober 2019). 7. Bei diesem Ergebnis sind die Verfahrenskosten, bestehend aus der Staatsgebühr gemäss Art. 75 Abs. 1 lit. a VRG sowie den Kanzleiauslagen (Art. 75 Abs. 1 lit. b VRG), gemäss Art. 72 Abs. 2 sowie Art. 73 Abs. 1 und 2 VRG den Beschwerdeführern zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen. Die Staatsgebühr ist in Anwendung von Art. 75 Abs. 2 VRG auf CHF 2'000.-- festzusetzen. Vorliegend obsiegt die Beschwerdegegnerin in ihrem amtlichen Wirkungskreis, womit ihr in der Regel keine Parteientschädigung zusteht (Art. 78 Abs. 2 VRG). Davon abzuweichen, besteht vorliegend kein Anlass. III. Demnach erkennt das Gericht:

**E. 7**

Am 18. März 2019 replizierten die Beschwerdeführer im Verfahren R 19 2, wobei sie an ihren Anträgen gemäss Beschwerde vom 29. Dezember 2018 (recte 3. Januar 2019) festhielten, die Abweisung des beschwerde- gegnerischen Antrages auf Nichteintreten bzw. Verfahrenssistierung be- antragten und ihre Argumentation vertieften.

#### **E. 8**

Die Beschwerdegegnerin duplizierte im Verfahren R 19 2 am 17. April 2019 und hielt an ihren in der Vernehmlassung vom 11. Februar 2019 ge- stellten Begehren fest und vertiefte ebenfalls ihre Argumentation.

#### **E. 9**

Anlässlich der Sitzung vom 19. November 2018 hatte der Gemeindevor- stand der Gemeinde X. \_\_\_\_\_ auch den Arealplan "Bahnhof" umfassend die APV, den Bestandesplan 1:500 und den Arealplan 1:500 beschlossen. Die öffentliche Bekanntgabe dieses Beschlusses erfolgte am 22. Novem- ber 2018 und die Beschwerdeauflage vom 23. November bis zum 24. De- zember 2018. Der Arealplan "Bahnhof" legt die Rahmenbedingungen in den Bereichen Nutzung, Gestaltung und Erschliessung fest und stellt das Nutzungs- und Gestaltungskonzept im Sinne von Art. 58 Abs. 2 BG für die BHZ dar. Der Arealplanperimeter umfasst ca. 12'025 m<sup>2</sup>, nämlich den be- stehenden Parkplatz, die beiden Betriebsgebäude der Rhätischen Bahn (RhB), den alten Güterschuppen, den Bahnhofplatz und Teile der R. \_\_\_\_\_ - und der S. \_\_\_\_\_ - Strasse. Der Perimeter wurde im Arealplan in drei Bereiche unterteilt, nämlich in einen ca. 3'366 m<sup>2</sup> grossen "Gewerbe und Wohnbereich", einen ca. 588 m<sup>2</sup> grossen "Schutzbereich Güterschup- pen" und in einen ca. 5'914 m<sup>2</sup> umfassenden "Gewerbebereich mit unter- geordneter Wohnnutzung". In Letzteren soll das regionale Verwaltungs- und Dienstleistungszentrum zu stehen kommen.

- 8 -

#### **E. 10**

Gegen den am 19. November 2018 beschlossenen Arealplan "Bahnhof" erhoben A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_, K. \_\_\_\_\_, die L. \_\_\_\_\_ AG, T. \_\_\_\_\_ und U. \_\_\_\_\_, M. \_\_\_\_\_ sowie G. \_\_\_\_\_, alle vertreten durch Letzteren, am 21. Dezember 2018 frist- und formgerecht Planungsbeschwerde an die Regierung des Kantons Graubünden. Sie beantragten zur Hauptsache die Nichtgenehmigung des Arealplans "Bahnhof" und die Aufhebung des angefochtenen Entscheides. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Gemeinde X. \_\_\_\_\_ zur erneuten Mitwirkungsaufgabe mit ergänzten Akten zurückzuweisen. In formeller Hin- sicht wurde die Gewährung der aufschiebenden Wirkung und der Ausstand von Regierungsrat J. \_\_\_\_\_ beantragt, weil dieser bezüglich des geplanten regionalen Verwaltungs- und Dienstleistungszentrums des Kan- tons eine Kommunikation für die Öffentlichkeit verfasst habe. Die Be- schwerdegegnerin beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 11. Februar 2019 die Abweisung der Planungsbeschwerde. Das Gesuch um aufschie- bende Wirkung sei ebenfalls abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. In der Replik vom 28. März 2019 beantragten die Beschwerdeführer zusätz- lich, das Plangenehmigungs- und Beschwerdeverfahren sei zu sistieren, bis das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden über die Be- schwerde betreffend Ablehnung des Gesuchs um Durchführung einer Par- tial- oder Totalrevision der Ortsplanung X. \_\_\_\_\_ (Verfahren R 19 2) ent- schieden habe. Die Beschwerdegegnerin duplizierte am 17. April 2019, wobei sie an ihren Anträgen festhielt und die Abweisung des replicando gestellten Sistierungsgesuches beantragte.

## E. 11

Mit Beschluss vom 26. November 2019, mitgeteilt am 28. November 2019, wies die Regierung die Planungsbeschwerde vom 21. Dezember 2018 ab und auferlegte die Verfahrenskosten den Beschwerdeführenden. Ebenfalls abgewiesen wurde das Ausstandgesuch gegen Regierungsrat J.\_\_\_\_\_ sowie weitere formelle Anträge. Gleichentags genehmigte die Regierung den Arealplan "Bahnhof" vom 19. November 2018, bestehend aus

- 9 - den APV, dem Bestandesplan 1:500 und dem Arealplan 1:500, im Sinne der Erwägungen mit der Empfehlung, die Schutzwürdigkeit der Bauten auf den Parzellen Z.1.\_\_\_\_\_ und Z.2.\_\_\_\_\_ so rasch wie möglich zu prüfen, damit das Ergebnis vorliege, wenn ein Baubewilligungsverfahren aktuell werde. Zur Begründung wurde in materieller Hinsicht im Wesentlichen festgehalten, dass weder die von den Beschwerdeführern ins Feld geführten Ereignisse (RPG-Revision 1. Etappe vom 15. Juni 2012 [RPG 1; in Kraft seit 1. Mai 2014], Kantonale Richtplananpassung in den Bereichen Raumordnungspolitik und Siedlung [KRIP-S], Erlass des ZWG, angeblich stagnierende Bevölkerungsentwicklung in der Gemeinde) noch die von ihnen erwähnten Auswirkungen des (zukünftigen) Verwaltungszentrums auf die Umgebung ausreiche, um den Arealplan "Bahnhof" von der vorgängigen Durchführung einer Gesamtrevision der Ortsplanung abhängig zu machen. Es sei nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde für die Schaffung der erforderlichen nutzungsplanerischen Basis für das (zukünftige) Verwaltungszentrum am vorgesehenen Ort den Weg über eine (projektbezogene) Teilrevision der Ortsplanung beschritten habe. Zudem wurde verneint, dass mit dem Arealplan ein unzulässiges, falsches Planungsinstrument für das vorgesehene Verwaltungszentrum mit den geplanten Dimensionen gewählt wurde. Es treffe nicht zu, dass die Beplanung eines derart grossen Gebietes aus demokratischen Gründen unbedingt einer dem Volksentscheid unterliegenden Planungsinstrumentariums bedürfe. Das KRG begrenze den Arealplan nicht auf eine bestimmte Maximalgrösse. Zudem bestehe vorliegend auch eine vom Volk abgesegnete Grundordnung, welche sowohl die zulässigen, vorliegend zur Debatte stehenden Nutzungen (Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen) erlaube, als auch mittels Parametern das (mögliche) Mass der Nutzung hinreichend bestimme. Denn aufgrund der zulässigen Gebäudeabmessungen (anhand der Regelbauweise) hätte auf dem Areal eine anrechenbare Geschossfläche (aGF) von 8'160 m<sup>2</sup> realisiert werden können, welche im Arealplan "Bahnhof" aber auf 7'000 m<sup>2</sup> reduziert worden sei. Ausserdem sei es gemäss Art. 46

- 10 - Abs. 2 KRG keineswegs unzulässig, im Rahmen eines Arealplanes von der Grundordnung abzuweichen. Die entsprechenden Voraussetzungen seien vorliegend sowohl betreffend die maximale Gebäudelänge – namentlich unter Mitberücksichtigung der Abweichungsmöglichkeit gemäss Art. 44 Abs. 4 Spiegelstrich 2 BG betreffend Gebäudelängen im Quartierplanverfahren – als auch betreffend die Verschiebung bzw. dem Neuanlegen einer Strassenanlage erfüllt. Ebenso wenig lasse sich der angefochtene Arealplan "Bahnhof" inhaltlich beanstanden. Der Arealplan stelle ein sachgerechtes Nutzungs- und Gestaltungskonzept im Sinne von Art. 58 Abs. 2 BG dar, wobei die getroffenen Lösungen auf einem ortsbaulich und gestalterisch hohen Ansprüchen genügenden Richtprojekt basiere. Mit dem vorliegenden Arealplan "Bahnhof" könne sichergestellt werden, dass eine (richtplankonforme,) sinnvolle und qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen in einem mit dem öffentlichen Verkehr sehr gut erschlossenen Gebiet bewirkt werde.

## **E. 12**

Mit Eingabe vom 13. Januar 2020 erhoben A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, K.\_\_\_\_\_, die L.\_\_\_\_\_ AG, T.\_\_\_\_\_ und U.\_\_\_\_\_, M.\_\_\_\_\_ sowie G.\_\_\_\_\_, alle vertreten durch Letzteren, Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragten die Aufhebung der Genehmigungs- und Beschwerdeentscheide der Regierung des Kantons Graubünden vom 26. November 2019 und des Entscheides des Gemeindevorstandes vom 19. November 2018 (Verfahren R 20 2). Eventualiter sei die Angelegenheit an die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ zur Ergänzung der Auflageakten im Mitwirkungsbericht für eine Arealplanung (im Gebiet Bahnhof zurückzuweisen. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen und das Verfahren sei mit dem Beschwerdeverfahren R 19 2 zu vereinigen.

## **E. 13**

In der Vernehmlassung zum Verfahren R 20 2 vom 3. Februar 2020 nahm der Kanton Graubünden (nachfolgend Beschwerdegegner), vertreten durch die Regierung und wiedervertreten durch das Departement für

- 11 - Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (DVS) Stellung zur Beschwerde vom 13. Januar 2020 und beantragte in materieller Hinsicht sowie betreffend die Gewährung der aufschiebenden Wirkung die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Gegen den Antrag auf Vereinigung bzw. Zusammenlegung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren R 19 2 und R 20 2 opionierte er nicht. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf den angefochtenen (Planungs-)Beschwerdeentscheid vom 26. November 2019 verwiesen. Punktuell ergänzte er noch seine Standpunkte.

## **E. 14**

Die Beschwerdegegnerin beantragte in ihrer Vernehmlassung zum Verfahren R 20 2 vom 20. Februar 2020 in materieller Hinsicht die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. In formeller Hinsicht wurde die Abweisung des Gesuches um aufschiebende Wirkung bzw. Anordnung von vorsorglichen Massnahmen beantragt. Eventualiter sei dem Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen (nur) insoweit zu entsprechen, als dass die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ (bei Erteilung einer Baubewilligung in Anwendung des angefochtenen Arealplans während hängigem Verwaltungsgerichtsverfahrens) verpflichtet werde, in die Baubewilligung die Auflage aufzunehmen, wonach die Baufreigabe erst erfolge, wenn (1) das vorliegende Rechtsmittelverfahren gegen den Arealplan abgeschlossen sei und wenn (2) der Arealplan im Rechtsmittelverfahren keine für das bewilligte Projekt massgebliche Korrekturen erfahre.

## **E. 15**

Mit Verfügung vom 25. Februar 2020 erkannte der zuständige Instruktionsrichter der Beschwerde im Verfahren R 20 2 keine aufschiebende Wirkung zu. Dem beschwerdeführerischen Begehren, die Verfahren R 19 2 und R 20 2 zusammenzulegen bzw. zu vereinigen wurde im Sinne der Erwägungen stattgegeben. In der entsprechenden Erwägung 4 hielt der Instruktionsrichter fest, dass die beiden Verfahren bis zum Abschluss der Beweisabnahme koordiniert ablaufen würden. Indessen sei heute noch nicht absehbar, ob die Mitteilung der Entscheidungen in einem einzigen

- 12 - oder gleichzeitig in zwei getrennten Urteilen erfolge. Diesbezüglich seien insbesondere prozessökonomische Aspekte entscheidend.

## **E. 16**

Die Beschwerdeführer replizierten im Verfahren R 20 2 am 20. April 2020 und hielten unverändert an den gestellten Rechtsbegehren fest. Sie vertieften dabei ihre Argumentation. Dabei wiederholten sie auch verschiedene Editionsbegehren betreffend die Beschwerdegegnerin und den Beschwerdegegner sowie beantragten die Einholung von (weiteren) gutachterlichen Expertisen.

## **E. 17**

Die Beschwerdegegnerin duplizierte am 5. Mai 2020 im Verfahren R 20 2 und beantragte weiterhin die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Ausserdem entgegnete sie den in der Replik vorgebrachten Ausführungen der Beschwerdeführer. Der Beschwerdegegner verzichtete am 6. Mai 2020 auf eine Duplik und verwies im Übrigen auf den angefochtenen (Planungs-)Beschwerdeentscheid vom 26. November 2019 sowie die Vernehmlassung vom 3. Februar 2020. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in ihren Rechtsschriften, den angefochtenen Beschluss vom 19. November 2018 betreffend das Gesuch um Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung vom 12. Oktober 2018 sowie die weiteren Akten, wird, sofern erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen. II. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Angefochten ist vorliegend der Beschluss des Gemeindevorstandes der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ vom 19. November 2018, worin dieser auf das am 12. Oktober 2018 gestellte Gesuch der Beschwerdeführer um eine Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung in der Gemeinde X.\_\_\_\_\_ nicht eintrat, soweit es die Totalrevision des Baugesetzes (BG) betraf. Betreffend Zonenplan (ZP), Generellen Gestaltungsplan (GGP) und Generellen Erschliessungsplan (GEP) wies er das Gesuch um Totalrevision ab (Dispositivziffer 1.1). Auf das Gesuch um Teilrevision der Nutzungsplanung im Bereich Bahnhof trat er ebenfalls nicht ein (Dispositivziffer 1.2). Es handelt sich insofern um einen verbindlichen kommunalen Entscheid aus dem Gebiet des öffentlichen (Bau- und Planungs-)Rechts, welcher von der zuständigen (Planungs-)Behörde getroffen wurde (vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 BG sowie Art. 47 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden [KRG; BR 801.100]). Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) unterliegen solche Entscheide von Gemeinden der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, wenn sie weder bei einer anderen Instanz angefochten werden können, noch nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind. Zur Beschwerde legitimiert ist nach Art. 50 VRG, wer vom angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat oder wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist. Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) hat das kantonale Recht die (Beschwerde-)Legitimation (gegen Verfügungen und Nutzungspläne die sich auf das RPG oder seine eidgenössischen oder kantonalen Ausführungsbestimmungen stützen) mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (siehe dazu BGE 141 II 50 E.2.1 und 136 II 281 E.2.2; Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]) zu gewährleisten (siehe BGE 141 II 50 E.2.2 und 136 II 281 E.2.1; Urteile des Bundesgerichts 1C\_547/2019 vom 16. April 2020 E.3.1 f., 1C\_475/2019 vom 29. Januar 2020 E.3.3.1 und 1C\_566/2017 vom 22. März 2018 E.2; vgl. dazu auch Art. 111 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführer sind vom angefochtenen Beschluss formell beschwert, da ihrem Gesuch um Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung nicht entsprochen wurde bzw. darauf zum Teil

überhaupt nicht eingetreten wurde. Somit sind sie grundsätzlich legitimiert sich im vorliegenden Ver-

- 14 - fahren gegen den entsprechenden Entscheid zur Wehr zu setzen und die Rechtmässigkeit dieses Entscheides überprüfen zu lassen. Damit ist aber zum einen aber noch nicht abschliessend gesagt, dass die Beschwerdeführer im Hinblick auf das Ganze im vorinstanzlichen Verfahren gestellte Begehren besonderes berührt und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Abänderung des angefochtenen Entscheides haben (vgl. dazu Art. 50 Abs. 1 VRG, Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG). Denn betreffend die Legitimation zur Anfechtung von Bau- und Planungsentscheidungen muss (bei Bauprojekten) die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein (siehe BGE 141 II 50 E.2.1 m.H.a. 137 II 30 E.2.2.2; Urteil des Bundesgerichts 1C\_182/206 vom

## **E. 22**

September 2016 E.1.1). Wenn diese besondere Nähe gegeben ist, muss das Anfechtungsinteresse hingegen nicht zwingend mit dem Interesse übereinstimmen, das durch die von der beschwerdeführenden Person als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Vielmehr kann die Überprüfung im Lichte aller jener Rechtsschätze verlangt werden, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Fall des Obsiegens einen praktischen Nutzen entstünde. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass den Beschwerdeführern im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht (siehe BGE 141 II 50 E.2.1, 137 II 30 E.2.2.3, 136 II 281 E.2.2 und 133 II 249 E.1.3.2; vgl. auch Urteile des Bundesgerichts 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.1.2 und 1C\_182/2016 vom 22. September 2016 E.1.1). Zum anderen muss das Verwaltungsgericht aber auch aus sachlicher Sicht für die Beurteilung der entsprechenden Rügen (erstinstanzlich) zuständig sein. 2. Das Verfahren R 19 2 wurde mit der im Verfahren R 20 2 ergangenen Verfügung vom 25. Februar 2020 des zuständigen Instruktionsrichters mit dem Verfahren R 20 2 im Sinne von Ziffer 4 der genannten Verfügung zu-

- 15 - sammengelegt. Das Verfahren R 20 2 ist gemäss Art. 43 Abs. 2 lit. a VRG in Fünferbesetzung zu entscheiden. Ausserdem rechtfertigt es sich aufgrund gewisser Zusammenhänge zwischen den Verfahren R 19 2 und R 20 2 eine koordinierte Urteilsfällung in den beiden Verfahren durch den gleichen Spruchkörper, zumal gemäss Art. 43 Abs. 2 lit. d VRG Fälle auf Anordnung des oder der Vorsitzenden in Fünferbesetzung entschieden werden können. 3. Betreffend die beschwerdeführerischen Editionsansprüche ist zu bemerken, dass die Beschwerdegegnerin die massgeblichen Arealplanunterlagen im vorliegenden Verfahren mit ihrer Vernehmlassung vom 15. Januar 2019 betreffend die aufschiebende Wirkung eingereicht hat und somit dieser Antrag gegenstandslos geworden bzw. diese entsprochen worden ist. Inwiefern ein Auszug aus dem Protokoll der Gemeindevorstandssitzung vom 19. November 2018 betreffend die Arealplanung im Gebiet Bahnhof für das vorliegende Verfahren in Anbetracht der ausführlichen Ausführungen im angefochtenen Beschluss von 19. November 2018 sowie den Akten aus dem parallelen (Planungs-)Beschwerdeverfahren vor der Regierung und Verfahren R 20 2 entscheidungswesentlich sein soll, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht weiter begründet. Darauf ist in antizipierter Beweiswürdigung zu verzichten (vgl. BGE 144 II 427 E.3.1.3, 141 I 60 E.3.3 und 136 I 229 E.5.3). 4. Das Rechtsbegehren der

Beschwerdeführer lautet auf Aufhebung der Dispositivziffer 1.1 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 19. November 2018 betreffend Nichteintreten auf das Gesuch um Totalrevision des BG und die Abweisung des Gesuches um Totalrevision des ZP, des GGP und des GEP. Ausserdem sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Einleitung des Verfahrens für die Überarbeitung der Ortsplanungsgrundlagen zurückzuweisen. Dispositivziffer 1.2, wonach die Beschwerdegegnerin auf das Gesuch um Teilrevision der Nutzungsplanung im Bereich Bahnhof (mittels ordentlichem Verfahren auf Anpassung der unabdingba-

- 16 - ren Bestandteile der Grundordnung) nicht eingetreten war, wurde vorliegend aufgrund der gestellten Rechtsbegehren hingegen nicht angefochten. Somit ist im vorliegenden Verfahren im Wesentlichen streitig, ob die Beschwerdegegnerin dem Antrag der Beschwerdeführer vom 12. Oktober 2018 auf eine Totalrevision der Ortsplanung bzw. namentlich die der Abstimmung in der Gemeinde unterliegenden Grundordnungselemente des BG, des ZP, des GEP und des GGP, nicht entsprochen hat. 5. Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG kann der Grundeigentümer die Überprüfung und gegebenenfalls die Anpassung der Nutzungsordnung an veränderte Verhältnisse verlangen, wenn er ein eigenes schutzwürdiges (tatsächliches oder rechtliches) Interesse daran hat. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die geltende Nutzungsplanung ihn in der Nutzung seines Grundstücks einschränkt und kein genügendes öffentliches Interesse mehr an der Aufrechterhaltung der Eigentumsbeschränkung besteht. Das kantonale Recht kann eine weitergehende Antragsbefugnis vorsehen, sofern damit der bundesrechtliche Grundsatz der Planbeständigkeit nicht in Frage gestellt wird. Im Kanton Graubünden ist dies nicht der Fall. Art. 47 Abs. 2 KRG sieht lediglich vor, dass der Gemeindevorstand über Anträge von Grundeigentümern oder Grundeigentümerinnen über die Einleitung eines Ortsplanungsverfahrens entscheidet. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung tragen, wonach der Grundeigentümer unter gewissen Bedingungen gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG einen Anspruch formeller Natur auf Überprüfung der bestehenden Nutzungsplanung erheben kann, namentlich dann, wenn die geltende Planung schon älter ist und sich die Verhältnisse seit Erlass der Planung erheblich geändert haben (siehe Urteile des Bundesgerichts 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.1 und 1C\_598/2013 vom 6. Dezember 2013 E.2.1, nicht publ. in: BGE 140 II 25; Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat vom 11. Mai 2004 zur Revision des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden [KRG-Revision],

- 17 - Heft Nr. 3/2004-2005 [nachfolgend Botschaft KRG 2004], S. 324). Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen grundsätzlich zwei Stufen. In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss. In einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Anpassung der Nutzungsplanung. Ob eine Anpassung der Nutzungsplanung aufgrund veränderter (faktischer oder rechtlicher) Verhältnisse schliesslich gerechtfertigt ist, beurteilt sich nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran. Im Rahmen der ersten

Stufe sind geringere Anforderungen zu stellen. Eine Überprüfung der Nutzungsplanung ist bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Nutzungsplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Im Rahmen dieser zweistufigen Beurteilung bzw. Interessenabwägung können die beiden Schritte allerdings nicht in jeden Fall vollständig voneinander getrennt werden, weil die erst im zweiten Schritt zu beurteilenden, in Betracht zu ziehenden Anpassungen auch einen Einfluss auf die Beurteilung bzw. Interessenabwägung der ersten Stufe haben können. Denn es ist schwierig, die erste Abwägung ganz ohne Kenntnis der beabsichtigten Änderungen und ohne Berücksichtigung ihres ungefähren Inhaltes und

- 18 - ihre Folgen vorzunehmen (siehe zum Ganzen BGE 144 II 41 E.5.1, 140 II

### **E. 25**

E. 3 ff., 132 II 408 E.4.2 und 123 I 175 E.3a; Urteile des Bundesgerichts 1C\_577/2019 vom 4. November 2020 E.3.4, 1C\_543/2016 vom 13. Februar 2017 E.2.1 ff, 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.1, 1C\_598/2013 vom 6. Dezember 2013 E.2 und 2.1, nicht publ. in: BGE 140 II 25; TANQUE-REL, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung [nachfolgend: RPG-Praxiskommentar NUP 2016], Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 21 Rz. 33 ff.).

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