

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 511/2018

Urteil vom 3. September 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Fonjallaz, Haag, Muschiatti,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
Helvetia Nostra,
Beschwerdeführerin, vertreten durch
Rechtsanwalt Rudolf Schaller,

gegen

1. A.D._____,
2. B.D._____,
3. C.D._____,
Beschwerdegegner, alle drei vertreten durch
Rechtsanwalt Romano Cahannes,

Gemeinde Vals,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Gieri Caviezel.

Gegenstand
Baueinsprache,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 10. Juli 2018
(R 17 66 ses).

Sachverhalt:

A.

Am 22. April 2016 reichten A., B. und C. D._____ (nachfolgend: die Bauherrschaft) bei der Gemeinde Vals Baugesuche zur Erstellung von zwei Ferienhäusern auf den Parzellen 3924 und 3920 im Gebiet Leis ein. Dagegen erhob der Verein Helvetia Nostra am 13. Mai 2016 Einsprache und beantragte die Ablehnung respektive Rückweisung der Baugesuche sowie die Überprüfung und allenfalls Anpassung der Ortsplanung bzw. der Bauzonengrösse der Gemeinde Vals.

Die Bauherrschaft machte mit Eingabe vom 31. Oktober 2016 geltend, das Projekt sei die erste Etappe für die Realisierung des Ferienresorts "X._____ Resort", bestehend aus bewirtschafteten Zweitwohnungen in Leis, bei der Talstation der Bergbahnen Vals und im Raum Gadastatt. Sie reichten einen Bewirtschaftungsvertrag vom 28. Oktober 2016 für das X._____ Resort ein.

B.

Mit Einspracheentscheid vom 12./21. Juli 2017 wies der Gemeindevorstand Vals die Einsprache ab und erteilte die Baubewilligung für die zwei Ferienhäuser, u.a. unter folgenden Bedingungen und Auflagen:

1.1 Die Ferienhäuser werden als touristisch bewirtschaftete Wohnungen nach Art. 7 Abs. 2 lit. b ZWG (Wohnungen im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs) bewilligt.

1.2 Der Bewirtschaftungsvertrag vom 28. Oktober 2016 ist folgendermassen zu modifizieren und von der E._____ AG sowie von den Eigentümern der Häuser Leis 2 und Leis 3 zu unterzeichnen:

a) Die Entstehung des X._____ Resorts darf nicht davon abhängen, dass auch die geplante Überbauung auf Parzelle 956 (Leis 1) zur Beherbergung von konventionellen Hotelgästen zur Verfügung gestellt wird (Ziff. 1 des Bewirtschaftungsvertrags). Gleichzeitig soll es aber möglich sein, dass sich zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls weitere, noch zu erstellende Gästeappartements dem X._____ Resort anschliessen.

b) Der Bewirtschaftungsvertrag ist mit einer Mindestlaufzeit von 15 Jahren mit Verlängerungsmöglichkeit auszugestalten. Im Falle einer vorzeitigen Kündigung wäre eine gleichwertige Ersatzvereinbarung nachzuweisen.

c) Die Hochsaison ist in Ziff. 11 des Bewirtschaftungsvertrags auf Mitte Dezember bis Mitte März festzulegen.

d) Ziff. 11 des Bewirtschaftungsvertrags ist insofern zu ergänzen, als die Eigenbelegung während der Nebensaison entsprechend den normalen Buchungsmodalitäten für Fremdgäste zu erfolgen hat.

e) In Ziff. 7 des Bewirtschaftungsvertrags ist eine maximal zulässige Mietdauer von 90 Tagen vorzusehen.

1.3 Vor Baubeginn hat die Bauherrschaft dem Gemeinderat den im Sinne der vorstehenden Auflagen modifizierten Bewirtschaftungsvertrag zur Genehmigung zu unterbreiten.

1.4 Nach Genehmigung erteilt der Gemeinderat die Baufreigabe und weist das Grundbuchamt Vals an, auf den Parzellen 3924 (...) und 3920 (...) die Nutzungsbeschränkung gemäss der Nutzungsaufgabe in Dispositiv-Ziffer 1.1 sowie den modifizierten und unterzeichneten Bewirtschaftungsvertrag anzumerken.

1.5 Der Gemeinderat behält sich das Recht vor, periodisch und auch unangemeldet Betriebskontrollen vorzunehmen, um die Einhaltung der Nutzungsaufgabe und des Bewirtschaftungsvertrags zu überprüfen.”

C.

Gegen den Bau- sowie den Einspracheentscheid vom 12./21. Juli 2017 erhob Helvetia Nostra am 8. September 2017 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses wies die Beschwerde am 10. Juli 2018 ab.

D.

Dagegen hat Helvetia Nostra am 4. Oktober 2018 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sowie der Bau- und der Baueinspracheentscheid der Gemeinde Vals seien aufzuheben und die Baugesuche seien abzuweisen. Die Gemeinde Vals sei anzuweisen, die Revision des Grundzonenplans zum Zwecke der Überprüfung der Wohnbauzone einzuleiten.

E.

Das Verwaltungsgericht, die Bauherrschaft und die Gemeinde Vals beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das ARE äussert sich kritisch zum streitigen Bauvorhaben, ohne formell einen Antrag zu stellen. Es weist darauf hin, dass die Gemeinde Vals gemäss dem vom Regierungsrat am 20. März 2018 beschlossenen Richtplan über eine stark überdimensionierte Bauzone verfüge, weshalb sich die Frage stelle, ob sich die fraglichen Bauparzellen aufgrund ihrer Lage nicht für eine Auszonung eignen.

F.

Im weiteren Schriftenwechsel äussern sich die Beteiligten vor allem zur Stellungnahme des ARE und halten an ihren Anträgen und Vorbringen fest.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Verwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art.

90 BGG) steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a BGG).

1.1. Die Beschwerdeführerin ist eine beschwerdeberechtigte Organisation im Bereich des Natur- und Heimatschutzes (vgl. Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]). Als solche ist sie nach Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG zur Beschwerde gegen Verfügungen befugt, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG ergehen. Dazu gehört die Plafonierung des Zweitwohnungsbaus gemäss Art. 75b BV (BGE 139 II 271 E. 11 S. 276 ff.). Die Beschwerdeführerin kann daher Baubewilligungen wegen Verletzung von Art. 75b BV und seiner Ausführungsbestimmungen anfechten. In diesem Zusammenhang kann sie auch andere raumplanungsrechtliche Rügen erheben. Ob sie auch die Einleitung einer Revision des Grundzonenplans und den Erlass einer Planungszone verlangen kann, wird unten (E. 5) näher zu prüfen sein.

Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

1.2. Die Beschwerdeführerin stellte im Einspracheverfahren und vor Verwaltungsgericht zwei verschiedene Anträge: Einerseits beantragte sie die Aufhebung der Bau- und Einspracheentscheide der Gemeinde und die Abweisung der Baugesuche, andererseits verlangte sie, die Gemeinde Vals sei anzuweisen, die Revision des Grundzonenplans zum Zweck der Überprüfung der Wohnbauzonen einzuleiten. Das Verwaltungsgericht wies beide Anträge ab. In der Folge sind beide Themenbereiche gesondert zu behandeln.

Baugesuche

2.

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, Ziff. 22 des Einspracheentscheids nehme Bezug auf ein Konzept sowie ein Reglement für die Nutzung der Gästeappartements im "X. _____ Resort". Das Verwaltungsgericht habe die Gemeinde eingeladen, diese Dokumentation einzureichen. Die Gemeinde habe am 7. Mai 2018 mitgeteilt, dass diese Dokumentation fallengelassen worden sei und nur noch der Bewirtschaftungsvertrag vom 28. Oktober 2016 Geltung habe. Die Rücknahme dieser zwei entscheidungswesentlichen Unterlagen ändere den Einspracheentscheid ab und entspreche einem Widerruf im Sinne von Art. 25 Abs. 1 lit. b des Bündner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006 (VRG; BR 370.100).

Damit werden jedoch die Ausführungen der Gemeinde verkürzt wiedergegeben: Diese hatte mit Schreiben vom 7. Mai 2018 klargestellt, dass sie schon im Baubewilligungsverfahren das von den Beschwerdegegnern eingereichte Konzept samt Nutzungsreglement als ungenügend erachtet habe. Die Gesuchsteller hätten deshalb in der Folge den Bewirtschaftungsvertrag vom 28. Oktober 2016 eingereicht, der auch den Einsprechern zur Kenntnis gebracht worden sei. Darin seien alle relevanten Punkte enthalten, weshalb nur dieser Vertrag ins Dispositiv der Baubewilligung integriert worden sei und im Grundbuch angemerkt werde.

Tatsächlich werden das ursprüngliche Konzept und das Nutzungsreglement im Einspracheentscheid nur beiläufig (in Rz. 22) und im Bauentscheid überhaupt nicht erwähnt. Disp.-Ziff. 1.2 (Auflagen), 1.3 (Genehmigungsvorbehalt) und 1.4 (Anmerkung im Grundbuch) des Bauentscheids beziehen sich einzig auf den Bewirtschaftungsvertrag vom 28. Oktober 2016. Unter diesen Umständen ist mit der Gemeinde davon auszugehen, dass die früheren Unterlagen (Konzept und Nutzungsreglement) nicht Gegenstand des Einsprache- und Bauentscheids sind, weshalb das Schreiben vom 7. Mai 2018 auch keine Änderung bzw. Widerruf dieser Entscheide darstellt.

3.

Der Zweitwohnungsanteil der Gemeinde Vals liegt weit über 20 %, weshalb dort grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen bewilligt werden dürfen (Art. 75b BV, Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 [Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702]). Art. 6 Abs. 2 ZWG behält jedoch u.a. die Erstellung touristisch bewirtschafteter Wohnungen nach Artikel 7 Absatz 1 lit. b ZWG vor. Nach der Legaldefinition in Art. 7 Abs. 2 ZWG gilt eine Wohnung als touristisch bewirtschaftet, wenn sie dauerhaft zur ausschliesslich kurzzeitigen Nutzung durch Gäste zu markt- und ortsüblichen Bedingungen angeboten wird, und entweder im selben Haus liegt, in dem der Eigentümer seinen Hauptwohnsitz hat (Einliegerwohnung; lit. a), oder nicht auf die persönlichen Bedürfnisse des Eigentümers oder der Eigentümerin zugeschnitten ist und

im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs bewirtschaftet wird (lit. b).

Die Anforderungen an den strukturierten Beherbergungsbetrieb i.S.v. Art. 7 Abs. 2 lit. b und Art. 8 ZWG wurden vom Bundesrat in Art. 4 der Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 (ZWV; SR 702.1) präzisiert. Danach müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- a) Der Betrieb umfasst hotelmässige Dienstleistungen und Infrastrukturen, die typischerweise von der Mehrheit der Gäste beansprucht werden.
- b) Er weist ein hotelähnliches Betriebskonzept auf.
- c) Die Bewirtschaftung im Rahmen eines einheitlichen Betriebs ist sichergestellt.

Vorliegend ist streitig, ob die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 2 lit. b ZWG i.V.m. Art. 4 ZWV erfüllt sind.

3.1. Das Verwaltungsgericht bejahte dies, gestützt auf den Bewirtschaftungsvertrag mit der E._____ AG (Betreiberin des Hotels X._____) und den von der Gemeinde verfügbaren Auflagen. Dadurch sei sichergestellt, dass die strittigen Ferienhäuser dauerhaft zur ausschliesslich kurzzeitigen Nutzung durch Gäste zu markt- und ortsüblichen Bedingungen angeboten würden. Insbesondere sei die Eigennutzung in der Hauptsaison (Mitte Dezember bis Mitte März) auf drei Wochen beschränkt, und die maximal zulässige Mietdauer (auch bei Fremdnutzung) betrage 90 Tage. Ziff. 5 des Bewirtschaftungsvertrags verbiete den Eigentümern der Ferienhäuser, ihre Einheit individuell auszugestalten. Zudem solle für Unterhalt und Ersatz der Infrastruktur ein Sanierungsfonds eingerichtet werden, welcher durch die Beherbergungseinnahmen gespiesen werde.

Ziff. 4 des Bewirtschaftungsvertrags sehe vor, dass die Bewirtschafterin eine Vielzahl von Leistungen erbringe und somit quasi als "Drehscheibe" für den konventionellen Feriengast fungiere. So würden sämtliche Besuche, von der Buchung über die Anreise und die Betreuung bis zur Abreise, über die zentrale Rezeption der Bewirtschafterin abgewickelt; Direktvermietungen durch den Eigentümer seien ausdrücklich ausgeschlossen. Die Bewirtschafterin sei zudem für die Bereitstellung der Ferienhäuser sowie den Zimmer- und Reinigungsservice besorgt und biete ein internes Restaurant, diverse sportliche Outdooraktivitäten sowie ein Erholungsprogramm an. Entscheidend sei, dass solche Dienstleistungen angeboten und von den Gästen tatsächlich in Anspruch genommen werden könnten; eine dahingehende Verpflichtung der Gäste könne nicht verlangt werden. Zwar könne man sich durchaus fragen, ob die Entfernung von mindestens 3.5 km zum Hotel X._____ nicht etwas gar weit sei. Da jedoch Art. 7 ZWG (im Gegensatz zu Art. 8 Abs. 1 lit. d ZWG) diesbezüglich keine Vorgaben enthalte und eine bauliche Einheit gemäss der Botschaft zum ZWG vom 19. Februar 2014 (BBl 2014 2304; nachfolgend: Botschaft) nur "in der Regel" vorliege, handle es sich lediglich um ein sekundäres Merkmal. Vorliegend könne die Distanz zwischen den Ferienhäusern und dem Hotel X._____ beispielsweise auch mittels hoteleigenem Transport erfolgen.

Das hotelähnliche Betriebskonzept biete nach dem Gesagten Gewähr für eine professionelle und gewinnbringende Vermarktung und letztlich auch für eine dauerhafte Bewirtschaftung der Ferienhäuser im Rahmen eines einheitlichen und wettbewerbsfähigen Betriebs gemäss Art. 4 lit. b und c ZWV. Dabei sei es unerheblich, ob das geplante Ferienresort wie geplant um weitere Gästeappartements ergänzt werden könne, da auch ohne weitere Überbauungen von einem wettbewerbsfähigen und gewinnbringenden Ferienresort ausgegangen werden könne. Ein Fachgutachten werde in Art. 7 ZWG (anders als nach Art. 8 Abs. 5 ZWG i.V.m. Art. 5 ZWV) nicht verlangt.

Schliesslich erwiesen sich auch die Vorbringen des Beschwerdeführers, wonach ein langfristiger Betrieb nicht sichergestellt sei, als unbegründet. Nebst der grundbuchlichen Absicherung des Betriebsstättenzwecks habe die Gemeinde als Auflage verfügt, dass der Bewirtschaftungsvertrag mit einer Mindestlaufzeit von 15 Jahren mit Verlängerungsmöglichkeit auszugestalten und im Falle einer vorzeitigen Kündigung eine gleichwertige Ersatzvereinbarung nachzuweisen sei. Überdies diene auch der vorgesehene Sanierungsfonds der Sicherstellung eines langfristigen Betriebs.

3.2. Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, es fehle bereits die für einen strukturierten Beherbergungsbetrieb erforderliche bauliche Einheit. Die Distanz von ca. 5 km zwischen dem Hotel X._____ und den geplanten Wohnungen zeige, dass keine Bewirtschaftung im Rahmen eines einheitlichen Betriebs vorgesehen sei. Der Bewirtschaftungsvertrag enthalte auch keine Verpflichtung der Gäste, die Dienstleistungen des Hotels X._____ zu beanspruchen. Die kommerzielle Vermietung von Wohnungen genüge für sich allein nicht; diese Art "Plattformwohnungen" sei vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgeschlossen worden. An die touristische Bewirtschaftung seien hohe Anforderungen zu stellen, insbesondere, wenn - wie vorliegend - Ei-

gentum an den Wohnungen begründet werde.

Der Bewirtschaftungsvertrag könne jederzeit im Einvernehmen der Parteien aufgelöst und mit einer Frist von 6 Monaten zum Quartalsende einseitig gekündigt werden (Ziff. 12). Auch die Anmerkung im Grundbuch sei keine Garantie, könnten die Eigentümer doch die Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 14 ZWG sistieren lassen. Sobald die Ferienhäuser erstellt seien, komme ein Abriss aus Gründen der Verhältnismässigkeit nicht mehr in Frage.

Überdies müsse sichergestellt werden, dass der Betrieb langfristig bestehen und das Resort wettbewerbsfähig und gewinnbringend betrieben werden könne. Hierzu müsse auch im Rahmen von Art. 7 ZWG ein Fachgutachten eingeholt werden.

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, es handle sich um eine klare Umgehung des Zweitwohnungsverbots. Sie wirft dem Verwaltungsgericht vor, sich an den Buchstaben des Bewirtschaftungsvertrags gehalten zu haben, ohne zu prüfen, ob er Sinn mache und die touristische Bewirtschaftung objektiv abgesichert sei. Insbesondere seien die Vertragsverhältnisse zwischen den drei Eigentümern untereinander und mit der Bewirtschafterin unbekannt. Nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung werde ein Rechtsmissbrauch bei der Erstellung von Erstwohnungen bereits bejaht, wenn die Erstwohnnutzung aufgrund der Umstände des konkreten Falls unrealistisch erscheine (BGE 144 II 49 E. 2.2 S. 52 f. mit Hinweis). Entsprechend dürften auch angeblich touristisch bewirtschaftete Wohnungen nicht bewilligt werden, wenn Indizien dafür vorlägen, dass sie als klassische Zweitwohnungen genutzt würden.

3.3. Das ARE weist ebenfalls auf die Entfernung von mehreren Kilometern zum Hotel X. _____ hin, das vor allem im Winter, also in der Hauptsaison, für die Feriengäste nur schwer erreichbar sein werde. Es erscheine nicht unwahrscheinlich, dass die meisten Gäste sich nur bei der An- und Abreise zum Hotel X. _____ begeben würden. Zudem fehle es wegen der Distanz zum Hotel X. _____ an der gemäss Botschaft erforderlichen baulichen Einheit.

Die Beschwerdegegner und die Gemeinde widersprechen: Leis sei kein abgelegener Ort, sondern sei einwandfrei erschlossen und ganzjährig - mit dem Auto und mit dem öffentlichen Verkehr - erreichbar. Es liege direkt neben der Talabfahrt des Skigebiets Vals, weshalb das an der Talstation gelegene Hotel X. _____ für Skifahrer nur einen Steinwurf entfernt sei. Mit dem Auto benötige man fünf Minuten.

4.

Touristisch bewirtschaftete Wohnungen müssen - sofern sie nicht "Einliegerwohnungen" sind - im Rahmen eines "strukturierten Beherbergungsbetriebs" bewirtschaftet werden.

4.1. Mit diesem Begriff wollte der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung tragen, dass der Übergang von der Hotellerie zur Parahotellerie immer fließender werde; es entstünden neue Mischformen, sogenannte hybride Beherbergungsformen. In der Botschaft wird dazu ausgeführt, ein strukturierter Beherbergungsbetrieb setze ein hotelähnliches Betriebskonzept (inkl. dazu gehörende minimale Infrastrukturen) und eine minimale Grösse des Betriebs voraus. Als Beispiele könnten hotelähnliche Residenzen wie Hotelresorts (Hotels mit Zimmern und bewirtschafteten Wohnungen) und Ferienresorts oder Feriendörfer genannt werden, die Wohnungen für den kurzzeitigen Ferienaufenthalt mit hotelähnlichen Dienstleistungen anbieten. Die Anlagen zeichneten sich in der Regel dadurch aus, dass sie eine bauliche Einheit bildeten (Zentrum mit Hauptzugang und Rezeption, zentrale Parkplätze), in der auch Gemeinschaftseinrichtungen wie Hallenbad, Sportanlagen, Restaurants und Spielräume angeboten würden, die von den Gästen mitbenutzt werden könnten. Die Grösse und die Struktur der Anlage sollten eine professionelle und gewinnbringende Vermarktung zulassen und auch so konzipiert sein, dass sie im Markt längerfristig wettbewerbsfähig bleiben könne (vgl. zum Ganzen Botschaft, BBl 2014 2304).

4.2. Beim Hotel X. _____ handelt es sich um ein klassisches Hotel. Streitig ist, ob dieses zusammen mit den geplanten Ferienhäusern einen einheitlichen Betrieb bildet (Art. 4 lit. c ZWV), der nach einem hotelähnlichen Konzept betrieben wird (Art. 4 lit. b ZWV) und hotelmässige Dienstleistungen und Infrastrukturen umfasst, die typischerweise von der Mehrheit der Gäste beansprucht werden (Art. 4 lit. a ZWV); dazu gehören zum Beispiel Rezeption, Zimmerdienst, Gemeinschaftseinrichtungen wie Hallenbad, Sportanlagen, Restaurants und Spielräume (ARE, Erläuterungen ZWV vom 18. November 2015, S. 5 zu Art. 4 ZWV). Dies setzt voraus, dass

die Anlage - wenn nicht eine bauliche Einheit (so Botschaft, S. 2304) - so doch zumindest einen gewissen räumlichen Zusammenhang aufweist. Werden selbstständige Wohneinheiten in grösserer Entfernung von den Gemeinschaftseinrichtungen erstellt, so kann in der Regel nicht davon ausgegangen werden, dass eine Mehrzahl der Gäste die dort angebotenen Dienstleistungen und Infrastrukturen auch tatsächlich beansprucht. Vorliegend sollen die Ferienwohnungen in Leis erstellt werden, einem Weiler, der knapp 300 m über Vals liegt; die Entfernung zum Hotel X. _____ in Vals beträgt gemäss Verwaltungsgericht mindestens 3.5 km. Unter diesen Umständen liegt es nahe, dass viele Feriengäste das Hotel nur am Anfang und Ende ihres Aufenthalts aufsuchen, um die Wohnungsschlüssel in Empfang zu nehmen und wieder abzugeben.

4.3. Wie sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 7 ZWG ergibt, genügt die kommerzielle Bewirtschaftung durch eine Vermarktungs- und Vertriebsorganisation für sich allein nicht: Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, in bestimmten Gebieten auch neue Zweitwohnungen zuzulassen, die auf einer allgemein zugänglichen Vertriebsplattform (z.B. einer kommerziellen Vertriebsorganisation oder einem Reservationssystem einer Tourismusorganisation) zur touristischen Nutzung zur Verfügung gestellt werden (sog. "Plattformwohnungen"; vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. c und Art. 8 E-ZWG und Botschaft, BBl 2014 2304 ff.). Diese Bestimmung wurde im Parlament gestrichen (AB 2015 N 32 ff.; AB 2015 S 106 ff.; AB 2015 N 308 f.). Im Vordergrund stand die Missbrauchsgefahr und die fehlende Kontrollmöglichkeit, wenn touristische Wohnungen ausserhalb einer hotelähnlichen Struktur angeboten werden (Voten Cramer, AB 2014 S 937; Bruderer Wyss, AB 2014 S 938). Art. 7 ZWG verlangt daher das Vorliegen objektiver und kontrollierbarer Elemente, die sicherstellen, dass die Wohnungen langfristig touristisch bewirtschaftet werden, sei es, weil sie als Einliegerwohnung konzipiert sind, sei es, weil sie räumlich und funktionell Teil eines hotelartig strukturierten Beherbergungsbetriebs sind.

Dies ist vorliegend nicht der Fall. Es handelt sich um typische Ferienhäuser, in grosser räumlicher Entfernung vom Hotel X. _____. Mit diesem verbindet sie einzig der Bewirtschaftungsvertrag. Dies genügt für sich allein nicht, ebenso wenig wie es genügen würde, einen Vertrag mit einer kommerziellen Vertriebsorganisation abzuschliessen, die sich um die Vermietung und die Reinigung der Wohnungen kümmert. Derartige Verträge können aufgelöst oder gekündigt werden, und die Kontrolle ihrer Einhaltung ist für die Gemeinden kaum möglich. Sind die Zweitwohnungen einmal erstellt, ist es erfahrungsgemäss nicht möglich, sie wieder abzureissen.

4.4. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit sie die Bau- und Einspracheentscheide betrifft. Es erübrigt sich daher, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen, welche die Baugesuche betreffen.

Nutzungsplanrevision

5.

Zu prüfen ist noch der Antrag, die Gemeinde Vals sei anzuweisen, die Revision des Grundzonenplans zum Zwecke der Überprüfung der Wohnbauzone einzuleiten.

5.1. Sowohl die Gemeinde als auch das Verwaltungsgericht gingen davon aus, es gehe der Beschwerdeführerin mit diesem Antrag in erster Linie darum, bis zur Überprüfung der Ortsplanung einen Bewilligungsstopp resp. den Erlass einer Planungszone zu bewirken, namentlich im Gebiet Leis. Sie wiesen den Antrag ab, weil es unverhältnismässig wäre, das Gebiet Leis bzw. die Bauparzellen mit einem Baustopp zu belegen: Zwar sei die Gemeinde Vals gehalten, ihre Bauzonenfläche zu überprüfen und u.U. zu verkleinern. Sie verfüge indessen über genügend nicht erschlossene und nicht baureife Baulandflächen, die vorrangig auszuzonen seien. Eine Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten in Bezug auf die fraglichen Parzellen falle ausser Betracht: Es handle sich um weitgehend überbautes, voll erschlossenes und aus planungsrechtlicher Sicht baureifes Gebiet. Die Parzellen 3920 und 3924 seien zwei der letzten drei Parzellen, die im fraglichen Gebiet noch nicht überbaut seien. Zudem sei in der Fraktion Leis vor wenigen Jahren ein Quartierplanverfahren durchgeführt worden, weshalb einer Auszonung auch Gründe des Vertrauensschutzes entgegenstünden.

5.2. Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, der aktuelle Zonenplan sei ungültig und jegliche Baubewilligung für Wohnungen in Vals sei verfassungswidrig, solange die Gemeinde ihren Grundzonenplan nicht

an die Erfordernisse von Art. 75b BV angepasst habe (Redimensionierung der Wohnzone; Massnahmen zur Reduktion des Zweitwohnungsanteils von heute 48 % auf unter 20 %). Hinzu komme, dass der Zonenplan seit seiner Genehmigung 1990 nie revidiert worden sei, obwohl sich die Verhältnisse wesentlich geändert hätten. Aus dem Gemeinde-Datenblatt des kantonalen Amtes für Raumentwicklung vom 28. Oktober 2016 gehe hervor, dass die Gemeinde Vals über grosse Wohnbaulandreserven verfüge, die Bevölkerung jedoch abgenommen habe (von 1022 im Jahre 2000 auf 984 im Jahre 2016) und bis 2030 voraussichtlich um 13 % abnehmen werde. Der am 27. September 2011 beschlossene Quartierplan Leis stehe einer Reduktion der Bauzone nicht entgegen, da er lediglich eine Verfeinerung der Grundordnung darstelle und abänderbar sei (Art. 21 der kantonalen Raumplanungsverordnung vom 24. Mai 2005 [KRVO; BR 801.110]). Die Anordnung einer Planungszone sei keineswegs unverhältnismässig: Nach der Genehmigung des revidierten kantonalen Richtplans durch den Bundesrat müssten

Kanton und Gemeinden gemeinsam dafür sorgen, dass ihre Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre angepasst werden. Es sei daher heute noch offen, ob und in welchem Umfang die Gemeinde Vals allenfalls Rückzonungen vornehmen müsse. Vorsorglich müsse daher eine Planungszone erlassen werden, um eine rechtsgleiche Durchsetzung des neuen Rechts zu garantieren.

5.3. Vorab stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin befugt ist, die Einleitung einer Nutzungsplanrevision zur Überprüfung und allfälligen Redimensionierung der Bauzone zu beantragen.

5.3.1. Das Verwaltungsgericht bejahte dies, weil die Anträge auf eine Beschränkung des Zweitwohnungsbaus i.S.v. Art. 75b BV abzielten, der eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG darstelle (mit Verweis auf BGE 139 II 271 E. 11 S. 276 ff.), weshalb die Beschwerdeführerin nach Art. 12 NHG antragsberechtigt sei. Auch die Beschwerdeführerin beruft sich auf Art. 75b BV. Diese Bestimmung begrenzt jedoch lediglich den Zweitwohnungsanteil der Gemeinden und führt somit zu einem Bauverbot für Zweitwohnungen in Gemeinden, die diesen Anteil bereits erreicht haben (vgl. die Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV und heute Art. 6 Abs. 1 ZWG). Dieses Bauverbot kann zwar zur Folge haben, dass sich Wohnbauzonen, die auf den Zweitwohnungsbedarf ausgerichtet waren, als überdimensioniert erweisen (BGE 140 II 25 E. 4.3 S. 30 f.; Urteil 1C 40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.5, in: ZBI 119/2018 S. 308). Die Verpflichtung zur Redimensionierung übergrosser Bauzonen infolge veränderter Verhältnisse ergibt sich indessen nicht aus Art. 75b BV, sondern aus Art. 15 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2 RPG.

5.3.2. In BGE 142 II 509 E. 2 S. 511 ff. hat das Bundesgericht entschieden, dass auch Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) eine Bundesaufgabe darstellt, weil er die maximale Grösse von Bauzonen direkt verbindlich und abschliessend festlege. Es anerkannte daher die Befugnis der schweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisationen, gestützt auf Art. 12 NHG Beschwerde gegen Neueinzonungen im Interesse des Landschafts- und Naturschutzes zu führen.

Ob und unter welchen Voraussetzungen die Verbände nach Art. 12 NHG auch die Einleitung eines Nutzungsplanverfahrens zur Überprüfung und allfälligen Redimensionierung der Bauzone beantragen können, hat das Bundesgericht bislang noch nicht entschieden. Insbesondere ergibt sich dies nicht aus dem Urteil 1C 568/2014 vom 13. Januar 2016, in dem ein Quartierplan für ein Tourismus-Resort angefochten war und der Grundzonenplan lediglich vorfrageweise, im Zusammenhang mit der Prüfung der Quartierplanung, überprüft wurde.

Die Frage braucht vorliegend nicht abschliessend entschieden zu werden.

5.4. Wie bereits dargelegt (oben E. 5.1), verstanden die Vorinstanzen das Gesuch als Antrag auf Erlass eines Bewilligungsstops bzw. einer Planungszone. Diese Interpretation wird von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet, sondern durch ihre Ausführungen zur Notwendigkeit einer Planungszone bestätigt.

Die Planungszone muss - als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung - verhältnismässig sein (Art. 26 i.V.m. Art. 36 BV; BGE 113 Ia 362 E. 2 S. 364), d.h. sie muss im Hinblick auf das konkrete Sicherungsziel geeignet, erforderlich und angemessen sein (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, Art. 27 RPG, N. 14 und 16; RUCH, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 27 N. 25 und 30 ff.). Soll mit einer Zonenplanrevision die Bauzone verkleinert werden, weil sie das nach Art. 15 RPG zulässige Mass überschreitet, darf die Planungszone nicht das gesamte Gemeindegebiet umfassen, sondern (nur) Gebiete, die für eine Reduktion der Bauzonen in Betracht fallen (Urteil

1P.304/1994 vom 2. Februar 1995 E. 4a mit Hinweis, in: ZBl 97/1996 S. 229; RDAF 1997 I S. 488).

Der revidierte Richtplan Graubünden (KRIP; vom Bundesrat genehmigt am 10. März 2019) sieht denn auch vor, dass Gemeinden mit mutmasslich überdimensionierten Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) - zu denen auch Vals gehört - nach Erlass des kantonalen Richtplans Siedlung eine Planungszone bezüglich potenzieller Auszonungsflächen beschliessen; diese umfassen die Auszonungsflächen gemäss der gesamtkantonalen Grundlage und weitere, von der Gemeinde selbst ermittelte Auszonungsflächen. Beschliesst die Gemeinde innerhalb eines Jahres keine Planungszone, erlässt das zuständige Departement eine kantonale Planungszone (S. 42 f.).

Vorliegend hat die Gemeinde dargelegt und das Verwaltungsgericht bestätigt, dass die unüberbauten Parzellen in Leis nicht zu den potenziellen Auszonungsflächen zählen. Die Beschwerdeführerin setzt sich mit diesen Erwägungen nicht auseinander, sondern beschränkt sich auf allgemeine Ausführungen zum Alter des Zonenplans und zu den Bauzonenreserven in Vals, ohne substantiiert darzulegen, weshalb auch die Parzellen in Leis für eine Auszonung in Betracht gezogen werden müssen. Dies liegt angesichts ihrer geringen Grösse, ihrer Lage im unmittelbaren Anschluss an bereits überbaute Parzellen und ihrer erst vor kurzem - auf der Grundlage einer Quartierplanung - durchgeführten Erschliessung auch nicht ohne Weiteres auf der Hand. Damit ist die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen, soweit darauf überhaupt einzutreten ist.

6.

Zusammenfassend ist die Beschwerde teilweise - hinsichtlich des Bau- und des Einspracheentscheids - gutzuheissen und im Übrigen abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben, soweit er die Baugesuche vom 22. April 2016 betrifft; diese sind abzuweisen.

Die Beschwerdeführerin obsiegt überwiegend. Es rechtfertigt sich daher, ihr einen Viertel und den Beschwerdegegnern drei Viertel der Kosten aufzuerlegen und ihr eine gekürzte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 66 und 68 BGG). Die Sache ist zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen der vorinstanzlichen Verfahren an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:.

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Bau- und der Einspracheentscheid der Gemeinde Vals vom 12./21. Juli 2017 werden aufgehoben und die Baugesuche 2016-32 und 2016-34 abgewiesen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 10. Juli 2018 wird aufgehoben, soweit er die Beschwerde gegen den Bau- und den Einspracheentscheid abweist. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen der vorangegangenen Verfahren an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.- werden den privaten Beschwerdegegnern zu drei Vierteln (Fr. 3'000.-) und der Beschwerdeführern zu einem Viertel (Fr. 1'000.-) auferlegt.

3.

Die Beschwerdegegner haben die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Vals, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. September 2019

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

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Gerber