Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 289/2019, 1C 293/2019

Urteil vom 16. Januar 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
1C 289/2019
Gemeinde Samnaun,
Kirchweg 25, 7562 Samnaun-Compatsch,
Beschwerdeführerin 1,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,

1C 293/2019
Hotel A. _____ AG,
Beschwerdeführerin 2,
vertreten durch Rechtsanwältin Martina Gorfer,

gegen

1C 289/2019 und 1C 293/2019
1. B. _____,
2. C. _____,
Beschwerdegegner,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Armon Vital,

Gegenstand
Quartierplan Votlas/Mutnaida (Einleitungsbeschluss),

Beschwerden gegen das Urteil des
Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 12. Februar 2019 (R 18 4).

Sachverhalt:

A.
1980 erliess die Gemeinde Samnaun den Quartierplan Votlas/Mutnaida (mit Landumlegung).
Bei der Ortsplanungsrevision vom 18. November 1984, genehmigt am 15. Juli 1985, wurde das Quartierplangebiet Votlas/Mutnaida im Wesentlichen der Wohnzone, 2. Etappe, zugeteilt und die im Miteigentum der Quartierplanbeteiligten stehenden Erschliessungsstrassen (Votlasstrasse, Mutnaidastrasse und Glockenweg) als (bestehende) öffentliche Quartierstrassen festgesetzt (Genereller Erschliessungsplan [GEP] bzw. Strassenplan vom 18. November 1984).
Mit Gesamtrevision der Ortsplanung vom 9. Dezember 2012, genehmigt am 7. Juli 2015, verblieb das Quartierplangebiet Votlas/Mutnaida im Wesentlichen in der Wohnzone; die Erschliessungsstrassen wurden als (bestehende) private Erschliessungsstrassen festgesetzt.
Art. 57 des Baugesetzes der Gemeinde Samnaun vom 9. Dezember 2012 (genehmigt am 7. Juli 2015; nachfolgend: BG) regelt private Erschliessungsanlagen wie folgt:
Art. 57 Private Erschliessungsanlagen

1 Die Ausführung und Finanzierung von privaten Erschliessungsanlagen ist Sache der Grundeigentümer. Die Anlagen sind dauernd in gutem und funktionsfähigem Zustand zu halten und rechtzeitig zu erneuern. Bei Vernachlässigung dieser Verpflichtung trifft die Baubehörde die erforderlichen Massnahmen. Sofern notwendig, ordnet sie die Ersatzvornahme an.

2 Die Baubehörde kann die Grundeigentümer eines Quartiers und benachbarter Grundstücke verpflichten, private Gemeinschaftsanlagen zu erstellen oder auch Dritten gegen angemessene Entschädigung zur Verfügung zu stellen. Die Baubehörde legt in solchen Fällen die Entschädigungen und den Kostenanteil für jedes angeschlossene Grundstück fest. Für grössere Gemeinschaftsanlagen sind Quartierplanverfahren durchzuführen.

3 Die Baubehörde hat auf Antrag private Erschliessungsanlagen, die dem Gemeingebrauch dienen und den technischen Anforderungen genügen, zu übernehmen, sofern die Anlagen unentgeltlich und in gutem Zustand abgetreten werden. Vorbehalten bleibt die Übernahme privater Erschliessungsanlagen auf dem Enteignungsweg.

4 Die Gemeinde kann den Unterhalt und die Reinigung von privaten Verkehrs-, Versorgungs- oder Entsorgungsanlagen sowie den Winterdienst auf Privatstrassen gegen Verrechnung der Selbstkosten übernehmen, wenn

- a) es die Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer beantragt, oder
- b) die Grundeigentümer ihrer Unterhaltungspflicht nicht in genügender Weise nachkommen.

Die Kosten werden von der Baubehörde nach dem Vorteilsprinzip auf die Grundeigentümer aufgeteilt.

B.

Am 24. Juni 2015 stellte die Hotel A. _____ AG ein Gesuch für den Umbau des Hotels A. _____ auf der Parzelle 129 sowie für einen Erweiterungsbau auf der Parzelle 136. Beide Parzellen werden durch die Votlasstrasse voneinander getrennt; das Bauprojekt sieht eine unterirdische Verbindung der beiden Baukörper durch eine Untertunnelung der Votlasstrasse vor. Gegen das Bauprojekt wurden Einsprachen erhoben. Ende Oktober 2015 reichte die Hotel A. _____ AG ein modifiziertes Baugesuch ein; dieses ist noch bei der Gemeinde Samnaun hängig.

C.

Am 21. Dezember 2015 beantragte die Hotel A. _____ AG, die Baubehörde der Gemeinde Samnaun habe die erforderlichen behördlichen Massnahmen zur Realisierung der geplanten Unterführung der Votlasstrasse im Bereich der Parzellen 129 und 136 zu ergreifen, etwa durch Einleitung einer Quartierplanrevision oder mittels Anwendung von Art. 57 Abs. 2 oder 3 BG.

Am 14. September 2016 informierte der Gemeindevorstand die Quartierplanbeteiligten über diesen Antrag und teilte mit, er erwäge, der Bauherrschaft das Recht zur Erstellung einer unterirdischen Verbindung unter der Votlasstrasse gestützt auf Art. 57 Abs. 2 BG zu erteilen. Mit Schreiben vom 3. Oktober 2016 wandte sich C. _____ gegen die geplante Rechtseinräumung.

Daraufhin gab der Gemeindevorstand seine Absicht bekannt, eine Revision des Quartierplans Votlas/Mutnaida einzuleiten, verbunden mit einer Landumlegung zwecks Übernahme der Strassenparzellen durch die Gemeinde Samnaun. Dagegen erhoben B. _____ und C. _____ Einsprache.

Am 24. Oktober 2017 orientierte der Gemeindevorstand die Quartierplanbeteiligten über die Einsprachen und wies darauf hin, dass es bei fortwährender Qualifikation der Erschliessungsstrassen als Privatstrassen zukünftig nicht mehr zulässig sei, dass die Gemeinde den Unterhalt dieser Strassen, insbesondere die Schneeräumung auf der Votlasstrasse, übernehme. Mittels eines beigelegten Formulars wurde gefragt, ob eine Quartierplanrevision gewünscht werde oder nicht. Über 70 % der Befragten sprachen sich für eine Quartierplanrevision aus.

Am 13. Dezember 2017 beschloss der Gemeindevorstand Samnaun, das Verfahren zur Änderung des Quartierplans Votlas/Mutnaida in Verbindung mit einer Landumlegung einzuleiten. Die Revision ziele im Wesentlichen in zwei Richtungen: Einerseits seien die Voraussetzungen für die Realisierung des geplanten Hotelprojektes der Hotel A. _____ AG zu schaffen, unter Inanspruchnahme der Parzelle 110 (Votlasstrasse) für die unterirdische Verbindung der Parzellen 129 und 136; andererseits sollten die Eigentumsverhältnisse an den Erschliessungsstrassen im Quartierplangebiet sowie deren Unterhalt geregelt werden.

D.

Gegen den Einleitungsbeschluss erhoben B. _____ und C. _____ am 25. Januar 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses hiess die Beschwerde am 12. Februar 2019 gut und hob den Einleitungsbeschluss auf.

E.

Dagegen haben die Gemeinde Samnaun (Beschwerdeführerin 1, Verfahren 1C 289/2019) und die Hotel A. _____ AG (Beschwerdeführerin 2, Verfahren 1C 293/2019) jeweils am 27. Mai 2019 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Einleitungsbeschluss zur Revision des

Quartierplans Votlas/Mutnaida vom 13. Dezember 2017 zu bestätigen.

F.

B. _____ und C. _____ schliessen auf Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei.

Im weiteren Schriftenwechsel halten die Beteiligten an ihren Anträgen und Vorbringen fest, soweit sie sich noch äussern.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d BGG). Die Aufhebung des Einleitungsbeschlusses führt zum Abschluss des Quartierplanverfahrens und stellt daher einen Endentscheid dar (Art. 90 BGG; vgl. zuletzt Urteil 1C 494/2018 vom 13. Juni 2019 E. 1.1).

1.1. Die Gemeinde Samnaun ist durch die Aufhebung des Einleitungsbeschlusses vom 13. Dezember 2017 in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt im Bereich des Planungs- und Bauwesens auf ihrem Gemeindegebiet betroffen und kann sich daher auf ihre Autonomie berufen, weshalb sie gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG grundsätzlich zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert ist (Urteil 1C 494/2018 vom 13. Juni 2019 E. 1.2). Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 140 V 328 E. 4.1 S. 330).

Die Beschwerdeführerin 2 hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt. Sie hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids, weil die Einleitung der Quartierplanrevision u.a. die Voraussetzungen für die Realisierung des von ihr geplanten Hotelprojekts schaffen soll. Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.2. Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten - einschliesslich die Verletzung der Gemeindeautonomie - prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Ob die Begründungsanforderungen erfüllt sind, ist im jeweiligen Zusammenhang zu prüfen. Mit diesem Vorbehalt ist auf die Beschwerden grundsätzlich einzutreten.

1.3. Da sich beide Beschwerden gegen dasselbe Urteil des Verwaltungsgerichts richten, die gleichen Anträge und weitgehend übereinstimmende Rügen enthalten, rechtfertigt es sich, die Verfahren zu vereinigen (vgl. Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP).

2.

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht.

2.1. Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bündner Raumplanungsgesetzes vom 6. Dezember 2004 (KRG; BR 801.100) ist die Ortsplanung Aufgabe der Gemeinden, welche diese Aufgabe im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom erfüllen. Das kantonale Recht regelt die Instrumente des Quartierplans und der Landumlegung sowie das jeweilige Verfahren abschliessend und verbindlich (vgl. Botschaft der Regierung zur KRG-Revision, Heft Nr. 3/2004-2005 Ziff. 6 und 7 S. 275 sowie Art. 51 ff. und Art. 65 ff. KRG und Art. 16 ff. der kantonalen Raumplanungsverordnung vom 24. Mai 2005 [KRVO; BR 801.110]). Innerhalb des vom kantonalen Recht vorgegebenen Rahmens verfügen die Gemeinden jedoch über einen grossen Entscheidungsspielraum und damit über Autonomie (vgl. zuletzt Urteil 1C 494/2018 vom 13. Juni 2019 E. 2.4).

2.2. Der Quartierplan regelt im Rahmen der Grundordnung die Gestaltung und Erschliessung von Bauzonen im Detail (Art. 51 Abs. 1 KRG). Er besteht aus den Quartierplanbestimmungen und, je

nach Zweck, aus dem Quartiergestaltungsplan und dem Quartierserschliessungsplan (Abs. 2). Für Bereinigungen von beschränkten dinglichen Rechten, Vormerkungen und Anmerkungen gelten die Bestimmungen über die Landumlegung sinngemäss (Abs. 3). Gemäss Art. 52 Abs. 1 KRG enthalten die Quartierplanbestimmungen Vorschriften über die Gestaltung der Bauten und Anlagen, über die Ausführung, den Unterhalt und die Erneuerung der Quartierserschliessung sowie über die Aufteilung der Planungs- und Erschliessungskosten (Verteilschlüssel). Der Gemeindevorstand ist zuständig für die Einleitung und Durchführung der Quartierplanung sowie für den Erlass und Änderungen des Quartierplans, soweit die Gemeinde nicht den Gemeinderat für zuständig erklärt (Art. 53 Abs. 1 KRG). Art. 21 Abs. 1 KRVO sieht vor, dass Quartierpläne von Amtes wegen oder auf Antrag von Quartierplanbeteiligten überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse seit dem Erlass erheblich geändert haben. Eine Anpassung ist insbesondere vorzunehmen, wenn ein noch nicht ausgeführter

Quartierplan geänderten Vorschriften der Grundordnung nicht mehr entspricht.

Erfordert der Erlass von Nutzungsplänen oder die Verwirklichung einer festgelegten Nutzungsordnung die Umlegung von Grundstücken oder die Änderung von Parzellengrenzen, werden Landumlegungen oder Grenzbereinigungen durchgeführt (Art. 65 Abs. 1 KRG). Diese können als selbstständige Verfahren oder in Verbindung mit einem Nutzungsplanverfahren durchgeführt werden (Abs. 2).

3.

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, die Einleitung einer Quartierplanrevision zur Erreichung der angestrebten Zwecke sei unverhältnismässig bzw. nicht erforderlich. Dabei erwog es im Wesentlichen Folgendes:

3.1. Für die von der Gemeinde angestrebte Übernahme der privaten Erschliessungsstrassen im Quartierplangebiet Votlas/Mutnaida stehe das Verfahren gemäss Art. 57 Abs. 3 BG zur Verfügung. Es handle sich dabei um eine Delegation des primär zuständigen Souveräns (d.h. der Stimmberechtigten) für eine Änderung der Grundordnung in einem klar umrissenen Sachbereich. Die Übernahme setze zwingend den Antrag der Grundeigentümer voraus, d.h. sie erfolge mit Einverständnis der primär betroffenen Personen. Andere, das verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsrecht der Grundeigentümer im Quartierplangebiet tangierende Massnahmen seien daher nicht notwendig bzw. nicht erforderlich.

Das Verfahren der Landumlegung nach Art. 65 ff. KRG und Art. 28 ff. KRVO stehe dagegen nicht zur Verfügung, wenn es - wie vorliegend - um die Eigentumsübertragung von drei bestehenden und im GEP Verkehr 2015 bereits festgesetzten Erschliessungsstrassen gehe. Das Landumlegungsverfahren sei darauf ausgerichtet, dem Zweck der Nutzungsplanung zum Durchbruch zu verhelfen, namentlich um eine im öffentlichen Interesse liegende Erschliessung und Überbauung eines Gebietes oder eine Siedlungserneuerung trotz ungünstiger Grundstücksgrössen und/oder -formen zu ermöglichen. Vorliegend stehe weder eine unzureichende und/oder rechtlich ungesicherte Erschliessungssituation für ein grösseres Baugebiet zur Diskussion, noch bestünden Probleme hinsichtlich Grösse oder Situierung von Bauparzellen.

3.2. Die Einleitung eines Quartierplanverfahrens sei - so das Verwaltungsgericht - auch nicht für die geplante Untertunnelung der Votlasstrasse erforderlich, denn diese bedürfe (vergleichbar einer grundstücksinernen Zufahrt) grundsätzlich keiner planerischen Grundlage).

Es sei auch nicht nachvollziehbar, weshalb der Beschwerdeführerin 2 mittels Quartierplanrevision die Berechtigung zur Untertunnelung der Strassenparzelle verschafft werden solle, könne sie dies doch aufgrund ihres Miteigentumsanteils im Zivilverfahren durchsetzen, auch gegen den Widerstand von einzelnen Miteigentümern. Es handle sich im Kern um eine zivilrechtliche Streitigkeit zwischen den Miteigentümern der Strassenparzelle 111.

Würde im Quartierplanverfahren eine Eigentumsübertragung von Strassenparzellen an die Gemeinde vorgesehen, um der Beschwerdeführerin 2 (als bisheriger Miteigentümerin) die Untertunnelung gegen den Willen der übrigen Miteigentümer zu ermöglichen, käme dies einer formellen Enteignung von dinglichen Rechten an einem Grundstück im Hinblick auf ein zu erstellendes Werk gleich. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass für projektierte und im GEP zur Enteignung vorgesehene Strassen und Wege das Enteignungsrecht (erst) mit der Genehmigung der Grundordnung durch die Regierung erteilt werde (Art. 97 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 KRG) und im Anwendungsbereich des kantonalen Enteignungsgesetzes (KEntG; BR 803.100) das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement über das Enteignungsrecht für kommunale Werke entscheide (Art. 2 Abs. 3 KEntG).

3.3. Das Verwaltungsgericht erwog weiter, dass der Gemeinde ein umfassendes gesetzliches Instrumentarium zur Verfügung stehe, um die Grundeigentümer für den Unterhalt und eine allfällige

zukünftige Erneuerung der fraglichen Erschliessungsstrassen finanziell haftbar zu machen, falls die Übernahme dieser Strassen durch die Gemeinde nicht zustande komme. Es verwies auf das Beitragsverfahren gemäss Art. 60 ff. KRG und Art. 22 ff. KRVO und die Regelung in Art. 57 BG. Insbesondere habe die Gemeinde nach Art. 57 Abs. 4 BG die Möglichkeit, den Unterhalt und die Reinigung sowie den Winterdienst unter Verrechnung der Selbstkosten zu übernehmen, wenn dies die Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer beantrage, oder wenn die Grundeigentümer ihrer Unterhaltspflicht nicht in genügender Weise nachkämen. Die der Gemeinde dadurch entstehenden Aufwendungen seien von der Baubehörde nach dem Vorteilsprinzip auf die Grundeigentümer aufzuteilen. Es wäre daher unverhältnismässig, eine Quartierplanrevision im Gebiet Votlas/Mutnaida für die Festlegung eines Verteilschlüssels einzuleiten, wenn bereits die bestehenden Regelungen eine entsprechende Handhabe böten und der aus dem Jahre 1980 stammende Quartierplan seinen Zweck bereits weitgehend erfüllt habe und nicht akut anpassungsbedürftig erscheine.

4.

Die Gemeinde Samnaun rügt eine Verletzung der Gemeindeautonomie. Die Beschwerdeführerin 2 beruft sich ebenfalls auf die Gemeindeautonomie und rügt überdies einen unzulässigen Eingriff in ihre Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit.

Die Beschwerdegegner erachten diese Rügen bereits als nicht genügend substantiiert und im Übrigen als unbegründet.

4.1. Die Gemeinde macht zunächst geltend, angefochten sei erst der Einleitungsbeschluss; dieser enthalte noch keinen Eingriff in das Grundeigentum, sondern stecke nur den Rahmen der noch durchzuführenden Quartierplanrevision ab. Schon deshalb könne der Einleitungsbeschluss nicht als unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsгарantie qualifiziert werden.

Dem ist entgegenzuhalten, dass Einwendungen gegen das Verfahren an sich im weiteren Verfahren nicht mehr erhoben werden können (Art. 16 Abs. 2 KRVO). Das Verwaltungsgericht musste somit den Einwand der Beschwerdegegner (Einsprecher), wonach das Quartierplanverfahren zur Erreichung der angestrebten Zwecke ungeeignet bzw. unverhältnismässig sei, bereits im Rechtsmittelverfahren gegen den Einleitungsbeschluss prüfen.

4.2. Weiter rügen beide Beschwerdeführer, das Verwaltungsgericht habe das Verfahren gemäss Art. 57 Abs. 3 BG als "ebenso geeignetes Verfahren" zur Übernahme der Erschliessungsstrassen im Quartierplangebiet Votlas/Mutnaida bezeichnet, nicht aber als bessere oder mildere Massnahme. Es liege gemäss Art. 2 Abs. 3 RPG im Ermessen der Gemeinde, zwischen zwei gleichermassen geeigneten Massnahmen auszuwählen.

Die beanstandete Formulierung des Verwaltungsgerichts (in E. 8.5 S. 31 unten) muss indessen im Kontext und vor dem Hintergrund der übrigen Erwägungen ausgelegt werden; in diesen wird dargelegt, dass die beabsichtigte Revision der Quartierplanung für die Untertunnelung nicht erforderlich sei und für die Übernahme der Strassenparzellen bzw. die Verteilung der Unterhaltskosten Art. 57 BG ein einfacheres, mit geringeren Eingriffen in das Grundeigentum verbundenes, Verfahren bereitstelle, zumal die Voraussetzungen für eine Landumlegung im Quartierplanverfahren nicht gegeben seien.

4.3. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten, dass die vom Verwaltungsgericht aufgezeigten Alternativen besser oder auch nur gleichermassen geeignet seien. Sie machen geltend, mit diesen liessen sich die angestrebten Planungsziele entweder überhaupt nicht erreichen oder nur mit Massnahmen, die für die Betroffenen mindestens ebenso einschneidend seien. Art. 57 Abs. 3 BG setze einen Antrag sämtlicher Grundeigentümer voraus; vorliegend sei jedoch davon auszugehen, dass die Beschwerdegegner und andere ihnen nahestehende Miteigentümer nicht bereit sein würden, die Quartierstrasse der Gemeinde abzutreten, trotz der damit verbundenen Vorteile. Die in Art. 57 Abs. 3 Satz 2 BG vorbehaltene Enteignung sei keine mildere Massnahme und falle im Übrigen ausser Betracht, wenn sich der Zweck mit raumplanerischen Mitteln erreichen lasse (Art. 1 Abs. 1 KEntG). Dass die Beschwerdeführerin 2 die Erstellung einer unterirdischen Verbindung aufgrund ihres Miteigentumsanteils im Zivilverfahren durchsetzen könne, sei reine Spekulation. Im Übrigen sei dieser Weg komplizierter, länger und teurer als der Weg über die Quartierplanrevision. Die grosse Mehrheit der befragten Quartierplanbeteiligten hätten die Einleitung eines Quartierplanverfahrens befürwortet;

auch den Beschwerdegegnern entstünden dadurch keine nennenswerten Nachteile. Die Beschwerdeführerin 2 verweist ergänzend auf Art. 58 Abs. 3 BG, der die Baubehörde verpflichte, bei Fehlen klarer rechtlicher Regelungen bezüglich Benützung, Unterhalt, Erneuerung und Finanzierung gemeinschaftlich genutzter privater Erschliessungsanlagen eine Sanierungsquartierplanung durchzuführen.

4.3.1. Die Beschwerdegegner halten dem entgegen, dass die Voraussetzungen des Landumlegungsverfahrens gemäss Art. 65 ff. KRG nicht vorliegen, weshalb das Quartierplanverfahren gar nicht geeignet sei, die in erster Linie angestrebte Übernahme der Strassenparzellen durch die Gemeinde zu bewirken. Diesbezüglich bestehe keine Autonomie der Gemeinde: Das formelle und materielle Landumlegungsrecht sei, wie auch das Enteignungsrecht, abschliessend auf kantonaler Gesetzesstufe geregelt und gelte für alle Bündner Gemeinden in gleicher Weise.

4.3.2. Die Gemeinde räumt ein, dass die Landumlegung gemäss Art. 65 ff. KRG und Art. 28 ff. KRVO in erster Linie auf die Erschliessung von Bauparzellen ausgerichtet sei und dieser Zweck bereits mit der seinerzeitigen Quartierplanung (ebenfalls mit Landumlegung) gesichert worden sei. Die angestrebte Quartierplanrevision solle lediglich die früher vorgenommene Landumlegung komplettieren, einerseits um die Folgen der Umklassifizierung der Quartierstrassen zugunsten der Quartierplanbeteiligten abzuschwächen, andererseits um mit der Schaffung von Dienstbarkeiten (Baurecht) die Untertunnelung der Votlasstrasse und damit die Realisierung des Hotelprojekts zu ermöglichen. Die Landumlegung wäre also eine äusserst beschränkte, was sie aber keineswegs als ungeeignete Planungsmassnahme erscheinen liesse. Die Beschwerdeführerin 2 äussert sich nicht zu dieser Frage.

4.3.3. Die Voraussetzungen der Landumlegung sind im kantonalen Recht abschliessend festgelegt (Art. 65 ff. KRG; vgl. oben E. 2.1); es wird weder dargelegt noch ist ersichtlich, dass den Gemeinden insoweit ein Beurteilungsspielraum zusteht.

Das Bundesgericht prüft die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts grundsätzlich nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots, sofern kein schwerwiegender Eingriff in die Grundrechte, namentlich die Eigentumsgarantie, zu beurteilen ist. Dies ist vorliegend nicht der Fall: Die Aufhebung des angefochtenen Einleitungsbeschlusses führt allenfalls dazu, dass die Beschwerdeführerin 2 ihr Bauprojekt modifizieren und auf die geplante unterirdische Verbindung der Baukörper verzichten muss; dagegen bleiben die Parzellen grundsätzlich überbaubar.

Willkür liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 136 I 316 E. 2.2.2 S. 318 f. mit Hinweisen).

4.3.4. Die Beschwerdeführerinnen legen nicht dar, inwiefern die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach die Voraussetzungen des Landumlegungsverfahrens nicht vorliegen, offensichtlich unhaltbar sei. Die Gemeinde stellt der Auslegung des Verwaltungsgerichts lediglich ihre eigene Lesart der Norm entgegen. Dies genügt nicht, um Willkür darzutun.

Die Beschwerdeführerinnen erläutern auch nicht, wie das Quartierplanverfahren allein, ohne Landumlegung, geeignet sei, die Strassenparzelle Nr. 111 ins Eigentum der Gemeinde zu überführen bzw. der Beschwerdeführerin 2 eine Dienstbarkeit zur Untertunnelung der Votlasstrasse zu verschaffen. Dies liegt auch nicht ohne Weiteres auf der Hand, verlangt doch Art. 97 Abs. 1 KRG für die Erteilung des Enteignungsrechts an die Gemeinde eine Festsetzung auf Stufe Grundordnung (vgl. Art. 22 Abs. 2 KRG). Auch mit den diesbezüglichen Erwägungen des Verwaltungsgerichts setzen sich die Beschwerdeführerinnen nicht auseinander.

4.4. Unstreitig können dagegen im Wege der Quartierplanung ergänzende Bestimmungen über die Erneuerung und den Unterhalt der privaten Erschliessungsstrassen erlassen und ein Verteilschlüssel für die dabei anfallenden Kosten festgelegt werden (vgl. Art. 52 Abs. 1 KRG); hierfür können auch bereits bestehende Quartierpläne nachträglich ergänzt werden, wie sich aus Art. 58 Abs. 3 BG ("Sanierungsquartierplanung") ergibt.

4.4.1. Das Verwaltungsgericht hat dargelegt, dass die bestehenden Regelungen des KRG, der KRVO und des kommunalen Baugesetzes an sich genügen, um Unterhalt und Erneuerung privater Erschliessungsstrassen sicherzustellen, und die Gemeinde gemäss Art. 57 Abs. 4 BG auch die Möglichkeit hat, den Unterhalt gegen Verrechnung der Selbstkosten zu übernehmen und die Kosten nach dem Vorteilsprinzip auf die Grundeigentümer aufzuteilen.

Dies wird von den Beschwerdeführerinnen nicht grundsätzlich bestritten. Sie machen indessen geltend, die Verhältnisse im Quartierplangebiet Votlas/Mutnaida seien komplex und es liege im Ermessen der Gemeinde, den - nach heutigen Massstäben unvollständigen und veralteten -

Quartierplan Votlas/Mutnaida mit entsprechenden Quartierplanbestimmungen zu ergänzen. Eine solche Klärung dränge sich auch deshalb auf, weil die einzelnen Miteigentumsquoten im geltenden Quartierplan nicht festgelegt worden seien.

Dieses Anliegen erscheint grundsätzlich berechtigt. Bestehen dafür mehrere geeignete Verfahren, so liegt es im Ermessen der Gemeinde, sich für das Quartierplanverfahren zu entscheiden, sofern dieses nicht mit erheblichem Mehraufwand oder Kostennachteilen für die Quartierplanbeteiligten verbunden ist. Dazu liegen keine Feststellungen des Verwaltungsgerichts vor.

4.4.2. Die Beschwerdegegner bringen im Wesentlichen vor, es handle sich um eine bloss vorgeschobene Zwecksetzung: Das Quartierplanverfahren sei einzig eingeleitet worden, um der Beschwerdeführerin 2 ein Untertunnelungsrecht zu verschaffen.

In der Tat ergibt sich aus den Akten, dass dies Auslöser der Planung war, und die Gemeinde zu diesem Zweck die privaten Erschliessungsstrassen in ihr Eigentum übernehmen will. Im angefochtenen Einleitungsbeschluss wird jedoch ausgeführt, die Quartierplanrevision sei erst recht geboten, wenn die Verkehrswege im Bezugsgebiet private Erschliessungsstrassen blieben, weil dann klar zu regeln sei, wer für den Unterhalt und eine allfällige Erneuerung zuständig sei und in welchem Verhältnis die dadurch entstehenden Kosten zu tragen seien. Es handelt sich somit zumindest um eine subsidiäre Zwecksetzung des Quartierplanverfahrens.

5.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass das Verwaltungsgericht die Gemeindeautonomie insoweit verletzt, als es den Einleitungsbeschluss aufhob, auch soweit er der Regelung des Unterhalts bzw. der Erneuerung der privaten Erschliessungsstrassen im Gebiet Votlas/Mutnaida und der Aufteilung der dadurch entstehenden Kosten auf die Quartierplanbeteiligten dient. Im Übrigen, d.h. hinsichtlich der primären Ziele der Gemeinde, durfte die Vorinstanz das Quartierplanverfahren als ungeeignetes bzw. unzulässiges Instrument qualifizieren, ohne die Gemeindeautonomie oder die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin 2 zu verletzen.

Dies führt zur teilweisen Gutheissung der Beschwerde. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und der Einleitungsbeschluss vom 13. Dezember 2017 im Sinne der Erwägungen, d.h. mit reduzierter Zielsetzung, wiederherzustellen. Es wird Sache der Gemeinde sein, ob sie an der Revision des Quartierplans Votlas/Mutnaida mit der reduzierten Zielsetzung festhält oder das Verfahren einstellt. Im Übrigen sind die Beschwerden abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei der Kostenverlegung ist zu berücksichtigen, dass es der Beschwerdeführerin 2 im Wesentlichen um die Einräumung des Untertunnelungsrechts geht und nicht um die Regelung der Unterhaltsfragen und -kosten. Insofern wird sie kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG). Die Gemeinde unterliegt teilweise; da sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis prozessiert, hat sie jedoch keine Kosten zu tragen (Art. 66 Abs. 4 BGG) - weshalb die Gerichtskosten entsprechend zu reduzieren sind - und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren 1C 289/2019 und 1C 293/2019 werden vereinigt.

2.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerden wird das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 12. Februar 2019 aufgehoben und der Einleitungsbeschluss zur Revision des Quartierplans Votlas/Mutnaida des Gemeindevorstands Samnaun vom 13. Dezember 2017 im Sinne der Erwägungen (mit reduzierter Zielsetzung) wiederhergestellt. Im Übrigen werden die Beschwerden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

3.

Die um einen Viertel reduzierten Gerichtskosten in Höhe von insgesamt Fr. 4'500.-- werden der Beschwerdeführerin 2 zu zwei Dritteln (Fr. 3'000.--) und den Beschwerdegegnern (solidarisch) zu einem Drittel (Fr. 1'500.--) auferlegt.

4.

Die Beschwerdeführerinnen haben die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren wie folgt zu entschädigen: die Gemeinde Samnaun mit Fr. 1'500.-- und die Beschwerdeführerin 2 mit Fr. 3'000.--.

5.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und der Parteienschädigungen für das vorinstanzliche Verfahren an das Verwaltungsgericht Graubünden zurückgewiesen.

6.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. Januar 2020

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

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Gerber