

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 161/2019

Urteil vom 23. Januar 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler, Haag,
Bundesrichterin Jametti,
Gerichtsschreiber Dold.

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

gegen

Baugesellschaft B._____, bestehend aus
der C._____, AG und der D._____, AG,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Marco Toller,

Gemeinde Laax,
Center Communal, 7031 Laax,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Gieri Caviezel,

Gegenstand
Baueinsprache,

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

Sachverhalt:

A.

Am 17. August 2010 beschloss der Gemeindevorstand Laax den Quartiergestaltungsplan "Wohnüberbauung Lag-Pign". Dieser sieht die in zehn Etappen erfolgende Überbauung des auf der Parzelle Nr. 147 liegenden Quartierplangebiets vor. Am 18. September 2010 erwuchs er in Rechtskraft.

Am 4. November 2011 verabschiedeten die Stimmberechtigten der Gemeinde Laax eine Gesamtrevision der Ortsplanung. Ein Bestandteil des Revisionsvorhabens bildete das kommunale Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus und zur Förderung von Erstwohnungen und gewerblichen Nutzungen. Mit Beschluss vom 8. Mai 2012 genehmigte die Regierung des Kantons Graubünden die Gesamtrevision.

Nachdem fünf Mehrfamilienhäuser (Etappen 1 bis 5) gebaut und für zwei weitere (Etappen 6 und 7) die Baubewilligungen erteilt worden waren, reichte die Baugesellschaft B._____ Baugesuche für die Mehrfamilienhäuser G und F (Etappen 8 und 9) ein. Diese Baugesuche wurden am 17. November 2017 publiziert. Am 6. Dezember 2017 erhob der Verein Helvetia Nostra Einsprache und machte geltend, dass die Erstellung neuer Zweitwohnungen unzulässig sei. Der Gemeindevorstand wies die Einsprache am 6. Februar 2018 ab und erteilte mit separatem Entscheid gleichen Datums die Baubewilligungen.

Eine von Helvetia Nostra dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit Urteil vom 12. Februar 2019 ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung führte es insbesondere aus, Helvetia Nostra sei nicht berechtigt, die Überprüfung der Nutzungsplanung zu

beantragen. Zudem dränge sich in Laax keine Redimensionierung der Bauzone auf und komme darüber hinaus eine Rückzonung für die Bauparzelle ohnehin nicht ernsthaft in Frage. Die Baubewilligungen stützten sich auf einen projektbezogenen Sondernutzungsplan, der auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet sei, und könnten nach Art. 26 des Bundesgesetzes vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) bewilligt werden.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragt Helvetia Nostra, das Urteil des Verwaltungsgerichts sowie die Baueinspracheentscheide und Baubewilligungen der Gemeinde Laax seien aufzuheben und die Baugesuche seien abzuweisen. Die Gemeinde sei anzuweisen, die Revision des Grundzonenplans zum Zwecke der Überprüfung der Wohnbauzone einzuleiten.

Das Verwaltungsgericht, die Gemeinde Laax und die Beschwerdegegnerin beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das ebenfalls zur Vernehmung eingeladenes Bundesamt für Raumentwicklung hält fest, das Urteil des Verwaltungsgerichts scheine haltbar, weshalb auf eine Stellungnahme verzichtet werde. Die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin und die Gemeinde haben sich in der Folge erneut vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG), der das Bau- und Planungsrecht betrifft. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a BGG).

Die Beschwerdeführerin ist eine beschwerdeberechtigte Organisation im Bereich des Natur- und Heimatschutzes (vgl. Anhang der Verordnung vom 27. Juni 1990 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 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) 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 Beschränkung des Zweitwohnungsbaus gemäss Art. 75b BV (BGE 139 II 271 E. 11 S. 276 ff.). Die Beschwerdeführerin kann daher Baubewilligungen wegen Verletzung des Art. 75b BV und seiner Ausführungsbestimmungen anfechten. In diesem Zusammenhang kann sie auch andere raumplanungsrechtliche Rügen erheben. Ob sie darüber hinaus berechtigt ist, die Einleitung einer Revision des Nutzungsplans zu verlangen, kann aus den weiter unten dargelegten Gründen offenbleiben (E. 3 hiernach).

Unzulässig ist der Antrag der Beschwerdeführerin, auch die kommunalen Entscheide seien aufzuheben. Diese sind durch den Entscheid des Verwaltungsgerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gelten als inhaltlich mitangefochten (BGE 136 II 539 E. 1.2 S. 543; 134 II 142 E. 1.4 S. 144; je mit Hinweis).

Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist im Übrigen grundsätzlich, das heisst unter Vorbehalt einer hinreichenden Begründung der Rügen, einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Über- und Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten - einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem und kommunalem Recht - prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Dabei gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Soweit diese nicht eingehalten sind, ist auf die Rügen nicht einzutreten. Gleiches gilt, soweit die Begründung - entgegen Art. 42 Abs. 1 BGG - erst nach Ablauf der Beschwerdefrist (in der Replik oder späteren Eingaben) nachgeschoben wurde.

2.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Kanton Graubünden sehe das Erlöschen von Baubewilligungen und BAB-Bewilligungen nach einem Jahr vor, wobei die zuständige Behörde diese Frist auf begründetes Gesuch angemessen verlängern könne. Deshalb sei der Sondernutzungsplan erloschen. Sie legt jedoch nicht dar, welche Bestimmung des kantonalen Rechts das Verwaltungsgericht willkürlich ausgelegt haben soll. Auf die Rüge ist nicht einzutreten (Art. 106 Abs.

2 BGG).

3.

3.1. Das Verwaltungsgericht trat auf den Antrag der Beschwerdeführerin, die Nutzungsplanung sei in Bezug auf die Bauzonengrösse zu überprüfen, nicht ein. Zum selben Schluss kam es in Bezug auf den damit zusammenhängenden Antrag, eine Planungszone zu erlassen (Art. 27 RPG). Die Beschwerdeführerin habe diesen Antrag erstmals im Verfahren vor Verwaltungsgericht gestellt, weshalb es sich um eine unzulässige Ausdehnung der Rechtsbehelfen handle (Art. 51 Abs. 2 des Gesetzes vom 31. August 2006 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; BR 370.100]). Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht vor, dadurch die bundesgerichtliche Rechtsprechung missachtet zu haben.

3.2. Ob Verbände nach Art. 12 NHG legitimiert sind, die Einleitung eines Nutzungsplanverfahrens zur Überprüfung und allfälligen Redimensionierung der Bauzone zu beantragen, hat das Bundesgericht bisher offengelassen (Urteil 1C 511/2018 vom 3. September 2019 E. 5.3.2 mit Hinweisen). Selbst wenn diese Frage verneint wird, hat der Verband jedenfalls im Grundsatz das Recht, in einem Baubewilligungsverfahren die vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans zu verlangen (BGE 145 II 83 E. 5.1 S. 89 mit Hinweis), sofern eine Bundesaufgabe in Frage steht (BGE 123 II 337 E. 3 S. 342 ff. mit Hinweisen; TANQUEREL, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 32 zu Art. 21 RPG). Letzteres ist in Bezug auf Art. 15 RPG - zumindest seit der Revision dieser Bestimmung im Jahr 2012 - der Fall (BGE 142 II 509 E. 2 S. 511 ff.; Urteil 1C 511/2018 vom 3. September 2019 E. 5.3.2).

3.3. Obwohl das Verwaltungsgericht in diesem Punkt auf die Beschwerde nicht eintrat, ging es in der Folge inhaltlich auf die Kritik der Beschwerdeführerin ein. Es hielt fest, das Inkrafttreten der erwähnten Revision des RPG allein erfordere keine vorgezogene Überprüfung des Plans. Es müssten andere Gründe hinzukommen, die hier jedoch fehlten. So sei die Nutzungsplanung der Gemeinde Laax im Jahr 2011 totalrevidiert und im Jahr 2012 von der Kantonsregierung genehmigt worden. Eine Reduktion der Bauzone dränge sich nicht auf - im Gegenteil, weise doch die Gemeinde gemäss den neusten Daten gar zu wenig Wohn-, Misch- und Zentrumszonen auf. Zudem käme eine Rückzonung für die Bauparzelle ohnehin nicht ernsthaft in Frage. Die Parzelle sei voll erschlossen und baureif, rund drei Viertel der Gesamtfläche des Quartierplangebiets seien bereits überbaut und im Übrigen beständen gestützt auf den rechtskräftigen Quartierplan konkrete Bauabsichten. Der Grundeigentümer habe zudem im Vertrauen auf die Planbeständigkeit von Anfang an erhebliche Investitionen getätigt, die auf die Realisierung sämtlicher Etappen ausgerichtet gewesen seien. Da eine Überprüfung der Nutzungsplanung nicht in Betracht falle, scheidet auch der Erlass einer Planungszone als Sicherungsinstrument aus.

3.4. Nach ständiger Rechtsprechung ist die akzessorische (vorfrageweise) Überprüfung von Nutzungsplänen im Baubewilligungsverfahren nur ausnahmsweise möglich, namentlich wenn sich die Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert haben (BGE 145 II 83 E. 5 S. 88 f.; 144 II 41 E. 5.1 S. 44 f.). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin stellt weder das Inkrafttreten der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (insbesondere die Verpflichtung nach Art. 15 Abs. 2 RPG, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren) noch von Art. 75b BV für sich allein eine derartige wesentliche Änderung dar. Es müssen vielmehr andere Umstände dazukommen, die eine Rückzonung der Bauparzelle als wahrscheinlich oder zumindest als eine ernstlich in Betracht fallende Option erscheinen lassen. Derartige Umstände können z.B. die periphere Lage der Bauparzelle, ihre ungenügende Erschliessung oder das Alter des Plans sein (BGE 144 II 41 E. 5.2 und 5.3 S. 45 ff.; Urteile 1C 592/2017 vom 15. Juni 2018 E. 6.2; 1C 695/2017 vom 22. Februar 2019 E. 3.1; je mit Hinweisen). Etwas anderes geht auch nicht aus dem von der Beschwerdeführerin zitierten Urteil 1C 568/2014 vom 13. Januar 2016 hervor (vgl. a.a.O., E. 7.1).

Die Beschwerdeführerin setzt sich mit der Begründung des Verwaltungsgerichts nicht hinreichend auseinander (Art. 42 Abs. 2 BGG). Insbesondere geht sie nicht auf die Erwägung ein, die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen seien gemäss den neusten Daten zu klein, wobei das Verwaltungsgericht zum Beleg eigens auf ein in den Akten befindliches Datenblatt des Amts für Raumentwicklung Graubünden verweist, aus dem sich ergibt, dass die ständige Wohnbevölkerung der Gemeinde Laax in den letzten Jahren stark gewachsen ist, nämlich von 1'346 im Jahr 2010 auf 1'725 im Jahr 2016, was einer Zunahme von 28 % entspricht.

Im Übrigen ist nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht annimmt, eine Auszonung der Bauparzelle würde sich selbst im Falle einer Reduktion der kommunalen Bauzone nicht aufdrängen.

Auf die oben wiedergegebene vorinstanzliche Begründung, die der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entspricht, kann verwiesen werden (E. 3.3 hiervor). Zu ergänzen ist zum einen, dass die Gesamtrevision der kommunalen Ortsplanung am 8. Mai 2012 von der Kantonsregierung genehmigt wurde und damit noch keineswegs obsolet ist, wie die Beschwerdeführerin meint (Art. 15 Abs. 1 RPG; Urteil 1C 67/2018 vom 4. März 2019 E. 2.2 mit Hinweis). Zum andern ist anzufügen, dass die Bauparzelle auf drei Seiten von überbautem Gebiet umgeben ist (a.a.O.; BGE 144 II 41 E. 5.3 S. 47). Auch dies spricht gegen ihre Rückzonung.

Die Kritik der Beschwerdeführerin ist somit in diesem Punkt unbegründet, soweit darauf angesichts der unzureichenden Auseinandersetzung mit dem angefochtenen Entscheid einzutreten ist.

4.

4.1. Art. 75b Abs. 1 BV sieht vor, dass der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 % beschränkt ist. Die Bestimmung wurde in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 angenommen und trat gleichentags in Kraft. Das Zweitwohnungsgesetz konkretisiert den Bundesverfassungsartikel über die Zweitwohnungen. Es trat am 1. Januar 2016 in Kraft und löste die bis dahin geltende Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012 (aZ WV; AS 2012 4583) ab.

In der Gemeinde Laax übersteigt der Zweitwohnungsanteil die Grenze von 20 % deutlich, weshalb im Grundsatz keine Baubewilligungen mehr für Zweitwohnungen erteilt werden dürfen. Umstritten ist, ob aufgrund des am 17. August 2010 beschlossenen Quartiergestaltungsplans "Wohnüberbauung Lag-Pign" nach Art. 26 ZWG eine Ausnahme von diesem Grundsatz möglich ist. Abs. 1 dieser Bestimmung sieht Folgendes vor:

1 In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dürfen Wohnungen, die Gegenstand eines projektbezogenen und mindestens zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichteten Sondernutzungsplans bilden, ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 bewilligt werden, wenn dieser Plan:

a. vor dem 11. März 2012 rechtskräftig genehmigt wurde; und

b. die wesentlichen Elemente der Baubewilligung betreffend Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie deren Nutzungsart und Nutzungsmass regelt.

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Voraussetzungen dieser Bestimmung seien nicht erfüllt. Vorab macht sie zudem geltend, sie stehe in Widerspruch zu Art. 75b BV.

4.2. Art. 26 ZWG ist mit Art. 8 aZ WV identisch - abgesehen von der erst ins Gesetz aufgenommenen Voraussetzung, dass der Sondernutzungsplan mindestens zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet sein muss (Urteil 1C 67/2018 vom 4. März 2019 E. 3.1). Das Bundesgericht hat sich mit der Verfassungsmässigkeit von Art. 8 aZ WV im ebenfalls die Beschwerdeführerin betreffenden Urteil 1C 580/2014 vom 25. November 2015 unter Berücksichtigung des damals noch nicht in Kraft stehenden Art. 26 ZWG bereits eingehend befasst (a.a.O., E. 2 mit Hinweis u.a. auf 1C 439/2014 vom 11. März 2015 E. 3.2). Es hielt fest, dass die auf sehr spezifische Situationen beschränkte Regelung die Zielsetzung von Art. 75b BV mit dem Vertrauensprinzip (Art. 9 BV) und der Rechtssicherheit in Einklang bringe. Die betreffenden Ausführungen beanspruchen nach wie vor Gültigkeit. Was die Beschwerdeführerin in dieser Hinsicht vorbringt, gibt keinen Anlass, darauf zurückzukommen.

4.3. Die Beschwerdeführerin behauptet weiter, der Quartiergestaltungsplan könne keine Grundlage für eine Baubewilligung sein, weil er nicht vom Regierungsrat genehmigt worden sei. Die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erwähnten Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Genehmigungspflicht seien nicht gegeben. Auch macht sie geltend, dem Quartiergestaltungsplan fehle die Eigenschaft der Nutzungsplanung.

Grundsätzlich müssen auch Gestaltungspläne gemäss Art. 26 RPG durch eine kantonale Behörde genehmigt werden. Die Rechtsprechung lässt indessen eine Abweichung von diesem Grundsatz zu, wenn der Gestaltungsplan lediglich Art und Mass der im Zonen- oder Bebauungsplan festgelegten Nutzung verfeinert bzw. Abweichungen davon bereits im kommunalen Baureglement vorgesehen sind, welches selbst Teil der Grundordnung bildet und von einer kantonalen Behörde genehmigt worden ist (Urteile 1C 78/2015 vom 29. Mai 2015 E. 4.2 und 4.3.3; 1C 580/2014 vom 25. November 2015 E. 3.2; je mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin geht auf diese Rechtsprechung inhaltlich nicht ein. Weshalb sie davon ausgeht, die dargelegten Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Genehmigungspflicht seien nicht erfüllt, legt sie nicht dar. Auf ihre Rüge ist mangels Begründung nicht einzutreten (Art. 42 Abs. 2 BGG). Unklar bleibt auch, was die Beschwerdeführerin konkret meint, wenn sie vorbringt, dem

Quartiergestaltungsplan fehle die Eigenschaft der Nutzungsplanung. Eine Verletzung von Art. 26 ZWG ist insofern jedenfalls nicht nachvollziehbar dargetan.

4.4. Mit der in Art. 26 Abs. 1 lit. b ZWG verankerten Voraussetzung, dass der Sondernutzungsplan die wesentlichen Elemente der Baubewilligung betreffend Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie deren Nutzungsart und Nutzungsmass regeln muss, hat sich das Verwaltungsgericht eingehend auseinandergesetzt. Angesichts der sehr detaillierten Vorgaben im Quartiergestaltungsplan "Wohnüberbauung Lag-Pign" kam es zum Schluss, diese habe den Charakter eines baurechtlichen Vorentscheids und erfülle deshalb die Voraussetzung von Art. 26 Abs. 1 lit. b ZWG (vgl. dazu Urteil 1C 67/2018 vom 4. März 2019 E. 3.2 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin setzt sich mit der Begründung des Verwaltungsgerichts in diesem Punkt nicht substantiiert auseinander, weshalb es sich erübrigt, darauf weiter einzugehen (Art. 42 Abs. 2 BGG).

4.5. Zu prüfen ist hingegen, ob der Quartierplan im Sinne von Art. 26 Abs. 1 ZWG mindestens zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet ist. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies. Im Quartiergestaltungsplan "Wohnüberbauung Lag-Pign" sei nichts über die Nutzung als Erst- oder Zweitwohnungen bestimmt worden. Im Erläuterungsbericht werde ausdrücklich ausgeschlossen, dass es sich um eine Grossbaustelle handle, da die Überbauung infolge Kontingentsbestimmungen für Zweitwohnungen voraussichtlich 12-15 Jahre dauern würde. Mit anderen Worten sei die Frage der Nutzung der Wohnungen ausgeschlossen worden. Das bedeute, dass die Bauherrschaft damit habe rechnen müssen, dass die Nutzung als Zweitwohnungen allenfalls im Zeitpunkt der Baubewilligung beschränkt werden könnte. Wie aus dem Schreiben des Bauamts Laax vom 6. Dezember 2010 hervorgehe, sei über die Verteilung der Kontingente erst anlässlich der Baubewilligung entschieden worden, wobei die Kontingentszuteilung auf ein Jahr befristet gewesen sei. Damit sei erwiesen, dass der Quartiergestaltungsplan nicht zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet gewesen sei.

4.6. Wie bereits erwähnt, enthielt die Art. 26 ZWG entsprechende, bis am 1. Januar 2016 in Kraft stehende Bestimmung von Art. 8 aZWV noch keine explizite Anforderung, wonach der Sondernutzungsplan mindestens zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet zu sein hatte. Allerdings galt nach der Praxis bereits damals, dass das Projekt die Erstellung von Zweitwohnungen bezwecken musste. In zwei Urteilen hielt das Bundesgericht die in Frage stehenden Quartierpläne unter dem Gesichtspunkt von Art. 8 aZWV unter anderem deshalb für ungenügend, weil die betreffenden Quartierplanvorschriften die Nutzung als Zweitwohnungen nicht bzw. nicht hinreichend klar vorsahen (Urteile 1C 860/2013 vom 18. September 2014 E. 6.2; 1C 42/2014 vom 16. September 2014 E. 2.3). In zwei weiteren Urteilen hielt es fest, eine solche Zweckbestimmung könne sich implizit aus der Gesamtheit der rechtlichen und tatsächlichen Umstände ergeben, da sich vor der Annahme von Art. 75b BV nicht notwendigerweise eine explizite Angabe im Sondernutzungsplan aufgedrängt habe (Urteil 1C 508/2014 vom 30. Juli 2015 E. 3.3, wo insbesondere die touristische Ausrichtung der geplanten Anlage und insoweit auch deren Lage berücksichtigt wurden; s. auch

Urteil 1C 580/2014 vom 24. November 2015 E. 5.1). In einem weiteren Fall war Art. 8 aZWV in zeitlicher Hinsicht nicht anwendbar, weshalb das Bundesgericht den in Frage stehenden Quartierplan direkt gestützt auf den Vertrauensgrundsatz (Art. 9 BV) beurteilte. Weil der Plan jegliche Nutzung zu Wohnzwecken erlaubte und keine nähere Aufschlüsselung im Sinne einer Zweitwohnungsnutzung vorsah, konnte er nicht als baurechtsähnlicher (Vor-) Entscheid über die Erstellung neuer, unbewirtschafteter Zweitwohnungen eingestuft werden; die Bestrebungen zur Gewinnerzielung genügten nicht, um eine vertrauensbegründende Erwartung hervorzurufen (Urteil 1C 40/2015 vom 18. September 2015 E. 5.3 mit Hinweisen).

Art. 26 ZWG ist gegenüber Art. 8 aZWV einerseits insofern strenger, als der Sondernutzungsplan danach "mindestens zu einem wesentlichen Teil" auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichtet sein muss. Andererseits geht die Literatur zu Recht davon aus, dass diese Zweckbestimmung auch unter der Geltung des Zweitwohnungsgesetzes nicht explizit vermerkt sein muss (BERNHARD WALDMANN, Zweitwohnungsbau: Zulässigkeit von neuen Zweitwohnungen, die auf einem früheren projektbezogenen Sondernutzungsplan beruhen, BR 2016 S. 93; ERNST HAUSER/CHRISTOPH JÄGER, in: Handkommentar Zweitwohnungsgesetz, 2017, N. 12 zu Art. 26 ZWG). Daran ändert auch die in der Rechtsprechung gelegentlich verwendete Formulierung, die Verordnung verlange im Gegensatz zum Gesetz keine "förmliche" Angabe, nichts (vgl. Urteile 1C 508/2014 vom 30. Juli 2015 E. 3.3; 1C 580/2014 vom 24. November 2015 E. 5.1). Somit trifft die erwähnte, mit Blick auf Art. 8 aZWV formulierte und sich auf Vertrauensschutzgesichtspunkte stützende bundesgerichtliche Erwägung, wonach sich vor der Annahme von Art. 75b BV nicht notwendigerweise eine explizite Angabe im Sondernutzungsplan aufgedrängt habe, weiterhin zu. Allerdings muss aus dem Plan

immerhin mit hinreichender Klarheit hervorgehen, dass mindestens zu einem wesentlichen Teil die Erstellung von Zweitwohnungen bezweckt wird. Zur zeitlichen Anwendbarkeit von Art. 26 ZWG gilt es weiter zu berücksichtigen, dass der Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zwei verschiedene Varianten in die Vernehmlassung gegeben hatte. Auf die strengere, welche Ausnahmewilligungen gestützt auf projektbezogene Sondernutzungspläne nur befristet zugelassen hätte, wurde nach der Vernehmlassung verzichtet, weil sie als kaum praktikabel erschien (Botschaft vom 19. Februar 2014 zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen, BBl 2287 2293 Ziff. 1.3). In den Räten wurde der Vorschlag des Bundesrats diskussionslos übernommen (AB S 2014 970; AB N 2015 74).

4.7. Im vorliegenden Fall soll nach den Erwägungen im angefochtenen Entscheid im Wesentlichen ausschlaggebend sein, dass der Quartierplan eine Etappierung vorsieht, die aus Sicht der Beschwerdegegnerin und der Gemeinde eine Folge der damals geltenden Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus gewesen sei. Das Verwaltungsgericht stützt sich dabei auf einen Satz im Erläuterungsbericht zum Quartiergestaltungsplan, der folgenden Wortlaut hat: "Da die Erstellung der geplanten Überbauung aufgrund der Kontingentsbestimmungen für Zweitwohnungen voraussichtlich 12 bis 15 Jahre dauert, kann die Bautätigkeit keineswegs mit einer Grossbaustelle verglichen werden."

Abgesehen von diesem im Zusammenhang mit der Frage der Baustellenerschliessung erfolgten, beiläufigen Hinweis auf die kommunale Kontingentierungsregelung enthält der Quartiergestaltungsplan allerdings keine Ausführungen zum Thema des Zweitwohnungsbaus. Eine verbindliche Festlegung in irgendeiner Form besteht nicht, insbesondere auch nicht in den Quartierplanvorschriften. Es verhält sich insofern gleich wie in den bereits erwähnten Urteilen 1C 860/2013 vom 18. September 2014 E. 6.2 und 1C 42/2014 vom 16. September 2014 E. 2.3, wo ebenfalls keine Vorschriften über die Nutzung existierten bzw. die Nutzung als Zweitwohnung lediglich als ein Grundsatz mit Vorbehalt von Ausnahmen verankert war. Dass die Beschwerdegegnerin die Absicht hatte, zu einem wesentlichen Teil oder sogar ausschliesslich Zweitwohnungen zu erstellen, mag zutreffen, ist jedoch nicht ausschlaggebend (vgl. in diesem Zusammenhang das ebenfalls bereits erwähnte Urteil 1C 40/2015 vom 18. September 2015 E. 5.3, wonach das Motiv, Gewinn zu erzielen, nicht genügt, um eine vertrauensbegründende Erwartung hervorzurufen).

Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Kontingentierungsregelung des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes, die die Gemeinde gemäss dem angefochtenen Entscheid offenbar bis ins Jahr 2012 anwendete, Höchstgrenzen und Verfahrensvorschriften, jedoch keinen Rechtsanspruch auf die Zuteilung von Kontingenten enthält. Nichts anderes gilt für den in den Akten befindlichen Beschluss des Gemeindevorstands vom 15. April 2009 zur Präzisierung der Planungszone vom 16. Oktober 2008 betreffend Förderung von Erstwohnungen und Lenkung des Zweitwohnungsbaus. Dieser Beschluss hat gemäss den Ausführungen des Verwaltungsgerichts nur bis zum Inkrafttreten des Gesetzes gegolten. Art. 10 Abs. 3 und 4 des Gesetzes sehen zudem vor, dass die Jahreskontingente periodisch und spätestens alle fünf Jahre überprüft werden, dass über allfällige Anpassungen die Gemeindeversammlung zu entscheiden hat und dass die Jahreskontingente nur für eine Periode von fünf Jahren seit Beschluss des Gesetzes freigegeben werden können. Insofern kann nicht von einem schutzwürdigen Vertrauen in die Zuteilung von Zweitwohnungskontingenten gesprochen werden.

Schliesslich ist nicht erkennbar, dass sich aufgrund der geografischen Lage die Bestimmung zur Nutzung als Zweitwohnungen aufdrängen würde. Die Wohnüberbauung ist nicht peripher gelegen, sondern fügt sich in das bestehende Siedlungsgebiet einer Gemeinde ein, die zudem gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen zu wenig Wohn-, Misch- und Zentrumszonen und somit einen Bedarf nach Erstwohnungen aufweist (vgl. E. 3.4 hiervor sowie Urteil 1C 508/2014 vom 30. Juli 2015 E. 3.3). Dass der Quartiergestaltungsplan "Wohnüberbauung Lag-Pign" einen beiläufigen Hinweis auf die kommunale Kontingentierungsregelung enthält und eine Etappierung vorsieht, reicht vor dem Hintergrund der genannten tatsächlichen und rechtlichen Umstände nicht aus, um ihn als einen mindestens zu einem wesentlichen Teil auf die Erstellung von Zweitwohnungen ausgerichteten Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 26 ZWG zu qualifizieren. Die Kritik der Beschwerdeführerin ist in diesem Punkt berechtigt.

5.

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der angefochtene Entscheid aufzuheben.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Das Verwaltungsgericht hat der Beschwerdeführerin die Kosten für das verwaltungsgerichtliche

Verfahren von Fr. 3'724.-- auferlegt und sie verpflichtet, der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von Fr. 7'542.25 auszurichten (Art. 73 Abs. 1 und Art. 78 Abs. 1 VRG). Da es die Beschwerde hätte gutheissen müssen, erscheint gerechtfertigt, die Gerichtskosten stattdessen der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen und diese zu verpflichten, der Beschwerdeführerin gemäss deren Honorarnote eine Parteientschädigung von Fr. 6'192.-- zu bezahlen (Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG). Ebenso sind die Kosten des Einspracheverfahrens von Fr. 2'000.-- der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Da die Beschwerdeführerin damals noch nicht anwaltlich vertreten war, ist ihr für das Einspracheverfahren hingegen keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 12. Februar 2019 aufgehoben.
2.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- zu bezahlen.
4.
Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens von Fr. 3'724.-- und des Einspracheverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. Diese hat der Beschwerdeführerin für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 6'192.-- auszurichten.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Laax, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. Januar 2020

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

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Dold