Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 40/2016

Urteil vom 5. Oktober 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Gemeinde Bregaglia, Postfach 36, 7606 Promontogno,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,

weitere Beteiligte:

1. B._____,
2. C._____,
3. D._____,
alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Peder Cathomen.

Gegenstand
Ortsplanung,

Beschwerde gegen das Urteil vom 10. September 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer.

Sachverhalt:

A.
A._____ ist Eigentümerin der überbauten Parzelle Nr. 925 sowie der ausserhalb der Bauzone gelegenen, nicht überbauten Parzellen Nr. 923 und Nr. 1259 im Gebiet Motta di Larasc im Ortsteil Capolago im Ort Maloja, welcher zur Gemeinde Bregaglia gehört. B._____, C._____ und D._____ sind Eigentümer der benachbarten Parzelle Nr. 1257 und haben ein Baugesuch für die Überbauung ihres Grundstücks eingereicht, wogegen A._____ am 17. September 2013 Einsprache erhoben hat.
Am 8. April 2014 ersuchte A._____ die Gemeinde Bregaglia um eine Überprüfung der kommunalen Grundordnung und insbesondere der bestehenden Bauzonenreserven. Es sei eine Revision des Zonenplans der Gemeinde einzuleiten, mit dem Ziel, nicht überbaute Grundstücke, die nicht oder ungenügend erschlossen seien, dem Nichtbaugebiet zuzuweisen. Zu diesem Zweck sei für das gesamte Planungsgebiet eine kommunale Pla-

nungszone zu erlassen. Mit Verfügung des Gemeindevorstands vom 20. Mai 2014 wies die Gemeinde Bregaglia das Gesuch von A._____ um Überprüfung der kommunalen Ortsplanung ab, soweit sie darauf eintrat.

B.
A._____ erhob dagegen Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragte, die Gemeinde Bregaglia sei anzuweisen, ihre Nutzungsplanung sowie die Bauzonenreserven umgehend zu überprüfen und eine Planungszone festzusetzen. Die Gemeinde beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die vom Verwaltungsgericht zur Stellungnahme eingeladenen B._____, C._____ und D._____ schlossen sich diesem Antrag an. Mit Urteil vom 10. September 2015 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde von A._____ ab.

C.
Gegen das am 10. Dezember 2015 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts hat A._____ am 25. Januar 2016 Beschwerde ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen sowie sinngemäss, die Gemeinde Bregaglia sei anzuweisen, ihre Nutzungsordnung zu überprüfen. Mindestens sei anzuordnen, dass die Ortsplanung in Maloja, speziell im Gebiet Capolago überprüft werde. Die Gemeinde sowie gemeinsam B._____, C._____ und D._____ beantragen Beschwerdeabweisung. Die Vorinstanz beantragt unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 8. Juni 2016 hat die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen festgehalten.

Erwägungen:

1.

1.1. Mit dem angefochtenen Urteil bestätigte das Verwaltungsgericht den Entscheid der Gemeinde Bregaglia, dem Gesuch der Beschwerdeführerin um eine Überprüfung der Grundordnung und insbesondere der bestehenden Bauzonenreserven in der Gemeinde sowie um Festsetzung einer Planungszone nicht zu entsprechen. Es handelt sich beim angefochtenen Urteil somit um einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit, gegen den die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht grundsätzlich zulässig ist (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten.

1.2. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts (E. 2b des angefochtenen Urteils) ist das schutzwürdige Anfechtungsinteresse der Beschwerdeführerin nicht auf eine Überprüfung der Nutzungsordnung im Ortsteil Capolago, Gebiet Motta di Larasc, beschränkt. Ihr Rechtsschutzinteresse bezieht sich auf alle Rügen, die ihr - wenn sie sich als begründet erweisen - einen praktischen Nutzen eintragen können (BGE 141 II 50 E. 2.1 S. 52, mit Hinweisen). Da nach den bisherigen Feststellungen und den Angaben in den Akten nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass eine Überprüfung der Bauzonen in weiteren Gebieten einen Redimensionierungsbedarf ergeben könnte, der letztendlich (zumindest zum Teil) im Gebiet Motta di Larasc unter Einbezug der Nachbarparzelle der Beschwerdeführerin umzusetzen wäre (vgl. E. 3.3 hiernach), kann deren schutzwürdiges Anfechtungsinteresse nicht auf dieses Gebiet beschränkt werden. Die Beschwerdeführerin ist vielmehr befugt, alles vorzubringen, was gegebenenfalls zu einer Redimensionierung der Bauzone im Bereich der Nachbarparzelle führen könnte, auch wenn sich ihre Überprüfungsanliegen auf andere Bauzonen in der Gemeinde beziehen (BGE 141 II 50 E. 2.1). Erforderlich ist somit - wenn die Beschwerdeführerin
eine Überprüfung der Nutzungsordnung beanspruchen kann - eine Gesamtbetrachtung des kommunalen Baugebiets (vgl. E. 3.6.1 hiernach). Da das kantonale Recht die Legitimation zur Anfechtung von Verfügungen betreffend die Raumplanung mindestens im gleichen Umfang gewährleisten muss wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (BGE 141 II 50 E. 2.2 S. 53), hätte das Verwaltungsgericht das Anfechtungsinteresse der Beschwerdeführerin nicht im beschriebenen Umfang beschränken dürfen.

2.
Wie schon im vorinstanzlichen Verfahren, beantragt die Beschwerdeführerin, die Gemeinde Bregaglia sei anzuweisen, ihre Nutzungsordnung zu überprüfen. Hingegen hat die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde ans Bundesgericht nicht am Antrag festgehalten, die Gemeinde sei anzuweisen, eine Planungszone festzusetzen. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet somit nur die Frage, ob die Gemeinde verpflichtet ist, ihre Nutzungsordnung zu überprüfen.

3.
Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 21 Abs. 2 i.V.m. Art. 15 RPG. Sie erachtet eine Überprüfung der Nutzungsordnung der Gemeinde, namentlich der ausgeschiedenen Bauzonen, als geboten.

3.1. Bauzonen sind im Nutzungsplan so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Art. 15 Abs. 1 RPG). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG). Gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG kann ein 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 Zonenplanung ihn in der Nutzung seines Grundstücks einschränkt und kein genügendes öffentliches Interesse mehr an der Aufrechterhaltung der Eigentumsbeschränkung besteht. Eine Anpassung der Nutzungsordnung kann aber auch in Bezug auf benachbarte Grundstücke verlangt werden, deren Überbauung die Nutzung der eigenen Liegenschaft (rechtlich oder tatsächlich) beeinträchtigen könnte. Dagegen steht Personen, die lediglich ein allgemeines Interesse an der Anpassung der Nutzungsordnung geltend machen, ohne Bezug zur eigenen Grundstücksnutzung, von Bundesrechts wegen kein Initiativrecht zu (Urteil des Bundesgerichts 1C 598/2013 vom 6. Dezember 2013 E. 2 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 140 II 25).
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 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG; BR 801.100) sieht 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 (Urteil 1C 598/2013 vom 6. Dezember 2013 E. 2.1 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 140 II 25.).

3.2. Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen 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 Plananpassung.

3.2.1. Ob eine Plananpassung (zweite Stufe) aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich nach ständiger 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 (BGE 140 II 25 E. 3.1 S. 29 mit Hinweisen).

3.2.2. Im Rahmen der ersten Stufe sind geringere Anforderungen zu stellen: Eine Überprüfung der Grundordnung 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 Zonenplanung 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. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist es

Aufgabe der Gemeinde, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist (BGE 140 II 25 E. 3.2 S. 29 f.).
Vorliegend haben sowohl die Gemeinde Bregaglia als auch die Vorinstanz bereits eine Überprüfung der geltenden Zonenordnung abgelehnt. Insofern beschränkt sich auch die nachfolgende Prüfung auf die Voraussetzungen der ersten Stufe.

3.3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe ihr zu Unrecht die Berechtigung abgesprochen, eine Überprüfung der Nutzungsordnung zu beantragen.
Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin unter anderem der überbauten Parzelle Nr. 925 im Gebiet Motta di Larasc im Ortsteil Capolago im Ort Maloja. Zwar bringt die Gemeinde vor, der Ortsteil Capolago bzw. das Gebiet Motta di Larasc seien weitgehend überbaut und im Wesentlichen auch erschlossen, weshalb eine Redimensionierung der Bauzonen in der Umgebung des Grundstücks der Beschwerdeführerin von vornherein ausgeschlossen sei. In unmittelbarer Nachbarschaft zum Grundstück der Beschwerdeführerin und innerhalb der Bauzone liegt allerdings das noch nicht überbaute Grundstück Nr. 1257 der weiteren Beteiligten. Ob dieses Grundstück im Hinblick auf eine Überbauung genügend erschlossen ist, ist umstritten. Es befindet sich am Rand der Bauzone, bildet nicht offensichtlich eine Baulücke und wird von einer Gefahrenzone überlagert. Die Verfahrensbeteiligten machen nicht geltend, das eingereichte Baugesuch für das Grundstück Nr. 1257 sei im Zeitpunkt des vorliegend angefochtenen Urteils bereits bewilligt worden. Unter diesen Umständen erscheint eine Rückzonung des Grundstücks nicht von vornherein ausgeschlossen. Darüber hinaus befinden sich im Ortsteil Capolago bzw. im Gebiet Motta di Larasc weitere Grundstücke, die gemäss geltendem
Nutzungsplan in der Bauzone liegen und nicht oder nur teilweise überbaut sind. Für einzelne dieser Grundstücke oder Parzellenteile erscheint eine Rückzonung ebenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen.
Zwar wäre eine allfällige Redimensionierung der Bauzonen nicht zwingend in der Umgebung der Grundstücke der Beschwerdeführerin oder im Ortsteil Capolago vorzunehmen. Ob unter Berücksichtigung sämtlicher Interessen eine Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten in diesem Gebiet tatsächlich geboten sein wird, ist allerdings nicht im vorliegenden Verfahren, sondern gegebenenfalls in einem zweiten Schritt zu prüfen. Jedenfalls war die Beschwerdeführerin berechtigt, eine Überprüfung der Nutzungsordnung erster Stufe zu beantragen, weil eine Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten in der Umgebung ihrer Grundstücke zumindest in Betracht fällt (vgl. BGE 140 II 25 E. 4.4 S. 31).

3.4. Die Vorinstanz führte im angefochtenen Urteil aus, die Grundordnung im Gebiet Motta di Larasc stamme aus dem Jahr 2007 und sei erst mit dem Urteil des Bundesgerichts 1C 372/2010 vom 11. Februar 2011 in Kraft gesetzt worden. Seither hätten sich die Verhältnisse nicht grundlegend geändert, selbst wenn inzwischen die Zweitwohnungsinitiative angenommen worden sei.
Die Beschwerdeführerin wendet ein, die geltende Grundordnung des Orts Maloja stamme grundsätzlich aus dem Jahr 2003 bzw. 2004. Bei der im Jahr 2007 beschlossenen und im Jahr 2009 von der Regierung genehmigten Teilrevision sei keine umfassende Prüfung der Zonenzuteilung vorgenommen worden, sondern sei es nur noch um die Festlegung der Gefahrenzonen gegangen. Ihre im damaligen Verfahren vorgebrachte Rüge, die Bauzonenzuweisung widerspreche den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes, sei von den kantonalen Behörden mit der Begründung nicht behandelt worden, dass sie diese bereits mit einer Beschwerde gegen die im Jahr 2003 beschlossene Revision der Ortsplanung hätte vorbringen müssen, was vom Bundesgericht im Urteil 1C 372/2010 vom 11. Februar 2011 als nachvollziehbar und nicht willkürlich eingestuft worden sei. Es sei widersprüchlich, ihr nun entgegen zu halten, die Grundordnung im Gebiet Motta di Larasc stamme aus dem Jahr 2007 und sei erst mit dem Urteil des Bundesgerichts vom 11. Februar 2011 in Kraft getreten. Seit der im Jahr 2003 beschlossenen Revision der Ortsplanung hätten sich die Verhältnisse sehr wohl grundlegend geändert, zumal inzwischen die ehemalige Gemeinde Stampa mit weiteren ehemaligen Gemeinden zur Gemeinde Bregaglia fusioniert habe und die Zweitwohnungsinitiative angenommen worden sei.

3.5. Umstritten und zu prüfen ist zunächst, ob sich die für die Planung massgebenden Verhältnisse seit Erlass der geltenden Nutzungsordnung erheblich verändert haben.
Am 11. März 2012 und damit jedenfalls nach dem Erlass der geltenden Nutzungsordnung der Gemeinde ist Art. 75b BV betreffend Zweitwohnungen in Kraft getreten. Seit dem 1. Januar 2016 sind sodann das Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702) sowie die Zweitwohungsverordnung vom 4. Dezember

2015 (ZWV; SR 702.1) in Kraft. Art. 75b Abs. 1 BV sieht einen maximalen Anteil an Zweitwohnungen von 20 % vor (zum Begriff der Zweitwohnung vgl. Art. 2 ZWG). Es wird von der Gemeinde nicht bestritten, dass sie einen erheblichen Anteil an Zweitwohnungen aufweist. Es ist davon auszugehen, dass der maximale Wert von 20 % deutlich überschritten ist (vgl. Anhang zur ZWV i.V.m. Art. 11 Abs. 1 ZWV sowie Siedlungsbericht Graubünden, herausgegeben vom Amt für Raumentwicklung, 2007, <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/Doc web.pdf> [besucht am 22. September 2016], S. 30 ff.). Damit können in der Gemeinde Bregaglia bis zum Absinken des Zweitwohnungsanteils unter 20 % grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen mehr bewilligt werden (Art. 6 ff. ZWG). Dass gleichzeitig der Bedarf an Erstwohnungen deutlich gestiegen wäre oder in den nächsten Jahren steigen könnte, ist weder dargetan noch ersichtlich (vgl. Bericht
Raumentwicklung und Raumordnung in Graubünden 2013, herausgegeben vom Amt für Raumplanung, <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/Documents/RaumEntBericht web.pdf> [besucht am 22. September 2016], S. 10).
Insofern ist insgesamt mit einem erheblichen Rückgang der Wohnbaunachfrage zu rechnen, selbst wenn der Umfang des Zweitwohnungsbaus in den vergangenen Jahren im Ort Maloja grösser gewesen sein mag als im übrigen Gemeindegebiet. Dies hat zur Folge, dass - wovon gemäss ihrer Vernehmlassung an die Vorinstanz vom 14. August 2014 auch die Gemeinde auszugehen scheint - die Wohnbaureserven der Gemeinde mit grosser Wahrscheinlichkeit überdimensioniert sind und im Hinblick auf Art. 15 RPG überprüft werden müssen.

3.6. Zu prüfen bleibt, ob die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Beständigkeit des Zonenplans einer solchen Überprüfung entgegenstehen.

3.6.1. Zu bedenken ist, dass die gegebenenfalls vorzunehmende Prüfung, ob die ausgeschiedenen Bauzonen in der Gemeinde aufgrund geänderter Verhältnisse zu redimensionieren sind, nicht isoliert für ein bestimmtes Gebiet erfolgen kann, sondern zwangsläufig eine Gesamtschau aller Bauzonen in der Gemeinde erfordert (vgl. BGE 140 II 25 E. 4.4 S. 31 und E. 6 S. 33; E. 1.2 hiervor). Dies bedingt auch bei der Beantwortung der Frage, ob eine Überprüfung der Nutzungsplanung angezeigt ist, eine gesamthafte Betrachtungsweise. Massgebend ist, wann die Grösse der Bauzonen der Gemeinde Bregaglia zuletzt gesamthaft überprüft worden ist und was seither geschehen ist. Nicht entscheidend sind insoweit hingegen bloss punktuelle Planänderungen, welche auf die Grösse der in der Gemeinde insgesamt ausgeschiedenen Bauzonen eine untergeordnete Bedeutung haben.

3.6.2. Die Stimmberechtigten der damaligen Gemeinde Stampa (heute Bestandteil der Gemeinde Bregaglia) beschlossen im Jahr 2003 eine Gesamtrevision der Ortsplanung, welche von der Regierung des Kantons Graubünden am 15. Juni 2004 mit Anweisungen und Vorbehalten genehmigt wurde. Gleichzeitig sistierte die Regierung das Genehmigungsverfahren unter anderem für verschiedene Parzellen im Gebiet Motta di Larasc und wies die Gemeinde an, die in diesem Gebiet ausgeschiedenen Gefahrenzonen anzupassen. Im Zuge einer von den Stimmberechtigten der damaligen Gemeinde Stampa am 20. November 2007 beschlossenen und von der Regierung am 6. Oktober 2009 genehmigten Teilrevision der Ortsplanung wurden die Gefahrenzonen für das Gebiet Motta di Larasc angepasst. Namentlich wurden Teile der Parzellen Nr. 1035 sowie Nr. 1257 neu der Gefahrenzone 2 (statt 1) und wie bereits 2003 der Wohnzone R2 zugeteilt, wogegen die Beschwerdeführerin ohne Erfolg Beschwerde ans Verwaltungsgericht und anschliessend ans Bundesgericht führte (vgl. Urteil 1C 372/2010 vom 11. Februar 2011).
Während die Nutzungsplanung der ehemaligen Gemeinde Stampa somit mehrheitlich im Jahr 2003 beschlossen und im Jahr 2004 von der Regierung genehmigt wurde, ist aus den Akten nicht ersichtlich, wann die weiteren inzwischen zur Gemeinde Bregaglia fusionierten ehemaligen Gemeinden ihre Nutzungsplanung zuletzt überprüft bzw. überarbeitet haben. Jedenfalls bringen die Verfahrensbeteiligten nicht vor und ist nicht ersichtlich, dass die Grösse der insgesamt ausgeschiedenen Bauzonen seit der Gemeindefusion im Jahr 2010 bereits einmal umfassend überprüft worden wäre. Es ist davon auszugehen, dass die derzeit in der Gemeinde Bregaglia ausgeschiedenen Bauzonen mehrheitlich mindestens seit dem Jahr 2010 Bestand haben und seither nicht umfassend überprüft worden sind.

3.6.3. Unter den gegebenen Umständen erscheinen die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Beständigkeit des Zonenplans der Gemeinde Bregaglia nicht so gewichtig, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet.

Dass in der ehemaligen Gemeinde Stampa einzelne Flächen - unter anderem der westliche Teil der Parzelle Nr. 1257 - erst mit der im Jahr 2007 beschlossenen bzw. im Jahr 2009 genehmigten Teilrevision definitiv der Bauzone zugeteilt worden sind und dass die entsprechende Zuweisung von der Vorinstanz und vom Bundesgericht erst in den Jahren 2010 bzw. 2011 bestätigt worden ist, ist für die Beantwortung der Frage, ob eine Überprüfung der in der Gemeinde insgesamt ausgeschiedenen Bauzonen der ersten Stufe angezeigt ist, nicht von Bedeutung. Ob anlässlich einer allenfalls in einem zweiten Schritt gebotenen Verkleinerung der Bauzonen für einzelne Parzellen - wie beispielsweise für die Parzelle Nr. 1257 - der Grundsatz der Planbeständigkeit wegen der beschriebenen Umstände eine besondere Bedeutung haben könnte, wäre dannzumal zu prüfen (vgl. E. 3.2 hiervor).

3.7. Nach dem Ausgeführten hat die Beschwerdeführerin Anspruch darauf, dass die Gemeinde Bregaglia die geltende Nutzungsordnung unter Berücksichtigung von Art. 75b BV sowie von ZWG und ZWV überprüft und namentlich untersucht, ob bzw. inwiefern die in der Gemeinde gesamthaft ausgeschiedenen Bauzonen zu reduzieren sind. Dabei hat sich die Gemeinde auf die vorhandenen Daten und bekannte Entwicklungen zu stützen. Soweit Unsicherheit besteht, sind plausible Schätzungen vorzunehmen (vgl. BGE 140 II 25 E. 6 S. 33).

4.

4.1. Die Beschwerde ist gutzuheissen. Das angefochtene Urteil der Vorinstanz sowie die Verfügung des Gemeindevorstands vom 20. Mai 2014 sind aufzuheben, soweit damit eine Überprüfung der Bauzonenreserven in der Gemeinde Bregaglia abgelehnt wurde. Damit erübrigt sich eine Behandlung der weiteren Rügen der Beschwerdeführerin. Die Sache ist zur beantragten Überprüfung der Nutzungsplanung an die Gemeinde Bregaglia zurückzuweisen (vgl. Art. 107 Abs. 2 Satz 2 BGG). Die Vorinstanz wird über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens neu zu entscheiden haben (vgl. Art. 67 und 68 Abs. 5 BGG).

4.2. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10. September 2015 sowie die Verfügung des Gemeindevorstands der Gemeinde Bregaglia vom 20. Mai 2014 werden aufgehoben, soweit damit eine Überprüfung der Bauzonenreserven in der Gemeinde abgelehnt wurde.

2.
Die Sache wird zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde Bregaglia und zum Entscheid über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

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

Lausanne, 5. Oktober 2016

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Mattle