Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 598/2013

Urteil vom 6. Dezember 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Karlen, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
Genossenschaft X._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Armon Vital,

gegen

A._____,
B._____,
C._____,
D._____,
Beschwerdegegner, alle vertreten durch Rechtsanwalt Reto Nigg,

Gemeinde Silvaplana, 7513 Silvaplana, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger.

Gegenstand
Quartierplan Quarta Morta (Einleitung),

Beschwerde gegen das Urteil vom 9. April 2013 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer.

Sachverhalt:

A.
Das Gebiet Quarta Morta liegt im nordwestlichen Teil von Surlej in der Wohnzone W5 der Gemeinde Silvaplana. Es ist gemäss dem Generellen Gestaltungsplan des Jahres 2004 (GGP) mit einer Quartierplanpflicht belegt. Schon 1983 hatte die Gemeinde ein Quartierplanverfahren eingeleitet und 1988 die Durchführung einer Baulandumlegung verfügt. Der Quartierplan wurde in der Folge aber - unter anderem infolge von Rechtsstreitigkeiten - nicht weiter bearbeitet und schliesslich nicht mehr weiterverfolgt.

B.
Am 29. November 2011 stellten die Geschwister B._____, C._____ und D._____ als Eigentümer der Parzelle Nr. 1950 das Gesuch, das rechtskräftig eingeleitete Quartierplanverfahren so rasch als möglich weiterzuführen und zum Abschluss zu bringen.

Mit Beschluss vom 30. Januar 2012, publiziert am 23. Februar 2012, folgte der Gemeindevorstand dem Antrag und gab seine Absicht bekannt, den Quartierplan in Verbindung mit einer Landumlegung neu einzuleiten. Der Zweck der Quartierplanung bestehe darin, die im GGP ausgeschiedenen Baubereiche zeitgemäss zu erschlies-

sen und optimal zu gestalten, mit Festlegung der einzelnen Baustandorte.

Dagegen erhoben mehrere Grundeigentümer Einsprache, darunter auch die Genossenschaft X._____ als Eigentümerin der Parzellen Nrn. 748, 749, 751, 753, 758, 759, 760, 761 und 766. Sie beantragte, auf die Einleitung des Quartierplanverfahrens mit Landumlegung sei zu verzichten, bis die Grundordnung folgendermassen revidiert sei: Es sei eine Revision des Zonenplans und des GGP für das Planungsgebiet Quarta Morta einzuleiten, mit dem Ziel, zurzeit nicht überbaute Grundstücke, die nicht oder ungenügend erschlossen seien, dem Nichtbaugebiet zuzuweisen. Eventuell seien im Rahmen der Anpassung der Grundordnung zusätzlich zu den überbauten Grundstücken nur die leicht erschliessbaren, noch nicht überbauten Grundstücke im westlichen Bereich der Bauzone beizubehalten. Für das gesamte Planungsgebiet sei zu diesem Zweck eine kommunale Planungszone zu erlassen.

Mit Entscheid vom 29. Mai 2012 wies der Gemeindevorstand die Einsprachen im Sinne der Erwägungen ab, soweit er darauf eintrat, und leitete das Quartierplanverfahren ein. Das Begehren um Revision der Grundordnung sei abzuweisen, weil derzeit keine Gründe bestünden, auf die bestehende Regelung zurückzukommen.

C.
Dagegen erhoben die Genossenschaft X._____ und weitere Grundeigentümer Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses vereinigte die Verfahren und wies die Beschwerden am 9. April 2013 ab.

D.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid gelangte die Genossenschaft X._____ am 26. Juni 2013 mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Sie beantragt, Ziff. II/3 des Beschlusses des Gemeindevorstandes Silvaplana vom 29. Mai 2012 sei aufzuheben und die Gemeinde Silvaplana sei richterlich anzuweisen, die bestehende Grundordnung (Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan) im Planungsgebiet Quarta Morta zu überprüfen und den geänderten Verhältnissen anzupassen sowie für die Dauer dieses Verfahrens eine Planungszone zu erlassen. Ziff. III/1 und Ziff. III/2 des angefochtenen Beschlusses betreffend Einleitung des Quartierplanverfahrens im Gebiet Quarta Morta, Silvaplana-Surlej, seien aufzuheben. Eventuell sei die Einleitung des Quartierplanverfahrens mit Landumlegung zu verschieben, bis die bestehende Grundordnung (Zonenplan und GGP) im Planungsgebiet überprüft und rechtskräftig den geänderten Verhältnissen angepasst worden sei. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung und zur rechtsgenüglichen Begründung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin die Durchführung eines Augenscheins.

E.
Das Verwaltungsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Geschwister B._____ C._____ und A._____ (im Folgenden: die privaten Beschwerdegegner) sowie die Gemeinde Silvaplana schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.
Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG).

1.1. Ein Endentscheid i.S.v. Art. 90 BGG liegt unzweifelhaft vor, soweit das Verwaltungsgericht den Antrag auf Überprüfung der bestehenden Nutzungsplanung abgewiesen hat. Fraglich ist dagegen, ob der Beschluss zur Einleitung des Quartierplanverfahrens einen End- oder einen Zwischenentscheid darstellt.

Unter der Geltung des OG wurde die Einleitung eines amtlichen Quartierplanverfahrens als Endentscheid i.S.v

Art. 87 OG qualifiziert, wenn das kantonale Recht vorsah, dass bestimmte Einwendungen nur mit Rekurs gegen den Einleitungsbeschluss geltend gemacht und im späteren Verfahren nicht mehr erhoben werden können. Diese Regelung zeige, dass der Einleitungsbeschluss ein in sich geschlossenes, selbstständiges Verfahren bilde (BGE 117 Ia 412 E. 1a S. 414).
Diese Rechtsprechung ist auch unter der Geltung des BGG beizubehalten. Art. 16 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden 24. Mai 2005 [KRVO]) bestimmt, dass Einwendungen gegen das Quartierplanverfahren an sich und das Planungsgebiet mit Einsprache gegen den vom Gemeinderat beabsichtigten Einleitungsbeschluss geltend zu machen sind und im weiteren Verfahren nicht mehr erhoben werden können. Würde der Einleitungsbeschluss als Zwischenbeschluss i.S.v. Art. 93 BGG qualifiziert, könnte er (bzw. der ihn bestätigende kantonal letztinstanzliche Entscheid) noch zusammen mit dem das Quartierplanverfahren abschliessenden Endentscheid angefochten werden (Art. 93 Abs. 3 BGG). Dies würde dem Konzept des kantonalen Rechts widersprechen, wonach ein (u.U. zeit- und kostenaufwendiges) Quartierplanverfahren erst durchgeführt werden soll, wenn der Einleitungsbeschluss rechtskräftig geworden ist. Die separate Anfechtung des Einleitungsbeschlusses erscheint auch nicht unzumutbar: Fehler bei der Einleitung des Verfahrens (Voraussetzungen des Quartierplanverfahrens; Gebietsabgrenzung) können in der Regel unabhängig vom Ausgang des Quartierplanverfahrens erkannt und beurteilt werden.

1.2. Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin von mehreren, in die Quartierplanung einbezogenen Grundstücken zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist daher einzutreten.

1.3. Streitig ist zunächst, ob die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Überprüfung der Zonenordnung gemäss Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) i.V.m. Art. 47 Abs. 2 des Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG) hat (unten, E. 2-6). Im Anschluss daran ist zu prüfen, inwiefern sich dies auf den Beschluss zur Einleitung eines Quartierplanverfahrens auswirkt (E. 7) und ob der Erlass einer Planungszone geboten ist (E. 8).

2.
Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG kann der Grundeigentümer die Überprüfung und gegebenenfalls die Anpassung der Nutzungsordnung an veränderte Verhältnisse verlangen, wenn er ein eigenes schutzwürdiges (tatsächliches oder rechtliches) Interesse daran hat. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die geltende Zonenplanung ihn in der Nutzung seines Grundstücks einschränkt und kein genügendes öffentliches Interesse mehr an der Aufrechterhaltung der Eigentumsbeschränkung besteht (BGE 127 I 193 E. 6b S. 105 f.; 120 Ia 227 E. 2c S. 232 f.; 106 Ia 383 E. 3c S. 387; je mit Hinweisen). 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 (BGE 120 Ia 227 E. 2d S. 233 f.; 127 I 103 E. 6b S. 106). 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 (BGE 120 Ia 227 E. 2d und 2f S. 234 f.; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Handkommentar RPG, N. 23 zu Art. 21 S. 515).

2.1. Das kantonale Recht kann eine weitergehende Antragsbefugnis vorsehen, sofern damit der bundesrechtliche Grundsatz der Planbeständigkeit nicht in Frage gestellt wird (BGE 120 Ia 227 E. 2a S. 230 und E. 2c S. 233; (THIERRY TANQUEREL, in: RPG-Kommentar N. 24 zu Art. 21 RPG S. 516). Im Kanton Graubünden ist dies nicht der Fall: Art. 47 Abs. 2 KRG 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 (vgl. Departement für Volkswirtschaft und Soziales des Kantons Graubünden, Arbeitshilfe zum KRG und zur KRVO vom 1. Dezember 2010, S. 49 f.).

2.2. Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin mehrerer Grundstücke im vorgesehenen Quartierplangebiet. Diese grenzen z.T. unmittelbar an den im GGP vorgesehenen Baubereich an, auf dem die bauliche Nutzung konzentriert werden soll. Die Beschwerdeführerin befürchtet deshalb, dass die benachbarten Parzellen mit grossvolumigen Bauten von insgesamt über 11'000 m^3 *überstelltwerdenkönnten.SiehatdahereinschutzwürdigesInteressedaran,dassd wennnötig − angepasstwird,sofernsichdieVerhältnissewesentlichverändert haben.*

3.
*Art.*21*Abs.*2*RPGunterscheidetmitBlickaufdieÄnderungvonNutzungsplänenzweiStufen*:*IneinemerstenSchrittwirdgeprüf*

3.1.*ObeinePlananpassung*(*zweiteStufe*)*aufgrundveränderterVerhältnissegerechtfertigtist*,*beurteiltsichnachständigerRe*

3.2.*ImRahmendererstenStufesindgeringereAnforderungenzustellen*:*EineÜberprüfungderGrundordnungistbereitsgebot*

3.3.*VorliegendhabensowohldieGemeindealsauchdasVerwaltungsgerichtbereitseineÜberprüfungdergeltendenZonenordn*

4.
Zuprüfenistzunächst,*obsichdieVerhältnisseseitErlassdergeltendenNutzungsordnungerheblichverändert haben.*

4.1.*DieGemeindeunddasVerwaltungsgerichtverneintendies.DurchdieAnnahmederZweitwohnungsinitiativehättensichzwar*

4.2.*DieBeschwerdeführerinistdagegenderAuffassung*,*dassdieAuswirkungenderam*11.*März*2012*angenommenenZweitwo*

4.3.*DieGemeindeSilvaplanaisteineTourismusgemeindeimEngadinmiteinemerheblichenAnteilvonZweitwohnungen.Indenv NachdenvonderBeschwerdeführerinzitiertenundvonderGemeindenichtbestrittenenAngabendesBauamtsSilvaplanawurden* 2010 *jährlichdurchschnittlich*930m^2 BGF für Zweitwohnungen verwendet

Am 11. März 2012 trat Art. 75b BV in Kraft. Dessen Abs. 1 sieht einen maximalen Anteil an Zweitwohnungen von 20 % vor. Da dieser Anteil in der Gemeinde Silvaplana bei Weitem überschritten ist, können bis zum Absinken des Zweitwohnungsanteils unter 20 % grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen mehr bewilligt werden. Zwar liegt das Ausführungsgesetz noch nicht vor, das streitige Fragen regeln soll (beispielsweise die Umnutzung bestehender Bauten und die Zulässigkeit touristisch bewirtschafteter Zweitwohnungen). Art. 75b Abs. 1 lässt jedoch für die Bewilligung neuer, privat genutzter Zweitwohnungen ("kalte Betten") kaum einen Spielraum (vgl. BGE 139 II 243 E. 10.5 S. 256 zum "harten Kern" der Verfassungsnorm). Insofern ist mit einem erheblichen Rückgang der Wohnbaunachfrage zu rechnen. Dies hat zur Folge, dass die Wohnbaureserven der Gemeinde mit grosser Wahrscheinlichkeit überdimensioniert geworden sind und überprüft werden müssen.
Überdimensionierte Bauzonen sind bereits nach geltendem RPG (Art. 15 lit. b RPG) rechtswidrig und müssen redimensioniert werden (ständige Rechtsprechung, vgl. BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307; 116 Ia 221 E. 3b S. 231, 328 E. 4b S. 331; je mit Hinweisen). Insofern spielt es keine Rolle, dass die in der Abstimmung vom 3. März 2013 angenommene RPG-Revision noch nicht in Kraft ist.

4.4. Zwar ist den Beschwerdegegnern einzuräumen, dass eine allfällige Redimensionierung der Bauzonen der Gemeinde nicht zwingend im Gebiet Quarta Morta vorzunehmen ist, sondern eine Gesamtschau aller Bauzonen voraussetzt. Für den Anspruch auf Überprüfung der Nutzungsordnung genügt es jedoch, dass eine Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten im Gebiet Quarta Morta in Betracht fällt. Dies ist zu bejahen, handelt es sich doch um ein peripher gelegenes Gebiet, das erst teilweise überbaut, noch nicht vollständig erschlossen und mangels Quartierplanung auch planungsrechtlich noch nicht baureif ist.

5.
Zu prüfen ist noch, ob die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Beständigkeit des Zonenplans und des GGP einer solchen Überprüfung entgegenstehen.

5.1. Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weit-

gehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Nach Ablauf dieses Planungshorizonts sind die Bauzonen grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans; je neuer ein Plan ist, desto mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden (BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 198 f.; 113 Ia 444 E. 5b S. 455 je mit Hinweisen).

5.2. Lage und Dimension der Bauzonen der Gemeinde Silvaplana gehen auf die erste Zonenplanung der Gemeinde 1976 zurück; sie wurden jedoch unter der Geltung des RPG mehrfach bestätigt. Die letzte Zonenplanrevision wurde am 14. November 2001 von der Gemeindeversammlung Silvaplana beschlossen und am 19. September 2002 von der Regierung genehmigt. Allerdings wurden die Bauzonen bei der Revision 2001/2002 nur marginal abgeändert (Anpassung an Waldfeststellungen, aktualisierte Parzellarvermessungen etc.) und der Stand der Überbauung, Erschliessung und Baureife (UEB) nicht erstellt, wie die Regierung in ihrem Genehmigungsbeschluss vom 18. September 2002 ausdrücklich festgehalten hat).

Ob deshalb bereits Art. 15 lit. b RPG eine umfassende Überprüfung des Zonenplans gebietet, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, kann offenbleiben. Jedenfalls liegt die letzte Zonenplanrevision im Jahr 2001/2002 über zehn Jahre und damit geraume Zeit zurück.

5.3. Hinzu kommt, dass die Zonenplanung für das Gebiet Quarta Morta bislang noch kaum konkretisiert und nicht realisiert worden ist. Zwar wurde im GGP 2004 ein Baubereich festgelegt; dessen Überbauung und Erschliessung müssen aber noch durch einen Quartierplan konkretisiert werden. Solange dieser nicht vorliegt, ist das Gebiet nicht baureif (vgl. E. 3b S. 20 des angefochtenen Entscheids).

Unter diesen Umständen sind die öffentlichen und privaten Interessen an der Beständigkeit der geltenden Zonenordnung nicht so gewichtig, dass sie eine Anpassung der Planung an die geänderten Verhältnisse von vornherein ausschliessen würden.

6.
Die Beschwerdeführerin hat somit einen Anspruch auf die Überprüfung der Zonenordnung. Zwar bezieht sich dieser Anspruch in erster Linie auf die benachbarten Parzellen. Deren planerisches Schicksal hängt jedoch untrennbar insbesondere mit demjenigen der übrigen Parzellen im Gebiet Quarta Morta zusammen, in dem nicht nur eine Quartierplanung, sondern auch eine Landumlegung vorgesehen ist. Es rechtfertigt sich daher, die Gemeinde antragsgemäss zu verpflichten, die geltende Nutzungsordnung im Gebiet Quarta Morta zu überprüfen.

Allerdings kann diese gebotene Prüfung nicht isoliert erfolgen, sondern sie setzt eine Gesamtsicht über alle Bauzonen der Gemeinde Silvaplana voraus (vgl. oben E. 4.4). Die Gemeinde wird daher überprüfen müssen, ob die geltenden Bauzonen, insbesondere unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Beschränkung des Zweitwohnungsbaus, überdimensioniert sind und wenn ja, welche Gebiete für eine Rückzonung in Betracht fallen. Dabei hat sie sich auf die vorhandenen Daten und bekannte Entwicklungen zu stützen. Soweit Unsicherheit besteht, sind plausible Schätzungen vorzunehmen. Die Gemeinde darf die Beurteilung des Gesuchs nicht unter Verweis auf offene Fragen (wie beispielsweise die noch ausstehenden Ausführungsbestimmungen zu Art. 75b BV und zu der am 3. März 2013 angenommenen RPG-Revision) über Gebühr hinausschieben oder einfach abweisen, wie im angefochtenen Entscheid geschehen.

7.
Solange die Überprüfung der Grundordnung im Gebiet Quarta Morta nicht erfolgt ist, darf das Quartierplanverfahren nicht eingeleitet werden.
Dabei kann offenbleiben, ob die Gemeinde aufgrund des GGP 2004 verpflichtet ist, auf Antrag eines einzelnen Grundeigentümers das Quartierplanverfahren einzuleiten (so die Gemeinde und das Verwaltungsgericht) oder ob ihr insoweit ein Entscheidungsspielraum zusteht (wie die Beschwerdeführerin geltend macht). Entscheidend ist, dass der GGP selbst überprüfungsbedürftig ist und daher nicht durch die Eröffnung eines Quartierplanverfahrens umgesetzt werden darf, bevor die gebotene Überprüfung abgeschlossen ist. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Vertrauenstatbestände geschaffen werden, welche die notwendige Überprüfung der Bauzone ne-

gativ präjudizieren könnten.

Der Beschluss des Gemeinderats vom 29. Mai 2012 auf sofortige Einleitung des Quartierplanverfahrens ist daher aufzuheben. Erst wenn die Überprüfung und - soweit notwendig - Anpassung der Zonenplanung abgeschlossen ist, wird erneut über den Antrag der Beschwerdegegner auf Einleitung eines Quartierplanverfahrens in Quarta Morta zu entscheiden sein.

8.
Die Beschwerdeführerin beantragt ferner, die Gemeinde sei zum Erlass einer Planungszone zu verpflichten. Sie begründet jedoch nicht, weshalb dies geboten sei. Dies ist auch nicht ohne Weiteres ersichtlich, hat doch das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid (E. 3b S. 20) dargelegt, dass bereits die Quartierplanpflicht gemäss bestehendem GGP für das betroffene Gebiet (Quarta Morta) die Wirkung einer Planungszone hat. Dieser Antrag ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

9.
Die Beschwerde ist somit im Wesentlichen gutzuheissen und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts ist aufzuheben, soweit er die Beschwerde R 12 61 der Beschwerdeführerin abweist und dieser Gerichts- und Parteikosten auferlegt. Da der verwaltungsgerichtliche Entscheid von den übrigen Einsprechern nicht angefochten wurde, bleibt er bestehen, soweit er deren Beschwerde (R 12 65) abweist und diesen Kosten auferlegt. Aufzuheben ist auch der Beschluss des Gemeindevorstands Silvaplana zur Einleitung des Quartierplanverfahrens Quarta Morta. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen. Die privaten Beschwerdegegner werden daher kosten- und entschädigungspflichtig, und zwar sowohl für das bundesgerichtliche Verfahren (Art. 66 und 68 BGG) als auch für das Verfahren vor Verwaltungsgericht (Art. 67 und 68 Abs. 5 BGG). Dem Unterliegen der Beschwerdeführerin in einem untergeordneten Punkt (Planungszone) ist durch eine leichte Kürzung der Parteientschädigung Rechnung zu tragen.

Die Gemeinde hat die Möglichkeit, die Kosten des Einspracheverfahrens (die im Beschluss vom 29. Mai 2012 auf die Prozedur genommen wurden, d.h. zu den Kosten des Quartierplanverfahrens gehören) neu zu verlegen, sofern sie dies für erforderlich erachtet.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 9. April 2013 wird aufgehoben, soweit er die Beschwerde R 12 61 der Beschwerdeführerin abweist und dieser Gerichts- und Parteikosten auferlegt. Mit aufgehoben wird der Beschluss des Gemeindevorstands Silvaplana zur Einleitung des Quartierplanverfahrens Quarta Morta, Silvaplana-Surlej, vom 29. Mai 2012.

Die Gemeinde Silvaplana wird eingeladen, die bestehende Grundordnung (Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan) im Gebiet Quarta Morta zu überprüfen.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– für das bundesgerichtliche Verfahren und Fr. 3'227.– für das verwaltungsgerichtliche Verfahren werden den Beschwerdegegnern (A._____, B._____, C._____ und D._____) auferlegt.

3.
Die Beschwerdegegner haben die Beschwerdeführerin für das bundes- und das verwaltungsgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 8'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Silvaplana und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 6. Dezember 2013
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber