[AZA 0/2]
1A.102/2001/zga

I. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

9. November 2001

Es wirken mit: Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger,
Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung,
Bundesrichter Aeschlimann, Bundesrichter Féraud und Gerichtsschreiberin Gerber.

_____

In Sachen
X._____, Miteigentümer der Strassenparzelle Nr. 215 in Laax:
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur.
Martin Buchli-Casper, Salishaus, Masanserstrasse 35, Postfach 414, 7001 Chur,

gegen
St. Gallische Kantonalbank, St. Leonhardstrasse 24, Postfach, St. Gallen, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Bernet, Staub Hilti & Partner, Poststrasse 13, Postfach 854, Gossau, Gemeinde Laax, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Diener, Bärenloch 1, Postfach 177, Chur, Regierung des Kantons Graubünden, Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer,

betreffend
Ortsplanungsrevision
(Einbezug von Wald in eine Nutzungszone), hat sich ergeben:

A.- Das Gebiet Murschetg in der Gemeinde Laax besteht aus den drei Teilgebieten Murschetg, Cuolm Liung und Taviarna.
Alle drei Teilgebiete wurden mit Zonenplan von 1969 der Wohnzone zugewiesen. Das Kerngebiet von Murschetg ist im wesentlichen überbaut und wird durch Privatstrassen erschlossen.
Im Teilgebiet Cuolm Liung (auch "Oase" genannt) wurden in der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre vier Wohnhäuser gebaut (Parzellen Nrn. 176-179). Ca. 1968 wurde zur Erschliessung dieser Häuser in privater Regie eine Verbindungsstrasse durch den Wald (Parzellen Nrn. 180 und 184) zum Ortsteil Murschetg erstellt. Diese Strasse (Parzelle Nr. 215) wurde erstmals im Erschliessungsplan der Gemeinde Laax von 1975 aufgeführt.

B.- In den Jahren 1987 - 1992 unterzog die Gemeinde Laax ihre Ortsplanung einer Totalrevision. Sie erliess das Baugesetz vom 5. September 1987, den Bauzonenplan und Zonenplan vom 19. Februar 1988, den Generellen Erschliessungsplan Siedlung 1:2'500 "Verkehr" und den Generellen Erschliessungsplan 1:10'000 vom 11. Dezember 1992. Das Gebiet Cuolm Liung wurde der Wohnzone A zugeteilt und die Verbindungsstrasse zwischen den Bauzonen Cuolm Liung und Murschetg als "Erschliessungsstrasse" klassiert. Diese Festlegungen wurden nicht angefochten und traten mit der Genehmigung der Pläne durch die Regierung in Kraft.

C.- 1994 reichte die Oase AG Laax den Quartierplan "Wohnüberbauung Cuolm Liung" ein, welcher beabsichtigte, auf der Parzelle Nr. 170 in Cuolm Liung ein Bauvolumen von 5'653 m2 Bruttogeschossfläche zu realisieren. Gegen die Genehmigung dieses Überbauungsplanes durch die Gemeinde Laax rekurrierten zahlreiche Grundeigentümer im Gebiet Murschetg, weil die zu überbauende Parzelle nicht über das Recht verfüge, über die ihnen gehörende Strasse zu fahren, und somit nicht erschlossen sei. Am 10. Mai 1995 hiess das Verwaltungsgericht den Rekurs gut, weil weder ein Fuss- oder Fahrwegrecht zu Gunsten der Parzelle Nr. 170 bestehe noch ein förmlicher Widmungsakt vorliege, der ein öffentlich-rechtliches Benutzungsrecht verleihen würde. Die Aufnahme der privaten Strasse in den generellen Erschliessungsplan vermöge weder eine eigentumsbe-

schränkende Wirkung im Sinne einer Öffentlichkeitserklärung zu entfalten, noch als gesetzliche Grundlage für einen Widmungsakt zu dienen. Die Gemeinde müsse daher die erforderlichen dinglichen Rechte vorerst nach den Grundsätzen über die formelle Enteignung erwerben.

D.- Daraufhin teilte die Gemeinde Laax am 28. Dezember 1995 den Grundeigentümern mit, sie werde ein Quartierplanverfahren über das gesamte Siedlungsgebiet von Murschetg durchführen, u.a. um die Eigentums- und Parzellierungsverhältnisse an den der Erschliessung dienenden Strassen und Wegen neu zu regeln. Diesen Einleitungsbeschluss bestätigte das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 10. September 1996.
Das Gericht betonte, dass der Erwerb der für die Erschliessung des Gebiets Cuolm Liung erforderlichen dinglichen Rechte auch im Quartierplanverfahren erfolgen könne, wobei die betroffenen Grundeigentümer nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen schadlos zu halten seien.

Am 12. Dezember 1997 stellte die Gemeinde Laax den Entwurf der Quartierplanung Murschetg vor. Danach sollen alle Strassen, die der Erschliessung mehrerer Bauparzellen dienen, ins Eigentum der Gemeinde überführt werden, und zwar grundsätzlich entschädigungslos. Hiergegen erhoben die Miteigentümer der Strassenparzelle Nr. 215 Einsprache und anschliessend Rekurs an das Verwaltungsgericht. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren wurde sistiert bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Nutzungsplanrevision.

E.- Am 27. März 1998 beschloss die Gemeinde Laax eine Teilrevision ihrer Zonenpläne. U.a. wurden sämtliche Sammel- und Erschliessungsstrassen, welche im Generellen Erschliessungsplan Siedlung 1:2'500 "Verkehr" vom 11. Dezember 1992 als solche klassiert worden waren, neu der Zone "übriges Gemeindegebiet/Verkehrsfläche" zugewiesen. Diese Umzonung betrifft auch die Strassenparzelle Nr. 215, und zwar sowohl im Bauzonengebiet Murschetg als auch (samt etwas Umgelände) im Bereich der Parzellen Nrn. 180 und 184 zwischen Murschetg und Cuolm Liung.

F.- Gegen die Zonenplanrevision erhoben die Miteigentümer der Strassenparzelle Nr. 215 und Y._____ (Eigentümerin der Parzelle Nr. 184) am 21. bzw. 22. April 1998 Planungsbeschwerde an die Regierung des Kantons Graubünden mit dem Begehren, die Strasse samt Umfeld sei in der Forstwirtschaftszone zu belassen; gleichzeitig erhoben sie Einsprache gegen den zusammen mit der Ortsplanungsrevision aufgelegten Waldfeststellungsplan.

G.- Am 29. Mai 1998 führte das Forstinspektorat einen Augenschein durch. Dabei wurde festgestellt, dass die Einsprache nicht die Waldfeststellung im Bereich der Bauzonen betraf, sondern die Zuordnung von Wald zum übrigen Gemeindegebiet ohne Rodungsverfahren beanstandet wurde. Den Beschwerdeführern wurde deshalb mit Verfügung vom 29. Oktober 1998 Frist angesetzt, um ein formelles Waldfeststellungsgesuch einzureichen.

Nach Durchführung eines weiteren Augenscheins stellte das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement (BVFD) mit Verfügung vom 16. November 1999 fest, dass es sich bei der Strassenfläche und dem Parkplatz im Bereich der Parzellen Nr. 180 und 184 bis in den Bereich der Kurve um Wald handle.
Zur Begründung führte es aus, dass mit dem Bau der fraglichen Strasse frühestens im Jahr 1968 begonnen worden sei; zum Zeitpunkt der Einreichung der Planungsbeschwerde sei somit die 30-jährige Verjährungsfrist noch nicht abgelaufen gewesen. Nachdem für diese Flächen nie eine Rodungsbewilligung erteilt worden sei, seien sie nie aus dem Waldareal entlassen worden und müssten heute entsprechend als Wald qualifiziert werden.

Den hiergegen erhobenen Rekurs der St. Gallischen Kantonalbank wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden am 28. März 2000 ab. Es behaftete allerdings das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement auf seine im Waldfeststellungsverfahren gemachte Zusage, wonach aufgrund der konkreten Umstände die nachträgliche Erteilung einer Rodungsbewilligung angezeigt sein dürfte.

H.- Am 16. Dezember 1999 reichte die Gemeinde Laax ein Rodungsgesuch ein, um die Entlassung der Strasse zwischen Murschetg und Cuolm Liung im Bereich der Parzellen 180, 184 und 215 aus dem Waldareal zu erreichen. Das Gesuch wurde von der St. Galler Kantonalbank als Eigentümerin der Parzelle Nr. 180, nicht aber von den übrigen Waldeigentümern unterzeichnet.

I.- Am 2. Oktober 2000 wies die Regierung die Planungsbeschwerden ab und genehmigte die Zuweisung der Strassenparzelle Nr. 215 sowie eines Teils der Parzellen Nrn. 180 und 184 zum "übrigen Gemeindegebiet/Verkehrsfläche" im Sinne der Erwägungen, unter Hinweis auf die noch erforderliche und in Aussicht gestellte förmliche Erteilung der Rodungsbewilligung.

K.- Gegen diesen Entscheid erhoben die Miteigentümer der Strassenparzelle Nr. 215 und X._____ (als neue Eigentümerin der Waldparzelle Nr. 184) Rekurs an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens reichte die Regierung einen "Rodungsvorentscheid" des zuständigen Departements vom 12. Januar 2001 zu den Akten, aus dem hervorgeht, dass weder raumplanerische, natur- oder landschaftsschützerische, umweltschutzrechtliche noch forstpolizeiliche Gründe gegen die Gewährung der Rodungsbewilligung sprechen und dem Rodungsgesuch der Gemeinde deshalb voraussichtlich stattgegeben werde.
Am 16. März 2001 wies das Verwaltungsgericht den Rekurs ab.

L.- Hiergegen erhoben X._____ und verschiedene Miteigentümer der Strassenparzelle Nr. 215 am 31. Mai 2001 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Die Regierung beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Politische Gemeinde Laax, die St. Gallische Kantonalbank und das Verwaltungsgericht schliessen auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

M.- Das BUWAL kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, dass über den umstrittenen Nutzungsplan nur zusammen mit der Rodungsbewilligung hätte entschieden werden dürfen; hierzu bedürfe es der Zustimmung der Waldeigentümer, die nur mittels Enteignung ersetzt werden könne. Die Parteien und beteiligten Behörden erhielten Gelegenheit, sich zur Vernehmlassung des BUWAL zu äussern.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Angefochten ist ein Teil der revidierten Zonenordnung samt generellem Erschliessungsplan der Gemeinde Laax, d.h. ein kommunaler Nutzungsplan. Dieser unterliegt grundsätzlich nur der staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht (Art. 34 Abs. 3 RPG). Streitig ist allerdings im vorliegenden Verfahren (wie auch schon im kantonalen Verfahren) einzig die Frage, ob die angefochtene Nutzungsplanänderung einer Rodungsbewilligung gemäss Art. 12 des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921. 0) bedarf und wie die Koordinierung zwischen Nutzungsplan- und Rodungsverfahren durchzuführen ist. Diese Fragen des Bundesverwaltungsrechts sind im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen.

b) Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer der von der streitigen Planung betroffenen Grundstücke zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.

c) Da im wesentlichen Rechtsfragen streitig sind und sich der Sachverhalt überdies mit genügender Klarheit aus den Akten ergibt, kann auf den beantragten Augenschein verzichtet werden.

2.- In formeller Hinsicht werfen die Beschwerdeführer dem Verwaltungsgericht Rechtsverweigerung vor, weil es sich nicht mit ihren Einwänden auseinandergesetzt habe, wonach kein gültiges Rodungsgesuch vorliege, kein genügendes Rodungsverfahren durchgeführt worden sei und hierauf - auch unter den Umständen des konkreten Falles - nicht verzichtet werden dürfe. Es trifft zu, dass das Verwaltungsgericht keine eigenen Erwägungen hierzu angestellt hat. Es hat jedoch in seinem Entscheid zum Ausdruck gebracht, dass es das Inaussichtstellen einer Rodungsbewilligung durch die kantonalen Behörden für ausreichend hielt. Zur Begründung verwies das Verwaltungsgericht auf die Ausführungen der Rekursgegnerinnen (S. 11 unten des angefochtenen Entscheids). Damit bezog es sich namentlich auf die Ausführungen des regierungsrätlichen Entscheids (S. 9), in denen dargelegt wurde, weshalb im vorliegenden Fall ausnahmsweise auf ein formgültiges Rodungsgesuch und ein ordentliches Rodungsbewilligungsverfahren verzichtet werden könne. Diesen Ausführungen schloss sich das

Verwaltungsgericht an. Damit liegt keine Rechtsverweigerung vor. Ob die Ausführungen der Regierung, die sich das Verwaltungsgericht zu eigen machte, inhaltlich zutreffen, ist keine Frage des rechtlichen Gehörs sondern des materiellen Rechts.

3.- a) Aufgrund der rechtskräftigen Waldfeststellung steht fest, dass die Strassenparzelle 215 im hier streitigen Teil (im Bereich der Parzellen Nr. 180 und 184) zum Waldareal zählt.

b) Unstreitig ist auch, dass weder für die Erstellung der Strasse (vermutlich im Jahre 1968) noch für deren Einbezug in die verschiedenen Erschliessungspläne der Gemeinde (1975 und 1992) eine Rodungsbewilligung erteilt wurde.
Zwar ist ein Rodungsgesuch der Gemeinde Laax hängig; hierüber konnte jedoch bisher nicht entschieden werden, weil - mit Ausnahme der St. Gallischen Kantonalbank - die betroffenen Waldeigentümer das Rodungsgesuch nicht unterschrieben haben (vgl. Art. 5 Abs. 2 der kantonalen Waldverordnung vom 2. Dezember 1994).

c) Gemäss Art. 12 WaG bedarf der Einbezug von Wald in eine Nutzungszone einer Rodungsbewilligung. Dies gilt selbst dann, wenn es - wie im vorliegenden Fall - darum geht, die Zonenplanung an die seit über 30 Jahren bestehenden tatsächlichen Verhältnisse anzupassen. Auch wenn die Wiederaufforstung des betroffenen Gebiets bzw. die Beseitigung der bestehenden Strasse nicht mehr verlangt werden kann (vgl. BGE 105 Ib 265 E. 3 S. 267 f. und E. 6b und c S. 271 f.), d.h. der bestehende waldrechtswidrige Zustand toleriert werden muss, handelt es sich doch formal noch um Waldareal.
Die endgültige Entlassung aus dem Waldareal verändert somit den Status Quo und bedarf deshalb der Rodungsbewilligung.
Hiervon gingen auch alle kantonalen Instanzen aus.

4.- Wie das Bundesgericht in BGE 122 II 81 (E. 6d/ee S. 91 ff.) ausführlich dargelegt hat, muss die Rodungsbewilligung nicht immer zwingend vor dem Entscheid über die Nutzungsplanung eingeholt werden; der für die Planung verantwortlichen Behörde muss aber vor ihrem Entscheid eine verbindliche positive Stellungnahme der Rodungsbewilligungsbehörde vorliegen, die auf einer umfassenden Interessenabwägung beruht.

a) Im vorliegenden Fall lag weder zum Zeitpunkt des Entscheids der Gemeinde über die Zonenplanänderung noch beim Genehmigungsentscheid der Regierung eine Rodungsbewilligung vor. Ein "Rodungsvorentscheid" wurde erst am 12. Januar 2001 - d.h. während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens - vom Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement erlassen. Grundsätzlich soll die gebotene Koordination zwischen Nutzungsplanung und Rodungsverfahren schon im erstinstanzlichen Verfahren durchgeführt werden und nicht erst auf Stufe Rechtsmittelverfahren (vgl. BGE 122 81 E. 6d/cc S. 89).

b) Problematisch ist der Vorentscheid auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht: Er erging nach einem behördeninternen Vernehmlassungsverfahren; dagegen hatte noch keine öffentliche Auflage des Rodungsgesuchs stattgefunden, weil die hierfür erforderliche Zustimmung aller Waldeigentümer fehlte.

Grundsätzlich kann die zuständige Behörde eine verbindliche positive Stellungnahme erst abgeben, wenn ein formgültiges Rodungsgesuch vorliegt, dieses öffentlich aufgelegt worden ist und den Betroffenen Gelegenheit zur Einsprache gegeben wurde. Dies gebietet schon der Anspruch auf rechtliches Gehör; zudem liegt keine vollständige Interessenabwägung vor, wenn nur die öffentlichen und nicht auch die privaten Interessen berücksichtigt worden sind (in diesem Sinne auch Entscheid des Bündner Verwaltungsgerichts vom 29. Mai 2001 E. 3b/bb betr. Fusswegprojekt). Hinzu kommt, dass die zuständige Behörde vor Abgabe ihrer Stellungnahme nicht nur das Vorliegen der materiellen, sondern auch der formellen Bewilligungsvoraussetzungen prüfen muss. Verweigern die Waldeigentümer ihre Zustimmung zum Rodungsgesuch, so fehlt eine wesentliche formelle Voraussetzung der Rodungsbewilligung.

c) Schliesslich ist das gewählte Vorgehen auch im Hinblick auf Art. 25a Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 lit. b und d RPG problematisch, der grundsätzlich die gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchs- bzw. Planunterlagen und eine möglichst gemeinsame Eröffnung der zu koordinierenden Pläne und Verfügungen (hier: Zonenplanre-

vision und Rodungsbewilligung) verlangt.

d) Die aufgeführten Mängel waren auch den kantonalen Behörden bewusst; schon der Regierungsrat ging in seinem Beschwerdeentscheid davon aus, dass die fragliche Strassenfläche zunächst ins Eigentum der Gemeinde übergehen müsse (sei es durch ein formelles Enteignungsverfahren, sei es durch eine Landumlegung im Quartierplanverfahren), damit diese das Rodungsgesuch unterschreiben könne. Erst dann könne eine förmliche Erteilung der Rodungsbewilligung ins Auge gefasst werden. Die kantonalen Instanzen sind jedoch der Auffassung, dass eine Enteignung der Waldeigentümer das Vorliegen einer genehmigten Nutzungsplanung voraussetze oder zumindest mit dem Genehmigungsbeschluss über die Nutzungsplanung - und damit auch mit der Rodungsbewilligung - koordiniert werden müsse. Es sei deshalb nicht möglich, vorab das Enteignungs- (bzw. Quartierplan-)verfahren abzuschliessen, um die Durchführung eines Rodungsbewilligungsverfahrens zu ermöglichen.

Diese Ausführungen zum kantonalen Recht werden von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Diese hatten selbst die Sistierung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens betreffend die Quartierplanung bis zum Entscheid über das - angeblich präjudizielle - Zonenplanverfahren beantragt. Die Auffassung der kantonalen Instanzen erscheint auch vertretbar: Es ist nachvollziehbar, dass die im Quartierplanverfahren beabsichtigte Erschliessungsumlegung nur Bauland und nicht Waldareal umfassen kann (vgl.
die Überschrift der Artikel 41 ff. des kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 20. Mai 1973 [KRG]: "Baulandumlegung").
Auch wenn eine formelle Enteignung der Strassenparzelle Nr. 215 gemäss Art. 3 ff. des kantonalen Enteignungsgesetzes vom 26. Oktober 1958, gestützt auf die rechtskräftige Einzonung des Gebiets "Cuolm Liung", der Klassierung der Strasse als Erschliessungsstrasse im Generellen Erschliessungsplan von 1992 und der generellen Verpflichtung der Gemeinde zur zeitgerechten Erschliessung von Bauzonen (Art. 19 Abs. 2 RPG), nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, ist die Rechtsauffassung der Regierung, dies setze zunächst eine Legalisierung des waldrechtswidrigen Zustands durch Zuweisung der Strassenparzelle in eine Nutzungszone voraus, jedenfalls nicht zu beanstanden.

e) Setzt somit die Enteignung der Waldeigentümer die Zuweisung des Waldareals zu einer Nutzungszone voraus, kann in der Tat nicht verlangt werden, dass die Enteignung vorgezogen wird, um die Rodungsbewilligung (oder die verbindliche Zusage derselben) zu ermöglichen, die ihrerseits Voraussetzung für die Zuweisung des Gebiets in eine Nutzungszone ist.

5.- a) Hängen somit alle Verfahren voneinander ab, ohne dass die Möglichkeit besteht, eines davon vorzuziehen, entspräche es dem Grundsatz der Verfahrenskoordination (Art. 25a Abs. 4 RPG) am Besten, alle drei Entscheide gemeinsam zu eröffnen und für sie ein gemeinsames Rechtsmittelverfahren vorzusehen. Hierzu müsste das Rodungsgesuch der Gemeinde - trotz der fehlenden Zustimmung der Waldeigentümer - öffentlich aufgelegt und das Einspracheverfahren gemeinsam mit demjenigen im Nutzungsplan- und im Quartierplanverfahren durchgeführt werden. Da sich die drei Entscheide gegenseitig bedingen, könnten sie nur gemeinsam in Kraft treten, d.h.
der Erfolg einer Beschwerde gegen einen Entscheid hätte die Aufhebung auch der übrigen, damit koordinierten Entscheide im streitigen Gebiet (Strassenparzelle Nr. 215) zur Folge.

b) Im vorliegenden Fall wählten die kommunalen und kantonalen Behörden jedoch ein anderes Vorgehen: Sie vertraten die Auffassung, wegen der fehlenden Zustimmung der Waldeigentümer komme eine öffentliche Auflage des Rodungsgesuchs nicht in Betracht, weshalb sie sich mit der Inaussichtstellung der Rodungsbewilligung durch das zuständige Departement aufgrund eines nur behördeninternen Vernehmlassungsverfahren begnügten.
Im Folgenden ist zu prüfen, ob dieses Vorgehen angesichts der besonderen Umstände des Einzelfalls ausnahmsweise den Anforderungen des Koordinationsgebotes und Art. 12 WaG genügte.

c) In formeller Hinsicht wurde die fehlende öffentliche Auflage des Rodungsgesuchs im vorliegenden Fall durch den Umstand kompensiert, dass alle vom Rodungsgesuch betroffenen Privaten in den parallelen Verfah-

ren (Waldfeststellungsverfahren, Zonenplan- und Quartierplanverfahren) Gelegenheit hatten, sich zur Sache zu äussern und dabei insbesondere auch zur Möglichkeit der Erteilung einer nachträglichen Rodungsbewilligung Stellung nehmen konnten. Das Forstinspektorat führte mehrmals Augenscheine durch, an denen die Betroffenen ihren Standpunkt mündlich vertreten konnten.

d) Das für die Erteilung der Rodungsbewilligung zuständige Departement (vgl. Art. 8 Abs. 4 kantonales Waldgesetz vom 25. Juni 1995) hatte schon im Waldfeststellungsverfahren zum Ausdruck gebracht, dass aufgrund der konkreten Umstände eine nachträgliche Erteilung der Rodungsbewilligung angezeigt sei; auf diese Aussage wurde es vom Verwaltungsgericht im Urteil betreffend die Waldfeststellung vom 28. März 2000, das im Wesentlichen zwischen denselben Beteiligten erging, ausdrücklich behaftet. Auf diese Zusage stützte sich auch die Regierung in ihrem Entscheid vom 2. Oktober 2000.
Insofern wurde eine Koordination zwischen Nutzungsplan- und Rodungsverfahren nicht erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (durch den "Rodungsvorentscheid" des Departements), sondern materiell schon im Nutzungsplanbeschwerde- bzw.
-genehmigungsverfahren vorgenommen.

e) In materieller Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass das Interesse an der Walderhaltung äusserst gering ist, nachdem die waldrechtswidrig erstellte Strasse seit über 30 Jahren besteht und ihre Beseitigung bzw. die Wiederaufforstung des Gebiets nicht mehr verlangt werden kann (vgl. BGE 105 Ib 265 E. 3 S. 267 f. und E. 6b und c S. 271 f.). Es ist nicht ersichtlich, dass der Wald im streitigen Bereich der Abwehr besonderer Gefahren dienen würde, was eine Verwirkung ausschliessen würde (BGE 105 Ib 265 E. 3b S. 268).

f) Hinzu kommt, dass die Strasse zur Erschliessung der bereits in den Sechzigerjahren gebauten, rechtskräftig bewilligten Häuser im Gebiet "Cuolm Liung" und der dort seit 1988 rechtskräftig festgesetzten Bauzone benötigt wird. Die Beschwerdeführer machen selbst nicht geltend, dass es eine andere, den Wald schonendere Erschliessungsmöglichkeit gebe.
Aufgrund der Lage von "Cuolm Liung" führen sämtliche Erschliessungsmöglichkeiten über Waldgebiet. Es widerspräche aber dem Interesse der Walderhaltung, die Rodungsbewilligung zur Erstellung einer neuen Strasse durch den Wald zu erteilen, wenn bereits eine Strasse besteht, die nicht mehr beseitigt werden kann.

g) Zwar trifft es zu, dass die Festlegungen des Zonenplans 1988 (wie auch des Generellen Erschliessungsplans 1992) im Gebiet Cuolm Liung rechtsfehlerhaft waren, weil die Erschliessung des Baugebiets über Waldgebiet erfolgen sollte, ohne dass die hierfür erforderliche Rodungsbewilligung eingeholt wurde. Dies hat auch das Verwaltungsgericht erkannt, weshalb ihm - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer - keine falsche oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts vorgeworfen werden kann. Es ging jedoch davon aus, dass die Nutzungspläne trotz dieses Mangels in Kraft getreten seien und eine akzessorische Überprüfung nicht mehr möglich sei, weil die Betroffenen die Möglichkeit gehabt hätten, die Pläne im Anschluss an ihren Erlass anzufechten.
aa) Diese Ausführungen entsprechen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung: Danach kann die Rechtmässigkeit eines Zonenplans grundsätzlich nur im Anschluss an den Erlass bestritten werden. Eine spätere Anfechtung auf einen Anwendungsakt hin wird nur zugelassen, wenn sich der Betroffene bei Planerlass noch nicht über die ihm auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte oder er im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen, oder wenn sich die Verhältnisse seit Planerlass derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an den auferlegten Eigentumsbeschränkungen dahingefallen sein könnte (grundlegend BGE 106 Ia 310 E. 3 S. 316 ff.; vgl. auch BGE 115 Ia 1 E. 3 S. 3 f.; 111 Ia 129 E. 3d S. 129).

Im vorliegenden Fall war für die Beschwerdeführer schon bei Erlass des Zonenplans und des Generellen Erschliessungsplans erkennbar, dass das Gebiet Cuolm Liung der Bauzone zugewiesen und über die bestehende Strasse erschlossen werden sollte, und welche Konsequenzen dies für ihre Grundstücke haben würde (Zunahme des Strassenverkehrs im Gebiet Murschetg). Seither haben sich weder die tatsächlichen noch die rechtlichen Verhältnisse wesentlich geändert. Insbesondere berührt die vorliegende Zonenplanänderung weder den Bauzonenstatus von Cuolm Liung noch dessen Erschliessung durch die Strassenparzelle Nr. 215. Damit scheidet eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung von 1988/1992 im vorliegenden Verfahren aus.

bb) Zu prüfen bleibt, ob diese Nutzungsplanung an einem Nichtigkeitsgrund leidet; eine allfällige Nichtigkeit ist jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten (vgl. BGE 116 Ia 215 E. 2a S. 217; 115 Ia 1 E. 3 S. 4 mit Hinweisen). Nichtigkeit ist nach der Rechtsprechung nur dann anzunehmen, wenn der Mangel besonders schwer ist, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 116 Ia 215 E. 2c S. 219; 104 Ia 172 E. 2c S. 176 f.).

Möglicherweise stellte die fehlende Rodungsbewilligung einen schweren Mangel dar; dieser Mangel war aber bei Erlass des Zonenplans 1988 (wie auch beim Erlass des Erschliessungsplans 1992) nicht offensichtlich, da die Erstellung der Strasse schon zwei Jahrzehnte zurücklag. Die fehlende Rodungsbewilligung wurde denn auch von keiner Seite gerügt. Auch die am Planungsverfahren beteiligten Forstbehörden haben keine Einwände gegen die Erschliessung von Cuolm Liung über die bestehende Strasse erhoben. Somit ist die Einzonung des Gebiets Cuolm Liung trotz der fehlenden Rodungsbewilligung rechtskräftig geworden.

cc) Dann aber besteht, wie die Regierung zu Recht angenommen hat, im gegenwärtigen Zeitpunkt praktisch keine Alternative zur nachträglichen Erteilung der Rodungsbewilligung.
Demgemäss haben auch alle beteiligten Behörden dem Rodungsgesuch zugestimmt; auch die Beschwerdeführer bringen materiell keine Einwände gegen die Rodungsbewilligung vor.

h) Angesichts dieser formellen und materiellen Besonderheiten des vorliegenden Verfahrens verletzt der angefochtene Entscheid weder Art. 12 WaG noch das Koordinationsgebot.

6.- Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kosten- und entschädigungspflichtig.
Der anwaltlich vertretenen Gemeinde Laax ist als obsiegender Behörde keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.

3.- Die Beschwerdeführer haben die St. Gallische Kantonalbank für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.– zu entschädigen. Die Beschwerdeführer haften als Solidarschuldner zu gleichen Teilen.

4.- Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Laax, der Regierung und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. November 2001

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: