Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 372/2010

Urteil vom 11. Februar 2011
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
A._____, Beschwerdeführerin,

gegen

Gemeinde Bregaglia, 7606 Promontogno, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,
Regierung des Kantons Graubünden, vertreten durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, Reichsgasse 35, 7000 Chur,

weitere Beteiligte:
1. Erben B._____, vertreten durch Rechtsanwalt
Peder Cathomen,
2. Erben C._____,
3. D._____.

Gegenstand
Teilrevision Ortsplanung Stampa,

Beschwerde gegen das Urteil vom 1. Juni 2010
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden,
5. Kammer.
Sachverhalt:

A.
A._____ ist Eigentümerin der überbauten ca. 1 109 m^2 grossen Parzelle Nr. 925 im Ortsteil Capolago von Maloja, Gebiet Mot di Larasc. Ihr gehören ebenfalls die westlich angrenzenden, unüberbauten Parzellen Nrn. 923 und 1259. Gemäss Zonenplanung der damaligen Gemeinde Stampa (heute Bregaglia) wurde der östliche Teil der Parzelle Nr. 925 im Umfang von ca. 350 m^2 der Wohnzone und der von einer Gefahrenzone 1 überlagerte westliche Teil der Landwirtschaftszone zugewiesen. Von der ca. 880 m^2 grossen, südlich angrenzenden Parzelle Nr. 1257 wurden ca. 762 m^2 der Wohnzone und die beiden von einer Gefahrenzone 1 überlagerten nordwestlichen Bereiche im Umfang von ca. 116 m^2 der Landwirtschaftszone zugewiesen. Die noch südlicher gelegene ca. 3 363 m^2 grosse Parzelle Nr. 1035 wurde vollständig der Wohnzone zugeteilt.

B.
Im Januar 2003 beschlossen die Stimmberechtigten der damaligen Gemeinde Stampa eine Gesamtrevision der Ortsplanung, wobei das Gebiet Capolago im Zonenplan unverändert übernommen wurde. Im Zuge der Behandlung der Beschwerde der Eigentümerin der Parzelle Nr. 936 im Gebiet Pian Grand wurde die Gefahrensituation

in den Gebieten Cadlägh und Mot di Larasc neu beurteilt. Im Anschluss daran wies die Regierung des Kantons Graubünden in ihrem Genehmigungsbeschluss vom 15. Juni 2004 die Gemeinde an, die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen. Sie sistierte das Genehmigungsverfahren unter anderem bezüglich der Wohnzone im Bereich der Parzellen Nrn. 1035 und 1257, soweit diese Zone laut der jüngsten Beurteilung der Gefahrensituation von der Gefahrenzone 1 überlagert wurde.

C.
Am 20. November 2007 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Stampa eine Teilrevision der Ortsplanung. Im Zonenplan 1:1 000 Maloja Nord wurden für das Gebiet Mot di Larasc die Gefahrenzonen 1 und 2 ausgeschieden, wobei auf der Parzelle Nr. 925 die Gefahrenzone 1 bestätigt und neu der überbaute Bereich der Gefahrenzone 2 zugewiesen wurde. Auf den südlich gelegenen Parzellen Nrn. 1035 und 1257 wurde, entgegen dem Gefahrenzonenplan vom 8. Januar 2003, keine Gefahrenzone 1 ausgeschieden; die betreffenden westlichen Parzellenteile wurden der Gefahrenzone 2 zugeteilt und die von der Gemeinde schon 2003 beschlossene Wohnzone R2 bestätigt.

D.
Die von A._____ gegen den Beschluss der Gemeinde erhobene Planungsbeschwerde wurde durch die Regierung mit Entscheid vom 6. Oktober/3. November 2009 unter gleichzeitiger Genehmigung der entsprechenden Ortsplanungsrevision abgewiesen.

E.
Gegen die Abweisung der Beschwerde und die Genehmigung der Ortsplanungsrevision wandte sich A._____ mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragte unter anderem die Aufhebung und Nichtgenehmigung der Zuweisung der westlichen Restflächen der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 zur Wohnzone R2 und der Änderungen der Gefahrenzone in den Gebieten Cadlägh, Mot di Larasc und Frattin. Mit Urteil vom 1. Juni 2010 hat die 5. Kammer des Verwaltungsgerichts diese Beschwerde abgewiesen, soweit es darauf eingetreten ist.

F.
Mit Eingabe vom 30. August 2010 führt A._____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Sie beantragt, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und die Angelegenheit an dieses zurückzuweisen. Die Vorinstanz sei zu verpflichten, auf die von ihr erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde vollumfänglich einzutreten und diese inhaltlich zu beurteilen. Insbesondere sei die Vorinstanz zu verpflichten, die Zuweisung der westlichen Restfläche der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 zur Wohnzone R2 unabhängig von der Gefahrenzonenzuweisung inhaltlich zu beurteilen sowie die Gefahrenzonenzuteilung bezüglich der Parzelle Nr. 936 zu überprüfen. Weiter sei die planerische Festlegung der Gefahrenzone 2 auf der westlichen Restfläche der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 nicht zu genehmigen. Die Vorinstanz sei zu verpflichten, die von ihr im vorinstanzlichen Verfahren beantragte Oberexpertise durch das Eidgenössische Institut für Schnee- und Lawinenforschung Davos einzuholen.

G.
Die Vorinstanz und die Regierung des Kantons Graubünden beantragen die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde Bregaglia beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Erben B._____ (Eigentümer der Parzelle Nr. 1257) beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit sie die Parzelle Nr. 1257 betreffe. Die Erben C._____ (Eigentümer der Parzelle Nr. 936) sowie D._____ (Eigentümerin der Parzelle Nr. 1035) liessen sich nicht vernehmen.

H.
Mit Verfügung vom 4. Oktober 2010 hat das Bundesgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um aufschiebende Wirkung der Beschwerde abgewiesen.

I.
Mit Stellungnahme vom 29. November 2010 hält die Beschwerdeführerin an den Beschwerdeanträgen fest.

Erwägungen:

1.
1.1 Mit dem angefochtenen Urteil hat das Verwaltungsgericht als kantonal letzte Instanz eine Beschwerde gegen die Teilrevision der Ortsplanung der damaligen Gemeinde Stampa (heute Bregaglia) abgewiesen, soweit es auf die Beschwerde eintrat. Angefochten ist somit ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG).

1.2 Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ist gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (lit. c). Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht.
Zur Rüge, die Vorinstanz sei auf ihre Begehren zu Unrecht nicht vollumfänglich eingetreten, ist die Beschwerdeführerin nach Art. 89 Abs. 1 BGG ungeachtet ihrer Legitimation in der Sache befugt (BGE 135 II 145 E. 3.1 S. 148). Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin auch legitimiert ist, den vorinstanzlichen Entscheid anzufechten, soweit damit der Beschluss der Gemeinde geschützt worden ist, die westlichen Restflächen der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 der Gefahrenzone 2 zuzuweisen. In der Gefahrenzone 1 dürfen gemäss Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG, BR 81.100) keine neuen Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienen (Art. 38 Abs. 2 KRG). In der Gefahrenzone 2 bedürfen solche neue Bauten und Anlagen besonderer baulicher Schutzmassnahmen (Art. 38 Abs. 3 KRG). Die planerische Festlegung der Gefahrenzone 2 (statt Gefahrenzone 1) auf den westlichen Restflächen der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 ist somit Voraussetzung dafür, dass diese Flächen überhaupt der Wohnzone zugewiesen und dementsprechend überbaut werden können. Als Eigentümerin der unmittelbar benachbarten Parzelle Nr. 925 ist die Beschwerdeführerin von der Zuweisung der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 zur Gefahrenzone 2 bzw. zur Bauzone hinreichend in schützenswerten eigenen Interessen betroffen und beschwerdebefugt. Dies zumal für die Parzelle Nr. 1257 bei der Gemeinde ein Baugesuch hängig ist und das geplante Gebäude teilweise in den westlichen Grundstücksbereich hineinragt.

1.3 Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
Die Beschwerdeführerin brachte vor der Vorinstanz unter anderem vor, die Gemeinde habe die westlichen Restflächen der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 zu Unrecht der Wohnzone R2 zugewiesen und damit bundesrechtliche Grundsätze der Raumplanung verletzt, insbesondere Art. 15 RPG (SR 700), der eine zweckmässige Dimensionierung der Bauzonen verlange, sowie Art. 3 Abs. 2 lit. d und Art. 17 RPG, wonach bei der Nutzungsplanung die erforderlichen Schutzzonen auszuscheiden seien. Die Vorinstanz ist auf diese Rügen nicht eingetreten und hat die Zuweisung der Parzellenteile zur Wohnzone R2 lediglich unter dem Aspekt der Gefahrenzonenzuteilung überprüft. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die Vorinstanz habe mit dem teilweisen Nichteintreten kantonales Verfahrensrecht willkürlich im Sinne von Art. 9 BV angewendet und eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) begangen bzw. ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt.

2.1 Die Kantone sind in der Ausgestaltung der Gerichtsorganisation und des Verfahrensrechts sowie in der Anwendung der entsprechenden kantonalen Bestimmungen im Rahmen der Bundesverfassung grundsätzlich frei. Im Gegensatz zur Zivil- und Strafrechtspflege (vgl. Art. 122 und 123 BV) steht dem Bund für den Bereich der Verwaltungsrechtspflege keine Ordnungskompetenz zu. Im Kanton Graubünden können Beschlüsse der Gemeinden über den Erlass der Grundordnung mit Planungsbeschwerde bei der Regierung angefochten werden (Art. 101 Abs. 1 KRG). Entscheide der Regierung über die Genehmigung von kommunalen Grundordnungen sowie über Planungsbeschwerden können mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 102 Abs. 1 KRG). Im kantonalen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006 (VRG, BR 370.100) wird sodann festgehalten, dass das Verwaltungsgericht unter anderem Beschwerden gegen Entscheide

von Gemeinden beurteilt, soweit diese nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können oder nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind (Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG).

2.2 Die Vorinstanz hat erwogen, aus Art. 101 Abs. 1 und Art. 102 Abs. 1 KRG sowie Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG gehe hervor, dass die Erhebung der Planungsbeschwerde an die Regierung Voraussetzung für den Weiterzug der Sache an das Verwaltungsgericht sei. Auch weil die Regierung Genehmigungsinstanz für Beschlüsse der Gemeinden über den Erlass der Grundordnung sei, müsse ein Beschwerdeführer zunächst zwingend mit Planungsbeschwerde an die Regierung gelangen, damit andere Betroffene Gelegenheit hätten, sich vor dem Genehmigungsbeschluss der Regierung zu den Vorbringen des Beschwerdeführers zu äussern. Weil die Beschwerdeführerin anlässlich der Ortsplanungsrevision im Jahr 2003 gegen die Zuweisung der betreffenden Liegenschaften zur Bauzone keine Planungsbeschwerde an die Regierung erhoben habe, habe sie den vorgeschriebenen Instanzenzug hinsichtlich der erwähnten Rügen (Bauzonendimensionierung und Ausscheidung von Schutzzonen) nicht eingehalten. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass die Regierung im Jahr 2004 die Bauzonenzuweisung noch nicht genehmigt, sondern die Genehmigung bis zur Bereinigung des Gefahrenzonenplans sistiert habe.

2.3 Die Regierung hat die kommunalen Nutzungspläne mit Beschluss vom 15. Juni 2004 im Sinne der Erwägungen und verbunden mit Anweisungen, Vorbehalten, Anliegen sowie Feststellungen ausdrücklich genehmigt. Dabei hat sie sich auch mit der Grösse der Wohnbauzonen in der Gemeinde Stampa und den diesbezüglichen Anforderungen von Art. 15 lit. b RPG auseinandergesetzt. Sie kam zum Schluss, dass die in den zu genehmigenden Plänen festgelegten Wohnbauzonen unter dem Aspekt der Bauzonengrösse genehmigt werden könnten (S. 7 f.). Ausführlich auseinandergesetzt hat sich die Regierung sodann mit der Ausscheidung von Natur- und Landschaftsschutzzonen. Sie hat die Gemeinde mehrfach angewiesen, ausgeschiedene Schutzzonen anzupassen bzw. zu ergänzen, weitere Schutzzonen auszuscheiden oder solche Anpassungen und Ergänzungen zu prüfen (S. 11 ff.).
Unter diesen Umständen ist es nachvollziehbar und nicht willkürlich, wenn die Vorinstanz gestützt auf das kantonale Verfahrensrecht zum Schluss kommt, die Beschwerdeführerin hätte die Einwände betreffend Bauzonendimensionierung und Ausscheidung von Schutzzonen bereits mittels Planungsbeschwerde gegen den Beschluss der Gemeinde im Jahr 2003 vorbringen müssen. Daran ändert der Umstand nichts, dass die Regierung mit Beschluss vom 15. Juni 2004 die Gemeinde angewiesen hat, die Gefahrenzonenplanung und Bauzonenabgrenzung in den Gebieten Cadlägh und Mot die Larasc nach Massgabe des Gefahrenzonenplans vom 8. Dezember 2003 zu überprüfen und anzupassen, und dass sie entschieden hat, das Genehmigungsverfahren mit Rücksicht auf die vorzunehmende Überarbeitung zu sistieren. Die Vorinstanz durfte den Beschluss der Regierung als Auftrag zu einer auf die Gefahrenzonenzuteilung beschränkte Überprüfung bzw. Überarbeitung des Nutzungsplans verstehen, zumal die Regierung im vorliegenden Verfahren die gleiche Auffassung vertritt. Die Vorinstanz hat weder willkürlich gehandelt noch eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) oder eine Gehörsverletzung (Art. 29 Abs. 2 BV) begangen, wenn sie die Möglichkeit, Einwände gegen die Teilrevision der
Ortsplanung vom 20. November 2007 zu erheben, auf die Gefahrenzonenzuteilung und die darauf abgestimmte Baugebietsabgrenzung beschränkte.
Ohne Bundesrecht zu verletzen, durfte die Vorinstanz eine neue, umfassende Anfechtungsmöglichkeit für die Beschwerdeführerin verneinen (vgl. dazu auch Heinz Aemisegger/Stephan Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Kommentar zu Art. 33 RPG, Rz. 29 mit Beispielen), auch wenn die Gemeinde im Rahmen des Überprüfungsauftrags der Regierung eine Neueinschätzung der Gefahrensituation durchführen liess, und gestützt darauf eine modifizierte Gefahrenzonenzuweisung beschloss; die im Jahr 2003 beschlossene Zuweisung der ganzen Parzellen Nrn. 1035 und 1257 zur Wohnzone R2 wurde dabei bloss bestätigt.

3.
Nicht eingetreten ist das Verwaltungsgericht sodann auf das Begehren der Beschwerdeführerin, die Gefahrenzonenzuweisung sei hinsichtlich der Parzelle Nr. 936 aufzuheben, weil die Beschwerdeführerin diesbezüglich nicht beschwerdelegitimiert sei. Die Beschwerdeführerin erblickt darin eine Verletzung von Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG sowie eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) bzw. eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Ergänzend sei vom Bundesgericht gestützt auf Art. 97 Abs. 1 BGG

berichtigend festzuhalten, dass nicht die ganze Parzelle Nr. 936 der Gefahrenzone 1, sondern der südliche Teil der Gefahrenzone 2 zugeteilt worden sei.

3.1 Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG gewährleistet das kantonale Recht gegen Verfügungen betreffend die Raumplanung die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Ferner schreibt Art. 111 BGG die Einheit des Verfahrens vor: Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 BGG); die unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts muss grundsätzlich mindestens die Rügen nach den Artikeln 95-98 BGG prüfen können (Art. 111 Abs. 3 BGG). Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis nicht enger fassen dürfen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist.
Zur Beurteilung der Frage, ob die Vorinstanz auf das Begehren der Beschwerdeführerin, hinsichtlich der Parzelle Nr. 936 sei die Gefahrenzonenzuweisung aufzuheben, hätte eintreten müssen, ist die Beschwerdeberechtigung nach den Grundsätzen von Art. 89 Abs. 1 BGG (vgl. E. 1.2 hiervor) zu prüfen. Wäre die Beschwerdeführerin befugt, gegen einen Sachentscheid über die umstrittene Gefahrenzonenzuweisung beim Bundesgericht Beschwerde zu führen, so müsste die Vorinstanz auf ihr Rechtsbegehren eintreten, soweit die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt sind.

3.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die für die Parzelle Nr. 936 vorgenommene Gefahrenzonenzuweisung beeinflusse unmittelbar die Bebaubarkeit der Parzelle. Konkret gehe es darum, ob eine auf dieser Parzelle geplante Tiefgarage gebaut werden dürfe oder nicht. Aus diesem Grund sei sie beschwerdelegitimiert.
Vorliegend steht zwar nicht unmittelbar die Bewilligung für ein Bauvorhaben im Streit, sondern die Zuweisung einer Parzelle bzw. ihrer Teilflächen zu bestimmten Gefahrenzonen. Der Vernehmlassung der Gemeinde vom 28. September 2010 und den sich in den Akten befindlichen Plänen ist aber zu entnehmen, dass die Parzelle Nr. 936 einer Zone zugewiesen ist, die für ein unterirdisches Parkhaus bestimmt ist. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, die vom Bundesgericht entwickelte Praxis zur Legitimation von Nachbarn, welche sich gegen ein Bauvorhaben zur Wehr setzen wollen, vorliegend zu berücksichtigen.

3.3 Das Beschwerderecht des Nachbarn wird in der Regel anerkannt, wenn der Bau oder Betrieb einer projektierten Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit zu Immissionen führt und der Beschwerdeführer durch diese - seien es Lärm-, Staub-, Erschütterungs-, Licht- oder andere Einwirkungen - betroffen wird. Wird die Einsprache- und Rechtsmittelbefugnis aus den Immissionen des Zubringerverkehrs abgeleitet, so müssen diese für den Beschwerdeführer deutlich wahrnehmbar sein, damit er zur Beschwerde legitimiert ist (BGE 113 Ib 225 E. 1c S. 228 f.; 110 Ib 99 E. 1c S. 102). Das Bundesgericht prüft die Legitimationsvoraussetzungen in einer Gesamtwürdigung anhand der im konkreten Fall vorliegenden tatsächlichen Verhältnisse. Es stellt nicht schematisch auf einzelne Kriterien (wie z.B. Distanz zum Vorhaben, Sichtverbindung etc.) ab (BGE 136 II 281 E. 2.3.2 S. 285 f.), namentlich auch nicht auf abstrakt bestimmte Distanzwerte (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C 528/2009 vom 13. September 2010 E. 5.3.1 mit Hinweis).

3.4 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Distanz zwischen ihrer Liegenschaft, nämlich der Parzelle Nr. 925, und der für die Tiefgarage vorgesehenen Parzelle Nr. 936 betrage ca. 180 Meter. Von der Parzelle Nr. 925 aus bestehe Aussicht über die Parzelle Nr. 936 hinweg auf die Oberengadiner Seenlandschaft. Bei den gegebenen ländlichen Verhältnissen sei es offensichtlich, dass von der geplanten Tiefgarage eine spürbare Zunahme von Verkehrslärm ausgehen würde.
Mit dem Einwand, die für die Parkgarage vorgesehene Parzelle sei ca. 180 Meter von ihrem Grundstück entfernt, vermag die Beschwerdeführerin die für die Beschwerdelegitimation erforderliche Betroffenheit nicht darzutun. Geplant und gemäss der kommunalen Nutzungsplanung zulässig ist auf der Parzelle Nr. 936 bloss der Bau einer unterirdischen Tiefgarage, welche nach Aussen nur beschränkt in Erscheinung treten und die Aussicht auf die Oberengadiner Seenlandschaft von der Liegenschaft der Beschwerdeführerin aus wenn überhaupt nur in geringem Ausmass einschränken würde. Die tatsächlichen Verhältnisse sind nicht mit der im Rahmen des Entscheids 1C 2/2010 vom 23. März 2010 zu beurteilenden Situation vergleichbar, wo es um den Verlust des noch freien Ausblicks (dégagement) auf einen See durch eine Hochbaute auf dem Nachbargrundstück ging (E. 5). Nicht überzeugend ist auch die Behauptung der Beschwerdeführerin, die geplante Tiefgarage hätte für sie

eine spürbare Zunahme von Verkehrslärm zur Folge, zumal die Verkehrszunahme relativ bescheiden ausfallen dürfte und die Fahrzeuge nicht vor dem Grundstück der Beschwerdeführerin, welches sich ganz am Ende der Stichstrasse befindet, zirkulieren würden. Die Beschwerdeführerin vermag die von Art. 89
Abs. 1 lit. b und c BGG geforderte hinreichende Betroffenheit (vgl. auch die Beispiele in Aemisegger/Haag, a.a.O., Rz. 58 ff.) nicht glaubhaft darzutun.

3.5 Die Vorinstanz hat mit dem Nichteintreten auf das Begehren der Beschwerdeführerin, die Gefahrenzonenzuweisung sei hinsichtlich der Parzelle Nr. 936 aufzuheben, kein Bundesrecht verletzt. Damit erweist sich die von der Beschwerdeführerin erhobene Sachverhaltsrüge, der südliche Teil der Parzelle Nr. 936 sei der Gefahrenzone 2 zugeteilt worden, als für den Verfahrensausgang unerheblich und somit unbeachtlich (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG).

4.
4.1 Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die Vorinstanz habe zu Unrecht den Beschluss der Gemeinde geschützt, die westlichen Teile der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 der Gefahrenzone 2 statt der Gefahrenzone 1 zuzuweisen. Das Verwaltungsgericht hielt diesbezüglich fest, die der Gefahrenzone 2 zugewiesenen Teilflächen der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 seien insgesamt 372 m2 gross. Bei der Frage, ob eine solche winzige Teilfläche der Gefahrenzone 1 oder 2 zugewiesen werden solle, handle es sich um eine reine Ermessensentscheidung der Gefahrenzonenkommission, die über eine reiche Erfahrung verfüge. Wenn sich die Regierung darauf abgestützt habe, könne ihr kein Ermessensmissbrauch vorgeworfen werden. Selbst wenn die von der Beschwerdeführerin beantragte Oberexpertise zum Schluss käme, dass diese Kleinfläche eher der Gefahrenzone 1 zuzuteilen wäre, läge in der anderslautenden Entscheidung der Regierung noch keine qualifizierte Unangemessenheit oder Unzweckmässigkeit, weshalb sich die Einholung eines Obergutachtens erübrige. Am durchgeführten Augenschein habe sich dem Gericht zudem gezeigt, dass die vorgenommene Zuweisung jedenfalls mit guten Gründen vertretbar sei, liege die Teilfläche doch erhöht auf einem Hügel, wodurch sie wegen des
Abbremseffekts weniger lawinengefährdet sei als etwa das Haus der Beschwerdeführerin, das ganz am Hangfuss liege.

4.2 Gefahrenzonen umfassen nach Art. 38 Abs. 1 KRG Gebiete, die durch Lawinen, Rutschungen, Steinschlag, Überschwemmung oder andere Naturereignisse bedroht sind. Sie werden nach den kantonalen Richtlinien in eine Gefahrenzone mit hoher Gefahr (Gefahrenzone 1) und in eine Gefahrenzone mit geringer Gefahr (Gefahrenzone 2) unterteilt. Wie bereits in E. 1.2 hiervor ausgeführt, dürfen in der Gefahrenzone 1 keine neuen Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienen (Art. 38 Abs. 2 KRG). In der Gefahrenzone 2 bedürfen solche neue Bauten und Anlagen besonderer baulicher Schutzmassnahmen (Art. 38 Abs. 3 KRG). Der Zuteilung eines bestimmten Gebiets zur Gefahrenzone 1 oder 2 liegt eine Gefahrenbeurteilung durch die Planungsbehörden zugrunde. Bei der Frage, ob und in welchem Ausmass ein bestimmtes Gebiet durch Naturereignisse bedroht ist, handelt es sich um eine Sachverhaltsfrage. Die darauf gestützte Zuweisung eines bestimmten Gebiets zur Gefahrenzone 1 oder 2 bildet dagegen eine Rechtsfrage.

4.3 Sowohl die Sachverhaltsfrage, ob die Planungsbehörden die Gefahrenbeurteilung richtig und vollständig vorgenommen haben, als auch die Rechtsfrage, ob die Zuweisung der westlichen Teile der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 zur Gefahrenzone 2 in Anwendung des kantonalen Rechts korrekt vorgenommen worden ist, prüft das Bundesgericht nur im Hinblick auf eine allfällige Verletzung des Willkürverbots gemäss Art. 9 BV und nur soweit eine entsprechende Rüge vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 42 Abs. 2, Art. 97 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2 sowie Art. 106 Abs. 2 BGG). Grundsätzlich frei prüft das Bundesgericht dagegen genügend begründete Rügen, wonach die Vorinstanz mit ihrem Entscheid von der Bundesverfassung oder vom übrigen Bundesrecht garantierte Verfahrensbestimmungen missachtet oder materiell Bundesrecht verletzt habe (Art. 95 lit. a BGG).

5.
Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt willkürlich festgestellt. Sie bringt vor, die Lawinenprognose beruhe auf Abklärungen, die mit schwerwiegenden Mängeln behaftet und

willkürlich seien. Die kantonale Gefahrenkommission habe in relativ kurzer Zeit hintereinander drei Beurteilungen zur Lawinengefahr in Maloja-Capolago durchgeführt und je abweichende Gefahrenzonenpläne erstellt. Die Kommission habe einen externen Spezialisten beigezogen, nach dessen Einschätzung die fraglichen Flächen der Gefahrenzone 1 hätten zugewiesen werden müssen. Im Gefahrenzonenplan vom 30. November 2004 habe die Gefahrenkommission die fraglichen Flächen stattdessen ohne einleuchtende Begründung der Gefahrenzone 2 zugewiesen. Die Einschätzung der Gefahrenkommission weiche stark von ihrer eigenen ab. Ihr Haus auf der Parzelle Nr. 925 werde durch einen Geländebuckel vor Lawinen geschützt, während westlich davon Lawinen durch das Gelände nicht aufgehalten würden. Es sei nicht einzusehen, weshalb die Grenze der Gefahrenzone 1, die westlich von ihrem Haus den Hang hinunter laufe, einen scharfen Knick nach Südwesten beschreiben solle. Dafür gebe das Gelände keine Rechtfertigung her.
Mit ihren Vorbringen vermag die Beschwerdeführerin nicht aufzuzeigen, dass die Gefahrenbeurteilung für die fraglichen Flächen, welche die Vorinstanz ihrem Entscheid zugrunde gelegt hat, offensichtlich unhaltbar und damit willkürlich im Sinne von Art. 9 BV wäre. Es ist zu berücksichtigen, dass die Beantwortung der Frage, wie stark die fraglichen Flächen durch Lawinen bedroht sind, in besonderer Weise Fachwissen voraussetzt. Die weniger fachkundigen Vorinstanzen mussten sich diesbezüglich zwangsläufig auf die Beurteilung der vom kantonalen Recht hierfür geschaffenen Gefahrenkommission abstützen bzw. konnten deren Erkenntnisse nur auf ihre Plausibilität hin überprüfen. Die Vorinstanz durfte deshalb berücksichtigen, dass die Gefahrenkommission über reichhaltige Erfahrung bei der Beurteilung der Gefahr von Lawinen verfügt. Sodann ist aus dem Gefahrenzonenplan vom 30. November 2004 zwar ersichtlich, dass die Gefahrenkommission im Bereich der westlichen Teile der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 von der Gefahrenbeurteilung des beigezogenen Experten abwich. Anlässlich des durchgeführten Augenscheins, an welchem auch zwei Mitglieder der Gefahrenkommission vertreten waren, konnte sich die Vorinstanz allerdings davon überzeugen, dass die
fraglichen Flächen erhöht auf einem Hügel liegen, wodurch sie wegen des Abbremseffekts weniger lawinengefährdet sind als etwa das Haus der Beschwerdeführerin. Damit ist auch nachvollziehbar, weshalb die Gefahrenkommission und die Vorinstanz bei der Gefahrenabschätzung von der Beurteilung des beigezogenen Experten abgewichen sind. Der Vorinstanz kann keine willkürliche Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden, wenn sie sich auf die Gefahrenbeurteilung der Kommission abstützte bzw. diese für nachvollziehbar hielt.

6.
Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und in willkürlicher Weise den kantonalen Untersuchungsgrundsatz (Art. 11 VRG) verletzt, weil sie das Begehren abwies, es sei in Anbetracht der Ungereimtheiten in der fachlichen Beurteilung durch die Gefahrenkommission eine Oberexpertise einzuholen.
Zum Anspruch auf rechtliches Gehör gehört das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern sowie das Recht auf Abnahme der rechtzeitig und formrichtig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel. Keine Gehörsverletzung liegt vor, wenn das Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es aufgrund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert werde (BGE 134 I 140 E. 5.3 S. 148 mit Hinweis).
Wenn die Vorinstanz angesichts der umfangreichen Akten und der Abklärungen durch die beigezogenen Fachleute den massgeblichen Sachverhalt als genügend abgeklärt erachtete, konnte sie auf das Einholen der beantragten Oberexpertise verzichten, ohne damit das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin oder den kantonalen Untersuchungsgrundsatz in willkürlicher Weise zu verletzen. Dies umso mehr, als sie unter Beizug von Fachleuten einen Augenschein durchgeführt hat, an dem sich bestätigt hat, dass ein Gegenanstieg im fraglichen Bereich die Lawinengefahr vermindert (vgl. E. 5 hiervor).

7.
Eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) erblickt die Beschwerdeführerin auch darin, dass die von der Vorinstanz am Augenschein gewonnenen Eindrücke weder in einem Protokoll festgehalten worden seien noch detailliert in der Urteilsbegründung Eingang gefunden hätten.

7.1 Die wesentlichen Ergebnisse eines Augenscheins sind im Hinblick auf Art. 29 Abs. 2 BV in einem Pro-

tokoll, Aktenvermerk oder zumindest im Entscheid klar zum Ausdruck zu bringen. Auf das Protokoll eines Augenscheins kann nur verzichtet werden, soweit die Äusserungen der Parteien im Urteil hinlänglich wiedergegeben werden (Urteil 1C 134/2007 vom 24. Januar 2008 E. 3.2; BGE 126 I 213 E. 2 S. 217).

7.2 Vorliegend ist wiederum zu berücksichtigen, dass sich die Vorinstanz bei der Gefahrenabschätzung angesichts des fehlenden Fachwissens zwangsläufig auf die Beurteilung der vom kantonalen Recht hierfür geschaffenen Gefahrenkommission abstützen musste bzw. deren Erkenntnisse nur auf ihre Plausibilität hin überprüfen konnte (vgl. E. 5 hiervor). Demzufolge musste es für die Vorinstanz beim durchgeführten Augenschein in erster Linie darum gehen, an Ort und Stelle und anhand der Ausführungen der anwesenden Fachleute zu beurteilen, ob die von der Kommission vorgenommene Gefahrenbeurteilung für sie nachvollziehbar sei. Die für den angefochtenen Entscheid wesentlichen Ergebnisse des Augenscheins ergaben sich in erster Linie aus den Ausführungen der anwesenden Fachleute, während die entscheidwesentlichen tatsächlichen Verhältnisse im Übrigen bereits hinreichend den umfangreichen Akten bzw. den Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten entnommen werden konnten.

7.3 Unter diesen besonderen Umständen ist es mit Art. 29 Abs. 2 BV vereinbar, wenn die Vorinstanz kein Augenscheinprotokoll verfasste und sich darauf beschränkte, in der Urteilsbegründung darzulegen, welche konkreten Erkenntnisse sie für die Beurteilung der Lawinengefahr aus den Ausführungen der Fachleute ziehen konnte. Die Vorinstanz hat die wesentlichen Ergebnisse des Augenscheins im Urteil hinlänglich im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wiedergegeben, indem sie festhielt, es habe sich am Augenschein gezeigt, dass die vorgenommene Zuweisung jedenfalls mit guten Gründen vertretbar sei, liege die fragliche Teilfläche doch erhöht auf einem Hügel, wodurch sie wegen des Abbremseffekts weniger lawinengefährdet sei als etwa das Haus der Beschwerdeführerin, das ganz am Hangfuss liege. Damit erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin, die auch keine kantonale Bestimmung nennt, die weiter ginge als Art. 29 Abs. 2 BV, als unbegründet.

8.
Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Vorinstanz habe gegen Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verstossen, weil sie die Gefahrenzonenausscheidung im Zonenplan ungenügend überprüft habe. Die Regierung habe bloss auf die Beurteilung durch die Gefahrenkommission abgestützt und die Vorinstanz habe dieses Vorgehen geschützt.

8.1 Das kantonale Recht sieht wenigstens ein Rechtsmittel vor gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen (Art. 33 Abs. 2 RPG). Es gewährleistet die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Mit der Pflicht zur vollen Überprüfung wird indessen nicht ausgeschlossen, dass sich die Rechtsmittelinstanz eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, wenn der unteren Instanz im Zusammenhang mit der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht (BGE 132 II 408 E. 4.3 S. 416 mit Hinweisen). Vielmehr wird dies in Art. 2 Abs. 3 RPG von übergeordneten gegenüber nachgeordneten Behörden ausdrücklich verlangt. Die Rechtsmittelinstanzen sollen insbesondere bei Planüberprüfungen nicht ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens des Planungsträgers setzen (Urteil 1C 417/2009 vom 21. Januar 2010 E. 2; Aemisegger/Haag, a.a.O., Rz. 73).

8.2 Massgebend für die Zuweisung eines Gebiets zur Gefahrenzone 1 oder 2 ist nach Art. 38 Abs. 1 KRG, ob für das betreffende Gebiet hohe oder geringe Gefahr durch Naturereignisse besteht. Die kantonale Gefahrenkommission hat vorliegend nicht nur die Gefahrensituation für das Gebiet der damaligen Gemeinde Stampa abgeklärt, sondern am 30. November 2004 einen Gefahrenzonenplan verabschiedet, auf dem die Gebiete der Gefahrenzone 1 und 2 ausgeschieden worden sind. Die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe "hohe Gefahr" bzw. "geringe Gefahr" und die damit verbundene Zuweisung des Gemeindegebiets zur Gefahrenzone 1 oder 2 gemäss Art. 38 Abs. 1 KRG oblag somit in erster Linie der kantonalen Gefahrenkommission, während die Gemeinde im Rahmen der Ortsplanungsrevision diesbezüglich die Vorgaben der Gefahrenkommission zu berücksichtigen hatte.

8.3 Weil die Beurteilung von drohenden Gefahren durch Naturereignisse für ein bestimmtes Gebiet in be-

sonderer Weise Fachwissen voraussetzt, welches die kantonale Gefahrenkommission im Gegensatz zu den kantonalen Rechtsmittelinstanzen vorweisen kann, widerspricht es nach dem Gesagten nicht Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG, wenn sich die Rechtsmittelinstanzen bezüglich der Ausscheidung von Gefahrenzonen im kommunalen Nutzungsplan auf die Prüfung beschränken, ob die von der Gefahrenkommission verabschiedeten Gefahrenzonenpläne im konkreten Fall nachvollziehbar sind und die Gemeinde bei der Nutzungsplanung die Vorgaben der Kommission berücksichtigt hat. Die Regierung hat nicht gegen Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verstossen, wenn sie zum Schluss gekommen ist, die im Nutzungsplan festgelegten Gefahrenzonen könnten genehmigt werden, weil sich diese auf die nachvollziehbare Gefahrenbeurteilung der Gefahrenkommission stützten und es keine Veranlassung gebe, in die Fachkompetenz und das hohe Fachwissen der Gefahrenkommission einzugreifen. Demzufolge widerspricht auch der angefochtene Entscheid, mit dem die Vorinstanz den Entscheid der Regierung geschützt hat, nicht gegen Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG.

9.
Die Beschwerdeführerin rügt sodann eine willkürliche Anwendung von Art. 38 KRG, weil die westlichen Teile der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 der Gefahrenzone 2 statt 1 zugewiesen worden seien. Es sei nicht einzusehen, weshalb die Grenze der Gefahrenzone 1, die westlich von ihrem Haus den Hang hinunter laufe, einen scharfen Knick nach Südwesten beschreiben solle.
Soweit die Beschwerdeführerin damit nach Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG überhaupt in genügender Weise begründet, weshalb die Vorinstanz Art. 38 KRG in willkürlicher Weise angewendet haben soll, vermag sie damit nicht durchzudringen. Wenn die Vorinstanz aufgrund des willkürfrei festgestellten Sachverhalts (vgl. E. 5 hiervor) und gestützt auf die Beurteilung der fachkundigen kantonalen Gefahrenkommission zum Schluss gekommen ist, es bestehe für die westlichen Teile der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 nur eine geringe Gefahr im Sinne von Art. 38 Abs. 1 KRG, kann darin keine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts erblickt werden.

10.
Schliesslich ist auch die Rüge der Beschwerdeführerin unbegründet, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Ein sachlicher Grund, weshalb die westlichen Teile der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 im Unterschied zum östlichen Teil Parzelle Nr. 925, auf welchem sich das Haus der Beschwerdeführerin befindet, der Gefahrenzone 1 statt 2 hätten zugewiesen werden müssen, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil hat der von der Vorinstanz unter Beizug von Fachleuten durchgeführte Augenschein gezeigt, dass die westlichen Teile der Parzellen Nrn. 1035 und 1257 erhöht auf einem Hügel liegen, wodurch sie wegen des Abbremseffekts sogar weniger lawinengefährdet sind als das Haus der Beschwerdeführerin (vgl. E. 5 hiervor).

11.
Es ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Erben B._____, welche die Abweisung der Beschwerde beantragt haben, soweit sie die Parzelle Nr. 1257 betreffe, gelten als obsiegende Partei im Sinne von Art. 68 Abs. 2 BGG, weshalb die Beschwerdeführerin ihnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen hat.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdeführerin hat den Erben B._____ für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteienschädigung von Fr. 1'500.– zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde Bregaglia, der Regierung des Kantons Graubünden, den weiteren Beteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 11. Februar 2011
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Fonjallaz Mattle