Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 119/2007 /ber

Urteil vom 13. November 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
A und B X._____,
C und D Y._____,
Z._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Rainer Metzger,

gegen

Gemeinde Paspels, handelnd durch den Gemeindevorstand, 7417 Paspels, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Gieri Caviezel,
Regierung des Kantons Graubünden, Graues Haus, Reichsgasse 35, 7001 Chur, handelnd durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (DVS), Reichgasse 35, 7001 Chur

Gegenstand
Ortsplanung Paspels,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer, vom 16. Februar 2007.

Sachverhalt:

A.
Am 17. März 2005 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Paspels die Totalrevision der kommunalen Ortsplanung, welche den Zonenplan vom 25. Januar 1991 ersetzen soll. An diversen Orten (”Pradasetga Sura”, ”Radiend”, ”Cresta” und ”Zups”) nahm die Gemeinde Wohnbauzonenerweiterungen im Gesamtumfang von 1.55 ha vor. Die im neuen Zonenplan vorgesehenen Reserven an Wohnbauzonen (unüberbaute Wohnbauzonenflächen) messen mit den erwähnten Erweiterungen insgesamt rund 3 ha, während die Reserven des Zonenplans von 1991 damals etwa 3.2 ha umfassten.

Gegen die Neueinzonungen im Gebiet ”Pradasetga Sura” (0.71 ha) erhoben die Eigentümer der nordöstlich anstossenden überbauten Liegenschaften Nrn. 624 (A und B X._____), 726 (C und D Y._____) und 629 (Z._____) am 12. April 2005 Beschwerde an den Regierungsrat mit dem Begehren, es sei der Neueinzonung samt den vorgesehenen Erschliessungsanlagen die Genehmigung zu verwehren. Eventualiter sei die Genehmigung auszusetzen bis der Nachweis über die Verfügbarkeit des eingezonten Baulands sowie ein rechtsgenügliches Überbauungs- und Erschliessungskonzept vorlägen. Zur Begründung machten sie im Wesentlichen geltend, die in den letzten Jahren entstandene Wohnsiedlung ”Pradasetga” bilde den natürlichen Dorfabschluss

gegen Südwesten. Die Neueinzonungsfläche betreffe den an diesen natürlichen Abschluss anschliessenden exponierten, steil abfallenden Hang, der in eine offene, landwirtschaftlich genutzte Geländemulde münde. Diese Neueinzonung erfülle die Voraussetzungen von Art. 15 RPG (SR 700) nicht, da die neu eingezonte Fläche offensichtlich nicht zum weitgehend überbauten Gebiet gemäss Art. 15 lit. a RPG gehöre und auch kein entsprechender Bedarf im Sinne von Art. 15 lit. b RPG gegeben sei. Mit den Neueinzonungsflächen verfüge Paspels über unüberbaute Wohnbaulandreserven von mindestens 3.3 ha. Diesen stehe ein Bedarf von höchstens 2.1 ha gegenüber.

Mit Beschluss vom 19./20. September 2006 wies die Regierung des Kantons Graubünden die Planungsbeschwerde ab und genehmigte mit separatem Beschluss die kommunalen Planungsmittel.

B.
Die in den Verfahren vor der Regierung unterlegenen Beschwerdeführer gelangten hierauf ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragten die Aufhebung des regierungsrätlichen Beschwerdeentscheids sowie des Genehmigungsbeschlusses. Das Verwaltungsgericht wies den Rekurs mit Urteil vom 16. Februar 2007 ab.

C.
A und B X._____ (Beschwerdeführer 1), C und D Y._____ (Beschwerdeführer 2) sowie Z._____ (Beschwerdeführerin 3) erheben mit Eingabe vom 16. Mai 2007 öffentlich-rechtliche Beschwerde gegen den vorerwähnten Entscheid des Verwaltungsgerichts. Sie stellen Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Urteils und Rückweisung der Sache zu neuer Entscheidung an das Verwaltungsgericht. Eventuell sei in Gutheissung des kantonalen Rekurses und Aufhebung der Regierungsratsentscheide vom 19. September 2006 den angefochtenen Teilen der Ortsplanung die Genehmigung zu verweigern, unter Rückweisung der Kostenverlegung an das Verwaltungsgericht. Subeventualiter ersuchen die Beschwerdeführer darum, die Sache einerseits an die Regierung zu entsprechender neuer Entscheidung der Sache und andererseits an das Verwaltungsgericht zu neuem Kostenentscheid zurückzuweisen.

D.
Das kantonale Departement für Volkswirtschaft und Soziales wie auch die Gemeinde Paspels beantragen, die Beschwerde abzuweisen. Desgleichen schliesst das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden unter Hinweis auf das angefochtene Urteil auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat ebenfalls zur Angelegenheit Stellung genommen und empfiehlt, die Beschwerde gutzuheissen.

Im Rahmen des weiteren Schriftenwechsels haben die Beschwerdeführer, die Gemeinde Paspels und das Departement für Volkswirtschaft und Soziales sinngemäss im Wesentlichen an ihren Anträgen festgehalten.

E.
Mit Verfügung vom 15. Juni 2007 hat das präsidierende Mitglied der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

F.
Eine Delegation des Bundesgerichts führte am 8. September 2008 einen Augenschein durch. Die Gemeinde Paspels hat mit Eingabe vom 17. Oktober 2008 präzisierende Bemerkungen zum Augenscheinsprotokoll eingereicht.

Erwägungen:

1.
Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.1 S. 251).

1.1 Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund. Gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG in der Fassung nach Ziff. 64 des Anhangs zum Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; SR 173.32; vgl. AS 2006 2261) gelten für die Rechtsmittel an die Bundesbehörden die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251). Die umstrittenen Beschlüsse der Gemeinde betreffen Teile des kommunalen Nutzungsplans, die vor Bundesgericht den Regeln über die Anfechtung von Verfügungen im Sinne von Art. 82 lit. a BGG unterworfen sind (BGE 133 II 353 E. 3.3 S. 358; vgl. BGE 117 Ia 302 E. 3 S. 305 f.; 116 Ia 207 E. 3b S. 211, je mit Hinweisen).

1.2 Als Eigentümer von Grundstücken, welche direkt an das neu einzuzonende Gebiet angrenzen, sind die Beschwerdeführer im Sinne von Art. 89 BGG zur Beschwerdeführung legitimiert, zumal sie Beeinträchtigungen (u.a. Lärm, Abgas) durch die geplante Erschliessung befürchten (vgl. das Urteil 1C 153/2007 vom 6. Dezember 2007 E. 1.3). Sie machen u.a. eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und der Eigentumsgarantie geltend. Auch dazu sind sie legitimiert. Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht erhoben. Insoweit sind die Eintretensvoraussetzungen erfüllt.

2.
Vorab rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Aus ihrer Sicht genügt der angefochtene Entscheid der Begründungspflicht nicht, weil sich das Verwaltungsgericht nicht mit ihren entscheidrelevanten Argumenten auseinandergesetzt habe.

2.1 Der in Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt (BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 236 mit Hinweis). Die Begründungspflicht und der Anspruch auf Begründung sind nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 133 I 270 E. 3.1 S. 277 mit Hinweisen). Keine Verletzung des rechtlichen Gehör liegt vor, wenn ein Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es auf Grund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 131 I 153 E. 3 S. 157 mit Hinweisen).

2.2 Mit ihrem Vorwurf mangelhafter Begründung gehen die Beschwerdeführer fehl. Aus dem angefochtenen Urteil ergeben sich die Entscheidgründe mit hinreichender Klarheit. Daran ändert nichts, dass das Verwaltungsgericht über weite Teile auf die vorangegangenen Regierungsbeschlüsse verweist. Das Verwaltungsgericht ist nicht gehalten, sich mit jedem einzelnen Argument der Beschwerdeführer auseinanderzusetzen, solange seine Motive bei der Urteilsfindung deutlich werden. Aus den Ausführungen des Verwaltungsgerichts ergibt sich denn auch, dass dieses die Eigentumsgarantie offensichtlich als nicht verletzt erachtet hat, da es die Planung als rechtmässig qualifiziert. Zum Konzentrationsprinzip wie auch zu Alternativeinzonungen äussert es sich sehr wohl. Der Umstand, dass es nicht zur selben rechtlichen Würdigung gelangt wie die Beschwerdeführer, stellt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar. In diesem Punkt ist die Beschwerde abzuweisen.

3.
Weiter sehen die Beschwerdeführer die Eigentumsgarantie insbesondere der Beschwerdeführer 2 (als Eigentümer des Grundstücks Nr. 726) verletzt. Gemäss dem Generellen Erschliessungsplan solle die strittige neue Bauzone ab der bestehenden Quartierstrasse mit einer in der Falllinie verlaufenden, auf der Grenze der Parzellen Nrn. 627 und 726 angelegten Stichstrasse von 4 m Breite erschlossen werden. Der Abstand zwischen den Wohnhäusern auf den genannten Grundstücken betrage lediglich 8 m. Beim Bau der Strasse verbleibe beidseits zwischen der Strasse und den Wohnhäusern nur ein Abstand von 2 m; diesen erachten die Beschwerdeführer als ungenügend. Zudem befürchten sie wegen der Steigung von bis zu 17 % eine stärkere Lärm- und Abgasbelastung als bei einer Strasse mit regelkonformer Steigung. Der Garten der Beschwerdeführer 2 werde nur noch

beschränkt nutzbar sein.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist die Erschliessung des Gebietes Pradasetga Sura zudem planerisch verfehlt. Insgesamt verletze die Neueinzonung Art. 1 und 3 sowie Art. 15 RPG, da es an einer umfassenden Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte mangle und bundesrechtswidrige Bauzonenreserven gebildet würden.

3.1 Das Verwaltungsgericht hat in einem ersten Schritt geprüft, ob die am 17. März 2005 beschlossene Wohnbauzonenvergrösserung um 1.55 ha insgesamt mit Art. 15 lit. b RPG vereinbar sei, und dies bejaht. Es schliesst sich dabei den von der Gemeinde und der Regierung angestellten Überlegungen an, dies insbesondere mit Blick auf die kommunale Planungshoheit und seine eingeschränkte Kognition. Es bestünden hinreichende Gründe für ein Abweichen vom Baulandbedarf gemäss Trendmethode, weshalb die Regierung die beschlossene Reserve von 3 ha Wohnbauland habe genehmigen dürfen. Dazu nennt das Verwaltungsgericht die Bewahrung und Stärkung der historisch gewachsenen Zentrumsfunktion der Gemeinde im Ausserdomleschg, die glaubhaft geltend gemachte, anhaltend starke Nachfrage nach Bauland in den Jahren 2001-2004 "aufgrund der bevorzugten Exposition des Dorfes sowie der nahen Lage zur Kapitale" als auch räumlichpolitische Zielsetzungen, wie sie dem kommunalen Leitbild zugrunde lägen. In Erwägung zieht das Verwaltungsgericht die Verbesserung des Wohnangebots für junge Familien und Senioren, die Schaffung und Förderung von Standortvorteilen, die Förderung des Zuzugs von Familien- und Personengruppen und die Entwicklung nicht nur nach Innen, sondern durch gemässigte Erweiterungen der Bauzonen auch nach Aussen.

Zudem sei die Zonenerweiterung mit dem als Entwurf vorliegenden regionalen Siedlungskonzept "Modellprojekt Agglomeration Chur und Umgebung (MACU)" abgestimmt. Von einer expansiven Siedlungsentwicklung nach aussen könne keine Rede sein. Auch die vom kantonalen Richtplan "RIP 2000" für Neueinzonungen verlangten sechs Anforderungen seien erfüllt, führt das Verwaltungsgericht sinngemäss aus. Dabei gelte es, sich vor Augen zu halten, dass ein Nutzungsplan keine dem Richtplan nachgehende, ihn nur durchführende Massnahme darstelle, sondern als Ordnungsaufgabe eigenständiger Herkunft zu betrachten sei. Lehre und Rechtsprechung würden Abweichungen vom Richtplan zulassen, wenn diese sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung seien und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheine, vorher den Richtplan förmlich zu ändern. Wie die Beschwerdeführer zwar zu Recht geltend machten, sehe der "RIP 2000" eine Entwicklung des Siedlungsgebiets wo immer möglich und zweckmässig nach innen vor. Erweiterungen des Siedlungsgebiets würden aber dort vorgenommen, wo Synergien mit bereits getätigten Infrastrukturinvestitionen erreicht würden, wo die Siedlungsqualität verbessert oder erhalten werden könne und wo eine gewisse Nachfrage
bestehe.
3.2
3.2.1 Mit der Totalrevision der Ortsplanung hat die Gemeinde im Vergleich zum Zonenplan aus dem Jahr 1991 Wohnbauzonenerweiterungen von insgesamt 1.55 ha vorgenommen. Die vorgesehenen Reserven an unüberbauten Wohnbauzonenflächen betragen rund 3 ha. Dies entspricht einem Anteil von 21 % an der gesamten Wohnbaufläche in Paspels von rund 14 ha (Bauzonenstatistik der Gemeinde Paspels gemäss Bericht vom Juni 2005 zur Übersicht über den Stand der Überbauung, der Erschliessung und der Baureife [UEB]).
3.2.2 Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Hinsichtlich der Frage, wie der Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahre zu berechnen ist, hat das Bundesgericht als Ausgangspunkt verschiedentlich die so genannte Trendmethode als sachlich vertretbar und zulässig erklärt (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341, 221 E. 3b S. 231). Auszugehen ist bei dieser Bedarfsprognose vom Verhältnis der überbauten zu den innerhalb der Bauzone gelegenen noch unüberbauten Flächen. Aus der jährlichen Gegenüberstellung dieser Flächen wird die tatsächliche Beanspruchung der Baulandreserven in den vergangenen Jahren berechnet und danach der im Planungszeitraum zu erwartende Bedarf geschätzt. Dabei werden zusätzliche, besonders entwicklungshemmende oder -fördernde Faktoren mitberücksichtigt. Im einzelnen Fall ist es jedoch nicht ausgeschlossen, anhand der konkreten Verhältnisse davon abzuweichen (vgl. BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341; Urteil 1C 285/2007 vom 22. Mai 2008 E. 5.2).
3.2.3 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts liegen Massnahmen, die geeignet sind, das Entstehen

überdimensionierter Bauzonen zu verhindern oder solche Zonen zu verkleinern, im öffentlichen Interesse. Zu gross bemessene Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzeswidrig (BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307 mit Hinweisen). Dabei gilt es zu beachten, dass für die Festlegung der Bauzonen Art. 15 RPG nicht allein massgebend ist. Auch wenn der Baulandbedarf ein wichtiges Entscheidungskriterium darstellt, verstiesse ein solcher Planungsautomatismus gegen zahlreiche bedeutsame Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes. Die Bauzonenausscheidung hat wie alle Raumplanung eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen (Art. 75 Abs. 1 BV). Sie stellt eine Gestaltungsaufgabe dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 RPG; BGE 116 Ia 221 E. 3b S. 232, 339 E. 3b/aa S. 341 f.; Urteil 1P.37/2003 vom 12. September 2003 E. 4.2.3 in ZBl 106/2005 S. 172). Überdies hat sie einer Vorstellung von der lokal und vor allem regional oder überregional erwünschten Entwicklung zu
entsprechen (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341 f.; Urteil 1C 285/2007 vom 22. Mai 2008 E. 4.2 und 5.3).
3.2.4 Grundsätzlich wird auch im Kanton Graubünden zur Ermittlung des Bauzonenbedarfs auf die Trendmethode abgestellt. Im Frühjahr 2005 umfasste die Wohnbauzonenreserve in Paspels 1.45 ha. In den 14 Jahren seit Erlass des letzten Zonenplans wurden ca. 2.05 ha in der Wohnzone überbaut. Bemessen an einer Planungsperiode von 15 Jahren ergibt sich ein Verbrauch von insgesamt ca. 2.2 ha oder 0.15 ha jährlich. Demnach würde eine Wohnbauzonenreserve von ca. 2.2 ha auch für die nächsten 15 Jahre genügen. Gemäss Planungs-und Mitwirkungsbericht geht die Gemeinde jedoch von einer Zunahme des Bedarfes um ca. 50 % aus, was wiederum der angestrebten Wohnbauzonenreserve von ca. 3 ha entspricht (E. 3.2.1 hiervor). Von den Vorinstanzen wird denn auch zu Recht nicht bestritten, dass die Wohnbauzonenreserve in Paspels derzeit - auf der Basis der Trendmethode - zu gross ist. Die Gemeinde begründet diese Reservenbildung indes mit dem markanten Baulandverbrauch seit dem Jahr 2001. Allein im ersten Halbjahr 2006 seien zehn Anfragen von potentiellen Baulandinteressenten eingegangen. Aufgrund der kurzen Distanz zu Chur sei Paspels als Wohngemeinde besonders attraktiv. Die Regierung hat diese Argumentation gestützt und wurde darin vom Verwaltungsgericht bestätigt.
3.2.5 Die Vorinstanzen erachten insbesondere die Vorgaben des kantonalen Richtplans "RIP 2000" als erfüllt. Dieser hält als Zielsetzung zunächst fest, dass Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet konsequent getrennt werden sollen. Die Funktionsfähigkeit der Siedlungen und der Bedarf an Nutzfläche sollen durch Siedlungsentwicklung nach innen, optimierte Siedlungsnutzung und Siedlungserneuerung langfristig gesichert werden. Der Bodenverbrauch wird nach dieser Zielsetzung minimiert, indem das Siedlungsgebiet massvoll und gezielt erweitert wird. Sodann wird unter dem Titel "Strategische Schwerpunkte" festgehalten, dass die Entwicklung des Siedlungsgebiets wo immer möglich und zweckmässig nach innen erfolgen solle. Die Bausubstanz und Infrastruktur sollen langfristig in ihrem Wert gesichert werden. Dabei ist vorgesehen, die Siedlungsqualität zu erhalten oder zu verbessern und die Verfügbarkeit des Baulands zu fördern. Erweiterungen des Siedlungsgebiets werden gemäss Richtplan dort vorgenommen, wo Synergien mit bereits getätigten Infrastrukturinvestitionen erreicht werden, wo die Siedlungsqualität verbessert oder erhalten werden kann und wo eine ausgewiesene Nachfrage besteht. Die zusätzliche Umweltbelastung wird danach möglichst gering
gehalten. Der Richtplan knüpft Erweiterungen des Siedlungsgebiets zusätzlich an folgende Anforderungen:
Leitbild, Zielvorstellungen
In städtischen Räumen/Agglomerationen und Tourismusräumen: Abstimmung auf regionales Siedlungskonzept
Bedarfsnachweis (Nutzungsreserven, künftiger Bedarf)
Gestaltungs- und Erschliessungskonzept
Keine anderen überwiegenden Interessen berührt
Nachweis über die Verfügbarkeit des Baulands
Damit nimmt der Richtplan weitgehend die in E. 3.2.2 und 3.2.3 hiervor zitierten Grundsätze der Rechtsprechung auf. Gemäss Regierung und Verwaltungsgericht stimmen die geplanten Einzonungen mit diesen Voraussetzungen zur Siedlungserweiterung überein. Zu prüfen ist, ob die Begründung der kantonalen Instanzen eine Erweiterung der Bauzone über den von der Trendmethode vorgegebenen Rahmen hinaus rechtfertigt.
3.3
3.3.1 Zur Anforderung 1 (Leitbild, Zielvorstellungen) ist festzustellen, dass sich die Gemeinde im Rahmen der Ortsplanungsrevision ein Leitbild gegeben hat. Gemäss der Zielsetzung "Bevölkerungswachstum und Raumplanung" sollen Zuzüge von Familien- und Personengruppen massvoll gefördert werden. Weiter solle der Gemeindevorstand mit Modellen die Auswirkungen des Wachstums auf die Ortsplanung und die Infrastruktur

aufzeigen. Die Bauzonen sollen gemässigt erweitert werden. Zudem sei verdichtetes Bauen in bestehenden Quartieren unter Berücksichtigung der bestehenden Dorfstruktur zu fördern. Das räumliche Konzept der Gemeinde vom November 2002 sieht in Ziff. 6.2 eine massvolle Erweiterung der Bauzonen zur Ermöglichung von Neuzuzügen vor. Die Gemeinde denke dabei besonders auch an junge Familien und Senioren. Zu diesem Zweck sollen kleinere Mehrfamilienhäuser mit attraktiven Mietwohnungen erstellt werden können. Wohnzonen sollen so ausgestaltet werden, dass attraktive Wohnlagen geboten werden können. Neueinzonungen nehmen zudem gemäss dem räumlichen Konzept Rücksicht auf die Landwirtschaft, die Natur und die Landschaft. Verdichtetes Bauen soll durch die Gemeinde ermöglicht und gefördert werden, ohne dabei die bestehenden Dorfstrukturen zu
beeinträchtigen. Generell wünsche die Paspelser Bevölkerung, dass mit dem Dorfbild sorgfältig umgegangen werde, ohne die Entwicklungsmöglichkeit des Dorfes zu stark einzuschränken ("kein Museumsdorf"). Eine Vermischung von alt und neu sei möglichst zu vermeiden.
3.3.2 Dem angefochtenen Entscheid lässt sich nicht entnehmen, inwiefern etwa beim Beschluss der Bauzonenerweiterung die Möglichkeit des sowohl im Leitbild als auch im räumlichen Konzept genannten verdichteten Bauens geprüft wurde. Die Regierung hält zur Anforderung 1 lediglich fest, dass ein Leitbild und ein räumliches Konzept beständen und dass die in diesen Vorlagen enthaltenen Ausführungen der Gemeinde über ihre Zielvorstellungen im Bereiche Siedlungsentwicklung die vorgenommenen Einzonungen genügend zu begründen vermöchten. Inwiefern die in Leitbild und Konzept formulierten Zielsetzungen bei der Festsetzung der einzuzonenden Flächen Berücksichtigung fanden, geht auch aus ihrem Beschluss nicht hervor.

3.4 Der kantonale Richtplan macht keine Aussage zur Bauzonengrösse oder Siedlungsdichte in Graubünden. Indessen finden sich im "Siedlungsbericht Graubünden" des kantonalen Amtes für Raumentwicklung vom September 2007 Informationen dazu. Es handelt sich dabei um eine Analyse der Siedlungsentwicklung seit dem Jahr 1980. Demzufolge liege Graubünden mit einer Bauzonenbeanspruchung von 389 m^2 pro Einwohner über dem schweizerischen Mittelwert von 235 m^2 pro Einwohner. Der Grund dafür liege im Flächenverbrauch für Gastbetten, Zweitwohnungen und touristische Infrastrukturanlagen. Bezogen auf die überbauten Wohn- und Mischzonen weise der Kanton Graubünden rund 150 m^2 Fläche pro Einwohner auf (für die Schweiz gelte ein Wert von 214 m^2 pro Person). Mit Bauzonenreserven von 16 % liege der Kanton tiefer als der schweizerische Durchschnitt von ca. 18-20 %. Dies seien gute Voraussetzungen für eine kompakte Siedlungsentwicklung. Die Bautätigkeit sei während der letzten Jahre mehrheitlich innerhalb des bereits überbauten Gebiets sowie innerhalb der bestehenden Bauzonenreserven erfolgt, d.h. ohne zusätzliche Einzonungen (Siedlungsbericht Graubünden, S. 52).
3.4.1 Letzterem Umstand gilt es auch vorliegend Rechnung zu tragen. Wenn sich die Gemeinde auf die rege Bautätigkeit in den Jahren 2001-2004 beruft, ist zu beachten, dass die meisten Bauvorhaben in bestehender Bausubstanz realisiert wurden. Von insgesamt 20 Baugesuchen umfassten deren sieben Umbauten, bei vieren handelte es sich um Anbauten und bei den restlichen neun um tatsächliche Neubauten (davon zwei verbunden mit einem vorherigen Abbruch; siehe dazu die Zusammenstellung "Bautätigkeit in der Gemeinde Paspels von 2001-2004", Beilage 9 der Gemeinde im Verfahren vor Verwaltungsgericht). Die Neubauten machten demnach weniger als die Hälfte aus. Das ARE gibt denn auch zu Recht zu bedenken, dass im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung der Bauzonenerweiterung ebenfalls die Möglichkeiten des bestehenden Umnutzungspotentials aufzuzeigen wären. Wie das Bundesgericht bereits früher festgehalten hat, rechtfertigen private Nachfragen allein noch keine Bauzonenerweiterungen (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341). Im Unterschied zum Siedlungsbericht ist der gesteigerte Bauzonenbedarf vorliegend auch nicht mit Massnahmen zur Tourismusförderung begründet worden. Insbesondere aber lässt die kommunale Planung die Bezugnahme auf die überregional erwünschte Entwicklung vermissen: Wie gesehen verlangt der Richtplan für städtische Räume/Agglomerationen die Abstimmung auf ein regionales Siedlungskonzept. Massgeblich ist vorliegend unbestrittenermassen das im Entwurf vorliegende Agglomerationsprogramm "Modellprojekt Agglomeration Chur und Umgebung - MACU". Dieses teilt Paspels dem "achsennahen Gebiet" zu. Die Funktion dieser Gebiete wird gemäss dem Entwurf vom 15. September 2006 wie folgt umschrieben:
In der Regel attraktive Wohnlagen aufgrund der Landschaft und der Besonnung mit guter Erschliessung durch den motorisierten Individualverkehr, aber weniger guter Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr.
Wichtige Gebiete für die Naherholung in bekannten Kulturlandschaften (Domleschg, Herrschaft)
Potenziale für die Entwicklung von kulturorientiertem Tourismus und Naherholung.

Als "Stossrichtung" wird eine qualitativ hochstehende Siedlungsentwicklung in erster Linie innerhalb bestehender Bauzonen angestrebt. Daneben werden eine qualitativ hochstehende Naherholungsfunktion und Tourismus namentlich durch sorgfältige Inwertsetzung der besonderen Werte der Kulturlandschaft (z.B. Burgenlandschaft, Weintourismus) genannt.
3.4.2 Die Regierung gelangt zwar zum Schluss, die Einzonungen in Paspels widersprächen dem "MACU" nicht, und das Verwaltungsgericht stimmt dieser Einschätzung zu. Indes wird nicht aufgezeigt, inwiefern etwa versucht wurde, die Siedlungsentwicklung zunächst innerhalb der bestehenden Bauzone zu fördern. Das Verwaltungsgericht führt dazu lediglich aus, das "MACU" fordere in erster Linie eine Siedlungsentwicklung innerhalb der Bauzone. Erweiterungen nach Aussen seien grundsätzlich möglich und bei Ausgangslagen wie der vorliegenden durchaus zulässig. Weshalb die Situation in Paspels ein Abweichen vom vorgegebenen Konzept des "MACU" rechtfertigen soll, geht aus dem Urteil nicht hervor.

Nach Auffassung des ARE müssen zudem bei Bauzonenerweiterungen in einem Agglomerationsgürtel über den ausgewiesenen Bedarf hinaus schwergewichtig Gebiete eingezont werden, die gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind. Diese Anforderung an ein Agglomerationsgebiet stellt auch der kantonale Richtplan "RIP 2000" (S. 16): Dort nennt die Beschreibung des Raumtyps "Städtische Räume/Agglomerationen" gut ausgebaute Verkehrsnetze für den öffentlichen und den individuellen Verkehr. Diese Problematik fand in den Entscheiden der Vorinstanzen keine Erwähnung. Insgesamt erscheinen die Überlegungen zur überregionalen Abstimmung der Planungsmassnahmen als eher rudimentär.

3.5 Was den Bedarfsnachweis (Anforderung 3 nach dem Richtplan) betrifft, ist bereits festgestellt worden, dass die Einzonungen den gemäss Trendmethode vorgegebenen Rahmen sprengen. Selbst wenn die Regierung ausführt, es handle sich um eine relativ kleine Gesamtfläche, die eingezont werde, ändert dies nichts daran, dass eine überzeugende Begründung für diese Massnahme fehlt.

3.6 Die Anforderung 4 des Richtplans für Einzonungen verlangt ein Gestaltungs- und Erschliessungskonzept. Das Verwaltungsgericht erachtet diese Voraussetzung aufgrund der vorgesehenen Quartierplanpflicht in Pradasetga Sura als erfüllt. Hinsichtlich der Erschliessung gelangt es aufgrund des Augenscheins zum Schluss, eine befahrbare Zu- und Wegfahrtsrampe sei realisierbar, auch wenn von den Beschwerdeführern nicht zu Unrecht geltend gemacht worden sei, dass die neue Strasse insbesondere im Einmündungsbereich relativ steil ansteige. Auch die Regierung äussert sich recht zurückhaltend, wenn sie feststellt, die Situation habe sich nicht als derart negativ präsentiert, dass einer Einzonung des fraglichen Gebiets aus erschliessungstechnischen Gründen geradezu die Genehmigung zu verweigern wäre. Ob die Strasse wie geplant realisierbar ist, kann dahin gestellt bleiben, da selbst wenn die Anforderung 4 erfüllt sein sollte, dies noch keine genügende Begründung für die grosszügigen Einzonungen darstellt. Immerhin scheinen die Zweifel der Beschwerdeführer nach dem Ergebnis des bundesgerichtlichen Augenscheins nicht aus der Luft gegriffen. Daran ändern auch die präzisierenden Ausführungen der Gemeinde zum Protokoll des Augenscheins nichts.
3.7
3.7.1 Gemäss der Anforderung 5 dürfen einer Einzonung keine überwiegenden Interessen entgegen stehen. Dazu zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung, die von den Beschwerdeführern behaupteten Verstösse gegen Planungsziele und -grundsätze träfen nicht zu und die geltend gemachten privaten Interessen (der Verzicht auf eine Aufweichung des bestehenden Dorfabschlusses und das Interesse an einem Verzicht auf eine Einzonung in Pradasetga und an einer Verlegung der Einzonung ins Gebiet Punis) seien nicht überwiegend. Aus dem Einwand, das Konzentrationsprinzip sei verletzt worden, könnten die Beschwerdeführer nichts zu ihren Gunsten ableiten. Zwar wolle dieses die Entwicklung des Siedlungsgebiets nach innen lenken. Abweichungen seien aber möglich. Aufgrund der von der Gemeinde dargelegten Interessen - die hervorragende Wohnlage, die dynamische bauliche Entwicklung in den letzten Jahren, die Zentrumsfunktion im äusseren Domleschg - und aufgrund des Umstandes, dass gemäss Richtplan auch Bauzonenerweiterungen möglich seien, erweise sich die Berufung auf das Konzentrationsprinzip als unbehelflich.
3.7.2 Wie die Regierung in ihrem Beschluss ausführt und sich am bundesgerichtlichen Augenschein bestätigte, markiert das bestehende Quartier Pradasetga einen natürlichen Dorfabschluss. Bei der neu eingezonten Fläche in Pradasetga Sura handelt es sich aber im Gegensatz etwa zu anderen Gebieten in der Gemeinde wie Quadra da Vitg, Pro Luregn oder Richtung Canovasee nicht um ein Gelände, welches besonders geschützt ist.

3.7.3 Das Konzentrationsprinzip verlangt, dass die verschiedenen Nutzungen örtlich sinnvoll zusammengefasst werden, d.h. Bauten und Anlagen sind grundsätzlich auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtsiedlungsgebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zu konzentrieren (vgl. dazu: PETER KARLEN, Neue Entwicklungen in der Nutzungsplanung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: AJP 3/97, S. 244; ALEXANDRE FLÜCKIGER, Kommentar RPG, Rz. 17 zu Art. 15). Dieser Grundsatz, wonach die Siedlungstätigkeit in Baugebieten zusammenzufassen und vom Nichtbaugebiet räumlich abzutrennen ist, ergibt sich in erster Linie aus Art. 1 RPG (Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens) sowie aus den Planungsgrundsätzen von Art. 3 RPG (Urteil 1A.256/1999 vom 12. April 2000 E. 2b). Die Argumentationen der Vorinstanzen zeigen in keiner Weise auf, inwiefern versucht wurde, den zitierten Grundsätzen der Raumplanung Rechnung zu tragen. Wenn das Verwaltungsgericht auf die dynamische bauliche Entwicklung der letzten Jahre abstellt, verkennt es, dass es sich bei einem Grossteil der Bauvorhaben um Um- oder Anbauten gehandelt hat (siehe E. 3.4.1 hiervor). Zudem genügen private Nachfragen allein nicht, um eine Bauzonenerweiterung zu rechtfertigen. Der Verzicht auf eine "Aufweichung" des bestehenden Dorfabschlusses liegt entgegen der Auffassung der Vorinstanzen im öffentlichen Interesse und nicht im privaten der Beschwerdeführer (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG). Was schliesslich die behauptete Zentrumsfunktion Paspels' im äusseren Domleschg angeht, wird nicht weiter dargelegt, ob eine überregionale Planung und Koordination stattgefunden hat. Aus dem Richtplan ergibt sich diese zentrale Funktion der Gemeinde jedenfalls nicht. Am bundesgerichtlichen Augenschein ergaben sich einige Anhaltspunkte, die auf eine gewisse zentrale Lage von Paspels schliessen lassen (Feuerwehrstandort des Domleschg, Oberstufen-Schulhaus, Restaurant, Laden etc.). Der Bestand dieser Einrichtungen vermag eine überregionale Planung der Siedlungsentwicklung jedoch nicht zu ersetzen.
3.7.4 Die Überprüfung, ob ein Nutzungsplan als materiell bundesrechtskonform anerkannt werden kann, darf sich wie erwähnt nicht auf die Frage der Dimensionierung der Bauzonen beschränken. Vielmehr muss untersucht werden, ob die Zonenplanung als Ganzes nach den gesetzlichen Zonenkriterien (Art. 14 ff. RPG) und aufgrund einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte erfolgt ist. Hierzu gehört auch das Gebot der Schonung der Landschaft; insbesondere sollen naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG). Die so genannt sektorielle Betrachtungsweise, die sich nur auf einen Teil des Planungsgebiets beschränkt, hat das Bundesgericht ausdrücklich verworfen (BGE 122 II 326 E. 5b S. 330; Urteil 1A.200/1997 vom 11. November 1997 E. 3b, in: ZBl 100/1999 S. 33). Vorliegend jedoch lässt die Planung diese Gesamtschau vermissen. Zwar zeigt die Regierung im Beschluss vom 20. September 2005 auf, weshalb die Gemeinde der Einzonung in Pradasetga Sur den Vorzug gegenüber Punis gegeben hat. Aber auch diese Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen vermag nicht darzutun, weshalb die über den Bedarf hinausgehenden Einzonungen in einer neuen Geländekammer gerechtfertigt sein sollen. Insbesondere geht aus den Akten und den vorinstanzlichen Entscheiden nicht hervor, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen tatsächlich geprüft worden wäre. Den Beschwerdeführern ist darum darin zuzustimmen, dass keine den Grundsätzen des RPG entsprechende Interessenabwägung stattgefunden hat.

3.8 Als sechste Anforderung wird im Richtplan schliesslich der Nachweis über die Verfügbarkeit des Baulandes genannt. Diese Anforderung erscheint im Hinblick auf die Realisierung der Nutzungsplanung auch aus bundesrechtlicher Sicht von erheblicher Bedeutung. Nach den Akten und den Erkenntnissen am bundesgerichtlichen Augenschein bestehen berechtigte Zweifel an der Verfügbarkeit der umstrittenen Flächen für eine Überbauung. Selbst die Regierung äussert ihre Zweifel daran, ob eine Baulandumlegung ausreiche, um die Verfügbarkeit des Landes sicherzustellen. Nach dem kantonalen Recht treffen "die Gemeinden insbesondere bei Einzonungen und Umzonungen die erforderlichen Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zonenzweck" (Art. 19 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 [KRG]). Dass die Gemeinde solche Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit der Bodens für die Überbauung ergriffen hätte, ist nicht ersichtlich. Die Verfügbarkeit des Baulands ist jedoch bereits aufgrund des Richtplans eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine Einzonung in die Bauzone und ist somit auch bei der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Einzonung zu berücksichtigen.

3.9 Insgesamt genügen die vorliegenden Begründungen nicht, um die über den gemäss Trendmethode ausgewiesenen Bedarf hinausgehenden Einzonungen zu rechtfertigen. Bei diesem Ergebnis kann von einer eingehenderen Prüfung der Rügen zur Verletzung der Eigentumsgarantie und zur Erschliessungssituation abgesehen werden.

4.
Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich demnach, dass die Beschwerde gutzuheissen und das angefochtene Urteil aufzuheben ist. Die Angelegenheit ist an das Verwaltungsgericht zum Entscheid im Kostenpunkt zurückzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Indes hat die Gemeinde Paspels die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 16. Februar 2007 aufgehoben. Die Angelegenheit wird an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zu neuem Entscheid im Kostenpunkt zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Die Gemeinde Paspels hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. November 2008

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Haag