

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|--------|
| Vorwort | V |
| Inhaltsübersicht | VII |
| Inhaltsverzeichnis | XI |
| Abkürzungsverzeichnis | XXXIII |
| Literaturverzeichnis | XLI |
| Materialienverzeichnis | LV |
| Verzeichnis der amtlichen Publikationen | LVII |

| | |
|--------------------------------|---|
| Einleitung | 1 |
| I. Gegenstand der Arbeit | 1 |
| II. Forschungsfragen | 1 |
| III. Methode | 2 |
| IV. Aufbau der Arbeit | 2 |

| | |
|---------------------------------|----------|
| Teil 1: Grundlagen | 5 |
|---------------------------------|----------|

| | |
|--|----------|
| Kapitel 1: Begriff, Entwicklung, rechtsdogmatische Einordnung | 5 |
| I. Begriff | 5 |
| II. Kooperative Planungen im Wandel der Zeit | 6 |
| 1. Kurzer historischer Rückblick | 6 |
| 2. Zur neuen Qualität kooperativer Planungen heutiger Zeit | 6 |
| 3. Pionierprojekte | 7 |
| 3.1 Städtebauliche Entwicklung der Industriebranche Zürich-West | 7 |
| 3.2 Ersatzneubau «Hauptsitz Swiss Re» in Zürich | 9 |
| 3.3 Quartierentwicklung «Erlenmatt» in Basel | 9 |
| 3.4 Umnutzung des Sulzerareals in Winterthur: Lokstadt | 10 |
| 4. Entwicklungsstand und Perspektiven | 11 |
| III. Rechtsdogmatische Einordnung | 12 |

| | |
|---|-----------|
| Kapitel 2: Verortung kooperativer Planungen im Raumplanungsrecht | 13 |
| I. Begriff der Raumplanung | 13 |

| | |
|---|-----------|
| II. Planungsträger | 14 |
| III. Planungspflicht | 14 |
| IV. Instrumente der Raumplanung | 15 |
| 1. Rechtlicher Ordnungsrahmen | 15 |
| 2. Planerischer Stufenbau | 15 |
| V. Prozessorientierung des Raumplanungsrechts | 17 |
| <hr/> | |
| Kapitel 3: Das kooperative Element kooperativer Planungen | 18 |
| I. Kooperation, Koordination, Konsens: begriffliche Auslegeordnung | 18 |
| II. Kooperation als Kommunikationsprozess | 18 |
| III. Kooperatives Staatshandeln | 19 |
| 1. Charakteristika | 19 |
| 2. Formen | 20 |
| <hr/> | |
| Kapitel 4: Abgrenzung | 21 |
| I. Mitwirkung der Bevölkerung | 21 |
| II. Partizipation der Bevölkerung | 23 |
| III. Gehörsanspruch Betroffener | 24 |
| <hr/> | |
| Kapitel 5: Gründe für die Integration kooperativer Elemente in die Raumplanung | 25 |
| I. Steuerungsdefizit hoheitlicher Raumplanung | 25 |
| II. Steigende Anforderung an die Raumplanung | 26 |
| III. Kooperative Ansätze als neue Problemlösungsmechanismen | 28 |
| 1. Zur Bedeutung qualitätsvoller Siedlungsstrukturen | 28 |
| 2. Siedlungsqualität als öffentliches Gut | 29 |
| 3. Kooperation als Methode zur Bereitstellung hoher Siedlungsqualitäten | 29 |
| IV. ... im Kontext veränderter Staatlichkeit | 31 |
| <hr/> | |
| Kapitel 6: Kooperative Planungen in der Praxis | 32 |
| I. Erwartungen an kooperative Planungen | 32 |
| II. Typische Stationen kooperativer Planungen | 32 |
| III. Erfolgs- und Risikofaktoren | 35 |

| | |
|--|-----------|
| Teil 2: Handlungsformen | 39 |
| Kapitel 7: Überblick | 39 |
| I. Sondernutzungspläne | 39 |
| 1. Begriff, Funktion und Stellung im planerischen Stufenbau .. | 39 |
| 1.1 Begriff und Funktionen | 39 |
| 1.2 Verhältnis zur Grundordnung | 40 |
| 1.3 Verhältnis zur Baubewilligung | 41 |
| 2. Rechtsnatur und Rechtswirkungen | 41 |
| 2.1 Rechtsnatur | 41 |
| 2.2 Rechtswirkungen | 43 |
| <i>a Schranken- versus Konkretisierungstheorie</i> | 43 |
| <i>b «Negative» Rechtswirkungen im Grundsatz</i> | 44 |
| 3. Planerlass | 45 |
| II. Verwaltungsrechtliche Verträge | 46 |
| 1. Begriff und Begriffselemente | 46 |
| 1.1 Begriff | 46 |
| 1.2 Begriffselemente | 46 |
| <i>a Begriffselement «öffentlichrechtlich»</i> | 46 |
| <i>b Begriffselement «wechselseitig»</i> | 46 |
| <i>c Begriffselement «subordinationsrechtlich»</i> | 47 |
| 2. Abgrenzung | 47 |
| 2.1 Abgrenzung zur Verfügung | 47 |
| 2.2 Abgrenzung zum zivilrechtlichen Vertrag | 49 |
| 2.3 Abgrenzung zur informellen Absprache | 50 |
| 3. Zulässigkeit der Vertragsform | 51 |
| 3.1 Überblick über die Voraussetzungen | 51 |
| 3.2 Zulässigkeit der Vertragsform im Grundsatz | 51 |
| 3.3 Sachliche Gründe für die Wahl der Vertragsform | 52 |
| <i>a Kriterium der «besseren Geeignetheit»</i> | 52 |
| <i>b Kritik durch Teile der Lehre</i> | 54 |
| <i>c Würdigung</i> | 55 |
| 4. Zulässigkeit des Vertragsinhalts | 55 |
| 4.1 Grundsätze | 55 |
| 4.2 Gesetzliche Grundlage | 57 |
| <i>a Zum Stand von Rechtsprechung und Lehre</i> | 57 |
| <i>(i) Stand der Rechtsprechung</i> | 57 |
| <i>(ii) Stand der Lehre</i> | 58 |
| <i>(iii) Zwischenfazit</i> | 59 |

| | |
|--|----|
| b Funktionen des Legalitätsprinzips und der Einwilligung: eine Gegenüberstellung | 59 |
| (i) <i>Rechtsstaatliche Funktion des Legalitätsprinzips: Berechenbarkeit staatlichen Handelns</i> | 59 |
| (ii) <i>Rechtsstaatliche Funktion des Legalitätsprinzips: Herstellung von Rechtsgleichheit</i> | 60 |
| (iii) <i>Demokratische Funktion des Legalitätsprinzips</i> .. | 62 |
| (iv) <i>Zwischenfazit</i> | 63 |
| c Freiwilligkeit der Einwilligung | 63 |
| (i) <i>Freiwilligkeit der Einwilligung als Bedingung für deren Funktion als Surrogat der individualrechtsschützenden Funktion von Normen</i> | 63 |
| (ii) <i>Freiwilligkeit als Abwesenheit von rechtlichem und rechtlich relevantem faktischem Zwang – zur Theorie Spannowskys</i> | 64 |
| (iii) <i>Vertragsverhältnisse als «Verhältnisse spezifisch gearteter Subordination» – zur Theorie Thurnherrs</i> | 66 |
| (iv) <i>Zwischenfazit</i> | 67 |
| d Besonderheiten des Kausalabgaberechts | 69 |
| e Fazit | 70 |
| 4.3 Öffentliches Interesse | 71 |
| 4.4 Verhältnismässigkeit | 71 |
| a Teilgehalte: Überblick | 71 |
| b Ausgewogenheit der Leistungen | 72 |
| c Koppelungsverbot | 73 |
| 5. Entstehung, Auslegung, Beendigung | 74 |
| III. Informelle Absprachen | 75 |
| 1. Begriff und Begriffselemente | 75 |
| 1.1 Begriff | 75 |
| 1.2 Begriffselemente | 75 |
| a Begriffselement «Verwaltungsangelegenheit» | 75 |
| b Begriffselement «formlos» | 75 |
| c Begriffselement «einvernehmlich» | 76 |
| d Begriffselement «faktische Bindungswirkung» | 76 |
| 2. Abgrenzung | 78 |
| 2.1 Abgrenzung zur Verfügung | 78 |
| 2.2 Abgrenzung zum verwaltungsrechtlichen Vertrag | 78 |
| 3. Funktionen | 78 |
| 4. Zulässigkeit | 79 |

| | | |
|-------------------|---|-----------|
| 4.1 | Zulässigkeit der Abspracheform | 79 |
| 4.2 | Zulässigkeit des Abspracheinhalts | 80 |
| <hr/> | | |
| Kapitel 8: | Kooperative Sondernutzungspläne | 81 |
| I. | Rechtsnatur | 81 |
| 1. | Widerspruch zwischen Form und Inhalt | 81 |
| 2. | Planentwürfe als informelle Absprachen | 81 |
| II. | Charakteristika der Kooperation | 82 |
| 1. | Erzeugung und Ausgleich planerischer Mehrwerte | 82 |
| 1.1 | Tauschprinzip als Kern der Kooperation | 82 |
| 1.2 | Mehrwertausgleich als Merkmal kooperativer Planungen | 82 |
| 1.3 | «Antizipierter» Mehrwertausgleich als Variante des Ausgleichs | 83 |
| 2. | Verhältnis spezifisch gearteter Subordination | 83 |
| III. | Zulässigkeit kooperativer Planinhalte | 84 |
| 1. | Grundsätzliche Offenheit der Nutzungsplanung für kooperative Inhalte | 84 |
| 2. | Inhaltsbestimmung: Grundsätze | 84 |
| 2.1 | Inhaltsbestimmung durch Interessenabwägung | 84 |
| 2.2 | Bedeutung der Einwilligung für die Inhaltskonkretisierung | 85 |
| 3. | Detaillierungsgrad kooperativer Nutzungspläne und Bedeutung der Einwilligung | 86 |
| 3.1 | Detaillierungsgrad einseitig-hoheitlicher Pläne | 86 |
| 3.2 | Detaillierungsgrad kooperativ erarbeiteter Pläne | 87 |
| a | <i>Projektbezug kooperativ erarbeiteter Pläne</i> | 87 |
| b | <i>Interessenkonvergenz und Freiwilligkeit der Einwilligung</i> | 87 |
| c | <i>Erfordernis sanktionsbewehrter Baupflichten</i> | 88 |
| 4. | «Antizipierter» Mehrwertausgleich und Bedeutung der Einwilligung | 89 |
| 4.1 | Ausgangspunkt | 89 |
| a | <i>Anforderungen an Sondernutzungspläne</i> | 89 |
| b | <i>Zweck dieser Anforderungen</i> | 89 |
| 4.2 | Gestaltungsspielraum für Massnahmen des «antizipierten» Mehrwertausgleichs | 90 |
| a | <i>Nutzungs- und Bauvorschriften als Grenze</i> | 90 |
| b | <i>Kantonaler Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 RPG als Grenze</i> | 91 |
| c | <i>Zwischenfazit</i> | 92 |

| | |
|---|------------|
| 4.3 Umfang des «antizipierten» Mehrwertausgleichs | 92 |
| <i>a Ausgangspunkt: Zulässigkeit des «antizipierten» Mehrwertausgleichs im Grundsatz</i> | 92 |
| <i>b Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Zulässigkeitsgrenze</i> | 92 |
| <i>c Das Gleichheitsgebot als Zulässigkeitsgrenze</i> | 93 |
| (i) <i>Bedeutung des Gleichheitsgebots für den «antizipierten» Mehrwertausgleich</i> | 93 |
| (ii) <i>Bedeutung der Einwilligung in Bezug auf das Gleichheitsgebot</i> | 94 |
| (iii) <i>Erfordernis gesetzlicher Normierung</i> | 94 |
| <i>d Das Erfordernis demokratischer Legitimation als Zulässigkeitsgrenze</i> | 95 |
| <i>e Zwischenfazit</i> | 95 |
| 5. Fazit | 96 |
| <hr/> | |
| Kapitel 9: Städtebauliche Verträge | 97 |
| I. Grundlagen | 97 |
| 1. Begriff | 97 |
| 1.1 Definition | 97 |
| 1.2 Begriffsursprung | 97 |
| 1.3 Verwendung in der Schweiz | 98 |
| 1.4 Exkurs: Begriff der Vertragsraumordnung | 98 |
| 2. Zulässigkeit der Vertragsform | 99 |
| 2.1 Zulässigkeit der Vertragsform nach Massgabe des Raumplanungsrechts des Bundes | 99 |
| <i>a Ausdrücklicher Ausschluss planerischer Inhalte</i> | 99 |
| <i>b Raum für ergänzende vertragliche Lösungen</i> | 101 |
| 2.2 Zulässigkeit nach Massgabe des kantonalen Rechts am Beispiel der Kantone Bern, St. Gallen und Zürich | 103 |
| <i>a Gesetzesvorbehalt in Bezug auf konkrete Vertragstypen: das Berner Regelungsmodell</i> | 103 |
| <i>b Ausdrückliche Zulässigkeit städtebaulicher Verträge im Grundsatz: das St. Galler Regelungsmodell</i> | 104 |
| <i>c Bloss punktuelle Regelung städtebaulicher Verträge: das Zürcher Regelungsmodell</i> | 105 |
| 2.3 Bessere Eignung | 106 |
| 3. Zulässige Vertragsinhalte | 107 |
| 4. Funktion städtebaulicher Verträge im Planungsprozess .. | 108 |

| | | |
|------|---|-----|
| 4.1 | Stellung im Planungsprozess | 108 |
| a | <i>Vorbereitung und Ordnung der Planungen</i> | 108 |
| b | <i>Sicherung und Ergänzung der Nutzungspläne</i> | 108 |
| c | <i>Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die Realisierung der Nutzungspläne</i> | 109 |
| d | <i>Durchführung der planerischen Massnahmen</i> | 109 |
| 4.2 | Vertragstypen in der Praxis | 110 |
| 5. | Charakteristika städtebaulicher Verträge | 110 |
| 5.1 | Städtebauliche Verträge als verwaltungsrechtliche Verträge | 110 |
| 5.2 | Städtebauliche Verträge als unvollkommen zweiseitige Verträge | 110 |
| 5.3 | Städtebauliche Verträge als bedingte Verträge | 111 |
| II. | Städtebauliche Rahmenverträge | 112 |
| 1. | Definition, Funktion, Gegenstand | 112 |
| 1.1 | Definition | 112 |
| 1.2 | Funktion | 112 |
| 1.3 | Gegenstand | 112 |
| 2. | Zulässigkeit | 113 |
| 2.1 | Planungsziele | 113 |
| 2.2 | Verfahrensfragen | 114 |
| a | <i>Verfahrensablauf, Regeln der Zusammenarbeit, Beizug Dritter</i> | 114 |
| b | <i>Wettbewerbsverfahren</i> | 114 |
| 2.3 | Kostenteiler | 115 |
| a | <i>Gegenstand; bestehende Regelungen</i> | 115 |
| b | <i>Abgaberechtliche Einordnung</i> | 116 |
| c | <i>Zulässigkeit vertraglicher Absprachen</i> | 117 |
| d | <i>Kostentragung im Fall des Scheiterns der Kooperation</i> | 118 |
| e | <i>Exkurs: Übertragung planerischer Aufgaben auf Private</i> | 119 |
| III. | Vertragliche Baupflichten | 120 |
| 1. | Definition, Funktion und Gegenstand | 120 |
| 1.1 | Definition | 120 |
| 1.2 | Funktion | 120 |
| 1.3 | Gegenstand | 120 |
| 2. | Baupflichten gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. d sowie Art. 15a Abs. 2 RPG | 121 |
| 3. | Baupflichten und kooperative Planungen | 121 |
| 4. | Zulässigkeit | 122 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 4.1 | Baupflichten bei der Einzonung von Bauland | 122 |
| | <i>a Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG: Regelungsgegenstand</i> | 122 |
| | <i>b Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG: gesetzliche Grundlage für Verträge?</i> | 122 |
| | <i>c Regelungsbedarf bezüglich Sanktionen</i> | 123 |
| | (i) <i>Erfordernis kantonalen Ausführungsrechts</i> | 123 |
| | (ii) <i>Vertraglicher Gestaltungsspielraum</i> | 124 |
| | <i>d Exkurs: Erfordernis ausgearbeiteter Projekte</i> | 125 |
| 4.2 | Baupflichten bei unbebautem Bauland | 126 |
| | <i>a Art. 15a Abs. 2 RPG: Regelungsgegenstand</i> | 126 |
| | <i>b Art. 15a Abs. 2 RPG: gesetzliche Grundlage für Verträge?</i> | 126 |
| | <i>c Verhältnis von Art. 15a Abs. 2 und Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG</i> | 127 |
| | <i>d Art. 9 Abs. 1 WEG: gesetzliche Grundlage für Verträge?</i> | 128 |
| 4.3 | Vertragliche Baupflichten bei überbautem Bauland | 128 |
| 5. | Gesetzgebung der Kantone | 130 |
| 5.1 | Vertragliche Baupflichten bei der Einzonung von Bauland | 130 |
| 5.2 | Vertragliche Baupflichten bei unbebautem Bauland | 131 |
| 5.3 | Vertragliche Baupflichten bei überbautem Bauland | 131 |
| 5.4 | Kritische Würdigung | 132 |
| IV. | Mehrwertausgleichsverträge | 134 |
| 1. | Definition, Funktionen, Gegenstand und Abgrenzung | 134 |
| 1.1 | Definition | 134 |
| 1.2 | Funktionen des Mehrwertausgleichs | 134 |
| | <i>a Gerechtigkeitsfunktion</i> | 134 |
| | <i>b Städtebauliche Funktion</i> | 134 |
| 1.3 | Typische Regelungsinhalte | 135 |
| | <i>a (Zweckgebundene) Geldleistungen</i> | 135 |
| | <i>b Sach- und Dienstleistungen</i> | 135 |
| 1.4 | Abgrenzung zum Infrastrukturvertrag | 136 |
| 2. | Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 RPG | 137 |
| 2.1 | Regelung von 1979 und kantonale Umsetzung | 137 |
| 2.2 | Revision von 2012 und kantonale Umsetzung | 137 |
| | <i>a Parlamentarischer Prozess</i> | 137 |
| | <i>b Gegenstand der Revision</i> | 138 |
| | <i>c Umsetzung in den Kantonen</i> | 139 |
| | <i>d Regelungsmodelle</i> | 140 |
| 3. | Zulässigkeit | 140 |

| | | |
|-----|---|------------|
| 3.1 | Stand der Rechtsprechung | 140 |
| 3.2 | Stand der Lehre | 142 |
| | <i>a Einleitende Bemerkungen</i> | <i>142</i> |
| | <i>b Meinung 1: Art. 5 RPG als mittelbare gesetzliche Grundlage</i> | <i>142</i> |
| | <i>c Meinung 2: Erfordernis eines kantonalen Gesetzes ...</i> | <i>144</i> |
| 3.3 | Kritische Würdigung | 145 |
| | <i>a Rechtsstaatliche Funktion des Legalitätsprinzips: Berechenbarkeit staatlichen Handelns</i> | <i>145</i> |
| | <i>b Rechtsstaatliche Funktion des Legalitätsprinzips: Herstellung von Rechtsgleichheit</i> | <i>146</i> |
| | <i>(i) Pro memoria 1: Geltung des Gleichheitsgebots ...</i> | <i>146</i> |
| | <i>(ii) Pro memoria 2: formale Gleichheit versus Einzelfallgerechtigkeit</i> | <i>147</i> |
| | <i>(iii) Mehrwertausgleich als Fallgruppe formaler Rechtsgleichheit</i> | <i>147</i> |
| | <i>(iv) Bedeutung der Einwilligung in Bezug auf das Gleichheitsgebot</i> | <i>148</i> |
| | <i>(v) Spielraum für vertragliche Flexibilisierung</i> | <i>148</i> |
| | <i>c Demokratische Funktion des Legalitätsprinzips</i> | <i>148</i> |
| | <i>d Entlastung des Verhandlungsprozesses</i> | <i>149</i> |
| | <i>e Fazit</i> | <i>150</i> |
| 4. | Regelungsvorschlag: Zwei-Schichten-Modell | 151 |
| 5. | Gesetzgebung der Kantone im Überblick und kritische Würdigung | 151 |
| 5.1 | Kantonale Regelungsmodelle bis zur RPG-Revision 2012 | 151 |
| 5.2 | Kantonale Regelungsmodelle seit der RPG-Revision 2012 | 153 |
| | <i>a Überblick</i> | <i>153</i> |
| | <i>b Regelungsmodell 1: Zulässigkeit von Verträgen im Rahmen der Abgabelösung</i> | <i>154</i> |
| | <i>c Regelungsmodell 2: Abgabelösung als Ausgangspunkt; Abweichungen durch Vertrag zulässig</i> | <i>155</i> |
| | <i>d Regelungsmodell 3: Mehrwertabschöpfung durch Abgabe oder Vertrag</i> | <i>156</i> |
| | <i>e Regelungsmodell 4: Ausdrückliches Verbot vertraglicher Lösungen</i> | <i>157</i> |
| | <i>f Weiterhin bestehende Praxis: Art. 5 Abs. 1 RPG als mittelbare Gesetzesgrundlage</i> | <i>157</i> |
| 5.3 | Fazit | 157 |

| | |
|--|-----|
| V. Erschliessungsverträge | 158 |
| 1. Definition, Funktionen und Gegenstand | 158 |
| 1.1 Definition | 158 |
| <i>a Der Erschliessungsvertrag</i> | 158 |
| <i>b Die Erschliessung gemäss Art. 19 RPG</i> | 158 |
| 1.2 Funktionen | 159 |
| 1.3 Gegenstand | 160 |
| 2. Zulässigkeit | 161 |
| 2.1 Privaterschliessung | 161 |
| 2.2 Erschliessung «Plus» | 161 |
| 2.3 Erschliessungsbeiträge | 163 |
| <i>a Abgaberechtliche Grundlagen</i> | 163 |
| <i>b Verbot der Abgabevergünstigung</i> | 163 |
| <i>c Zulässigkeit von Abgabeaufschlägen</i> | 164 |
| (i) <i>Kritische Würdigung des</i> <i>Bundesgerichtsentscheids Samnaun (GR)</i> | 164 |
| (ii) <i>Kritische Würdigung des Bundesgerichts-</i> <i>entscheids SGI vs. Stadt Solothurn</i> | 165 |
| <i>d Fazit</i> | 167 |
| VI. Spezielle Vertragsklauseln | 168 |
| 1. Konventionalstrafen | 168 |
| 1.1 Ausgangspunkt | 168 |
| 1.2 Gegenstand | 168 |
| 1.3 Zulässigkeit | 169 |
| <i>a Stand der Lehre</i> | 169 |
| <i>b Stand der Rechtsprechung</i> | 170 |
| <i>c Kritische Würdigung</i> | 171 |
| 1.4 Ausgestaltung | 172 |
| <i>a Überblick</i> | 172 |
| <i>b Verhältnis der Konventionalstrafe zur Hauptschuld</i> .. | 172 |
| <i>c Bemessung der Konventionalstrafe</i> | 173 |
| <i>d Zweckbindung der Erträge</i> | 173 |
| 2. Schiedsklauseln | 174 |
| 3. Überbindungsklausel und Grundbucheintrag | 175 |
| 3.1 Überbindungsklausel | 175 |
| 3.2 Exkurs: Grundbucheintrag | 175 |

| | |
|--|-----|
| Kapitel 10: Zum Verhältnis von Plan und Vertrag | 176 |
| I. Wahl der Handlungsform | 176 |
| 1. Art. 2 Abs. 1 RPG als Zuordnungskriterium | 176 |
| 2. Spezielle kantonalesgesetzliche Bestimmungen | 176 |
| 3. Bedeutung informeller Absprachen | 178 |
| II. Gesetzliche Fundierung kooperativer Inhalte | 178 |
| III. Der Mehrwertausgleich im Besonderen | 179 |
| 1. Pro memoria: Methoden und Praxis des Ausgleichs | 179 |
| 2. Zum Verhältnis von planerischem, abgaberechtlichem und vertraglichem Ausgleich | 179 |
| <hr/> | |
| Teil 3: Verfahren | 181 |
| <hr/> | |
| Kapitel 11: Akteure | 181 |
| I. Einführung | 181 |
| II. Staatliche Akteure | 181 |
| 1. Typische Kompetenzordnungen: Überblick | 181 |
| 2. Verfahrensleitung und Verhandlungsführung | 183 |
| 3. Festsetzungsorgan | 184 |
| 3.1 Nutzungspläne | 184 |
| 3.2 Städtebauliche Verträge | 184 |
| 4. Genehmigungsorgan | 184 |
| III. Private Kooperationspartei | 185 |
| 1. Erscheinungsformen | 185 |
| 2. Typische Organisationsmodelle | 186 |
| 3. Anforderungen an die Personen | 188 |
| 3.1 Verfügungsbefugnis über Grundstück(e) | 188 |
| 3.2 ... bei Baurechtsdienstbarkeiten im Besonderen | 188 |
| IV. Externe Konfliktmittler | 189 |
| 1. Funktionen | 189 |
| 2. Methodisches Vorgehen | 190 |
| 3. Anforderungen an die Personen | 190 |
| <hr/> | |
| Kapitel 12: Planerlass- und Vertragsabschlussverfahren | 192 |
| I. Kapitelübersicht | 192 |
| II. Grundlagen | 192 |
| 1. Begriff, Funktion, Abgrenzung | 192 |
| 1.1 Begriff des Verfahrens | 192 |
| 1.2 Funktion des Verfahrensrechts | 192 |

| | |
|---|-----|
| 1.3 Abgrenzung Rechtsanwendungs- und Gesetzgebungsverfahren | 193 |
| 2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Rechtsanwendungsverfahren: zum Gegenstand und Geltungsbereich der Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 Abs. 1 und 2 BV | 193 |
| 2.1 Rechtliche Grundlagen | 193 |
| 2.2 Funktionen der Verfahrensgarantien | 193 |
| 2.3 Persönlicher Schutzbereich | 194 |
| 2.4 Sachlicher Schutzbereich | 194 |
| <i>a Geltung im Verfahren einseitig-hoheitlicher Rechtsanwendung</i> | 194 |
| <i>b Geltung im Gesetzgebungsverfahren</i> | 195 |
| <i>c Geltung im Verfahren kooperativer Rechtsanwendung</i> | 196 |
| 2.5 Teilhalte von Art. 29 BV und deren Wirkungen | 196 |
| <i>a Fairnessgebot gemäss Art. 29 Abs. 1 BV</i> | 196 |
| <i>b Gehörsanspruch gemäss Art. 29 Abs. 2 BV</i> | 197 |
| <i>c Formelle Natur der Verfahrensgarantien</i> | 197 |
| 3. Verfahrensrechtliche Einordnung von Nutzungsplänen und städtebaulichen Verträgen | 198 |
| 3.1 Nutzungspläne | 198 |
| 3.2 Städtebauliche Verträge | 199 |
| 4. Das Verfahren als Katalysator «richtiger» Entscheide | 199 |
| 4.1 Zur Bedeutung des Verfahrens als Surrogat normativer Unbestimmtheit | 199 |
| 4.2 Zur Stellung des Verfahrens in der Nutzungsplanung | 200 |
| 4.3 Zur Stellung des Verfahrens beim verwaltungsvertraglichen Staatshandeln | 201 |
| 4.4 Zur Bedeutung des nichtstreitigen im Vergleich zum streitigen Verfahren | 201 |
| 5. Besonderheiten kooperativer Planungen | 203 |
| 5.1 Kooperation als Ursache für Stufung des Planerlassverfahrens | 203 |
| 5.2 Kooperation als Ursache ungleicher Möglichkeiten zur rechtlichen und politischen Einflussnahme | 203 |
| 5.3 Verfahrensrechtliches Schutzbedürfnis der privaten Kooperationspartei | 204 |
| 5.4 Verfahrensrechtliche Herausforderungen | 206 |

| | |
|---|-----|
| III. Planerlassverfahren | 206 |
| 1. Einleitung des Verfahrens | 206 |
| 2. Ermittlung des Akteurskreises | 206 |
| 2.1 Ausgangspunkt: | |
| Geltung des Opportunitätsprinzips | 206 |
| 2.2 Problemstellung: kooperative Planungen als knappes «Gut» | 207 |
| <i>a Gründe der Knappheit</i> | 207 |
| <i>b Folge: Verteilungsproblem</i> | 208 |
| 2.3 Lösung im Grundsatz: Definition eines Verteilungsmechanismus | 209 |
| <i>a Einleitung</i> | 209 |
| <i>b Beispiel Submissionsrecht</i> | 209 |
| <i>c Beispiel Konzessionsvergabe</i> | 210 |
| <i>d Beispiel Ermessensbewilligung</i> | 211 |
| <i>e Parallelen zur Verteilungsproblematik bei kooperativen Planungen</i> | 212 |
| 2.4 Auswahlverfahren bei kooperativen Top-down-Planungen | 212 |
| <i>a Das Modell «Adank»</i> | 212 |
| <i>b Kritische Würdigung</i> | 213 |
| 2.5 Auswahlverfahren bei kooperativen Bottom-up-Planungen | 215 |
| <i>a Charakterisierung der Entscheidungssituation</i> | 215 |
| <i>b Auswahlkriterien: Funktion und Typen</i> | 216 |
| <i>c Auswahlkriterien: Praxisbeispiel</i> | 217 |
| <i>d Auswahlkriterien: gesetzliche Grundlage</i> | 218 |
| 3. Informell-kooperatives Vorverfahren | 219 |
| 3.1 Gegenstand und Charakter | 219 |
| 3.2 Verfahrensrechtliche Stellung der privaten Kooperationspartei | 219 |
| 3.3 Verfahrensrechtliche Stellung Dritter | 220 |
| 4. Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 4 RPG | 222 |
| 4.1 Gegenstand und Funktionen | 222 |
| <i>a Gegenstand</i> | 222 |
| <i>b Funktionen</i> | 223 |
| 4.2 Gefahren durch die kooperative Methode | 223 |
| <i>a Reduktion von Dichte und Verständlichkeit von Informationen</i> | 223 |
| <i>b Späte Terminierung der Mitwirkung im Verfahren</i> .. | 224 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 4.3 | Massnahmen zur Gegensteuerung und | |
| | Kompensation | 224 |
| | <i>a Gebot der Transparenz als Leitmotiv</i> | 224 |
| | <i>b Publikation der Planentwürfe;</i> | |
| | <i>ergänzende Massnahmen</i> | 225 |
| | <i>c Öffentliche Auflage des Planungsberichts</i> | |
| | <i>im Entwurf</i> | 226 |
| | <i>d Ausgestaltung der Mitwirkung als</i> | |
| | <i>mehrstufiges Verfahren</i> | 227 |
| 5. | Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV | 227 |
| 5.1 | Gegenstand und Funktionen | 227 |
| 5.2 | Fallgruppen der Fehlerhaftigkeit | 228 |
| 5.3 | Gefahren durch die kooperative Methode | 229 |
| | <i>a Gefahr des Capture</i> | 229 |
| | <i>b Gefahr des asymmetrischen Distanzabbaus</i> | 230 |
| | <i>c Gefahr der asymmetrischen Interessenvertretung</i> .. | 231 |
| | <i>d Gefahr durch faktische Bindungswirkung</i> | |
| | <i>informeller Absprachen</i> | 231 |
| 5.4 | Auswirkungen auf die Interessenabwägung | 231 |
| 5.5 | Massnahmen zur Gegensteuerung | 232 |
| 6. | Einwendungsverfahren | 234 |
| 6.1 | Einführung und Kapitelübersicht | 234 |
| 6.2 | Gehörsgewährung in der Nutzungsplanung | 235 |
| | <i>a Stand der Rechtsprechung</i> | 235 |
| | <i>b Stand der Lehre</i> | 236 |
| | (i) <i>Ausgangspunkt: Kritik an der Rechtsprechung</i> .. | 236 |
| | (ii) <i>Forderung: Gehörsgewährung im</i> | |
| | <i>Einwendungsverfahren</i> | 237 |
| | <i>c Rechtspraxis der Kantone</i> | 238 |
| 6.3 | Gehörsgewährung in kooperativen Planungen: | |
| | zur Stellung der privaten Kooperationspartei | 239 |
| | <i>a Anspruch auf Gehörsgewährung</i> | 239 |
| | <i>b Funktionale Äquivalenz verfahrensinhärenter</i> | |
| | <i>Kommunikation</i> | 239 |
| | (i) <i>Gehörsanspruch als Kommunikationsrecht</i> | 239 |
| | (ii) <i>Anspruch auf individuelle Anhörung</i> | 239 |
| | (iii) <i>Anspruch auf Teilhabe am Beweisverfahren</i> | 240 |
| | (iv) <i>Anspruch auf Begründung</i> | 240 |
| | <i>c Grenzen verfahrensinhärenter Kommunikation</i> | 241 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 6.4 | Gehörsgewährung in kooperativen Planungen: | |
| | zur Stellung schutzwürdig berührter Dritter | 241 |
| | <i>a Schutzwürdig berührte Dritte: Definition</i> | 241 |
| | <i>b Begründung des Gehörsanspruchs Dritter im</i> | |
| | <i>erstinstanzlichen Verfahren</i> | 242 |
| | (i) <i>Kooperation als Einbruch in den Grundsatz</i> | |
| | <i>prozessualer Chancengleichheit</i> | 242 |
| | (ii) <i>Einwendungsverfahren als kompensatorische</i> | |
| | <i>Massnahme</i> | 243 |
| | <i>c Auswirkung der Gehörsgewährung auf</i> | |
| | <i>die behördliche Meinungsbildung</i> | 243 |
| 6.5 | Ausgestaltung des Einwendungsverfahrens | 244 |
| | <i>a Grundzüge des Verfahrens</i> | 244 |
| | (i) <i>Mitteilung des Einwendungsverfahrens</i> | 244 |
| | (ii) <i>Aufzulegende Dokumente und</i> | |
| | <i>Begründungspflicht</i> | 244 |
| | (iii) <i>Anspruch Dritter auf Stellungnahme zur</i> | |
| | <i>rechtlichen Würdigung</i> | 245 |
| | <i>b Einwendungsverhandlungen als besondere Form</i> ... | 246 |
| | <i>c Verhältnis von Mitwirkungs- und</i> | |
| | <i>Einwendungsverfahren</i> | 247 |
| 7. | Planfestsetzung | 247 |
| 7.1 | Zuständigkeiten | 247 |
| | <i>a Problemstellung</i> | 247 |
| | <i>b Festsetzung durch Legislative</i> | 248 |
| | (i) <i>Festsetzung durch Gemeindeparlament</i> | |
| | <i>oder -versammlung</i> | 248 |
| | (ii) <i>Vorbehalt des fakultativen oder obligatorischen</i> | |
| | <i>Referendums</i> | 250 |
| | <i>c Festsetzung durch Exekutivbehörde</i> | 250 |
| | <i>d Gestufte Zuständigkeiten als vermittelnde Lösung</i> .. | 250 |
| 7.2 | Mehrfachbefassung von Behörden | 251 |
| | <i>a Problemstellung</i> | 251 |
| | <i>b Anspruch auf Unvoreingenommenheit der Behörde:</i> | |
| | <i>Grundsätze</i> | 252 |
| | <i>c Anspruch auf Unvoreingenommenheit der Behörde:</i> | |
| | <i>Entwicklung</i> | 253 |
| | (i) <i>Vorbefassung von Gerichtsbehörden</i> | 253 |
| | (ii) <i>Vorbefassung von Verwaltungsbehörden</i> | 254 |

| | |
|--|-----|
| d Aktuelle Rechtsprechung im Raumplanungs- und Baurecht | 256 |
| (i) <i>Gesetzliche Mehrfachbefassung zweier Behördenmitglieder im Baubewilligungsverfahren (BGer, Urteil 1A.11/2007 vom 16.5.2007)</i> | 256 |
| (ii) <i>Unzulässige Mehrfachbefassung einer Baukommission im Voranfrage- und Baubewilligungsverfahren (BGer, Urteil 1C_150/2009 vom 8.9.2009)</i> | 256 |
| (iii) <i>Unzulässige Mehrfachbefassung zweier Mitglieder einer Planerlassbehörde aufgrund ihrer Rolle als Juroren eines Architekturwettbewerbs (BGE 140 I 326)</i> | 258 |
| (iv) <i>Zulässige Mehrfachbefassung einer kommunalen Einsprache- und kantonalen Genehmigungsbehörde (BGer, Urteil 1C_903/2013 vom 10.8.2015)</i> | 261 |
| (v) <i>Zusammenfassung</i> | 262 |
| e Rezeption in der Lehre | 263 |
| f Konsequenzen für kooperative Planungen | 265 |
| (i) <i>Kooperative Planungen als Herausforderung für das Unbefangenheitsgebot</i> | 265 |
| (ii) <i>Massnahmen zur Gewährleistung der Unbefangenheit der entscheidvorbereitenden Behörde</i> | 266 |
| (iii) <i>Massnahmen zur Gewährleistung der Unbefangenheit des Erlassorgans</i> | 267 |
| 7.3 Begründungspflicht | 268 |
| a Erhöhte Anforderungen bei kooperativen Planungen | 268 |
| b Kein Anspruch auf Begründung bei Verzicht auf Festsetzung | 268 |
| 8. Planaufgabe und Genehmigungsverfahren | 268 |
| 8.1 Planaufgabe | 268 |
| 8.2 Genehmigungsverfahren | 268 |
| a Grundsätze | 268 |
| b Anpassung kooperativ erarbeiteter Pläne? | 270 |
| c Empfehlung zur Vorprüfung | 270 |
| 9. Änderung von Plänen | 271 |

| | |
|--|-----|
| IV. Vertragsabschlussverfahren | 272 |
| 1. Formfreiheit des Vertragsabschlussverfahren | 272 |
| 2. Prozedurale Fairness als Ausdruck von Rechtsstaatlichkeit | 273 |
| 2.1 Dogmatische Fundierung in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV | 273 |
| 2.2 Dogmatische Fundierung in Art. 29 BV | 273 |
| 3. Geltung der allgemeinen Verfahrensgarantien im Kontext städtebaulicher Verträge | 274 |
| 3.1 Verfahrensrechtliches Schutzbedürfnis | 274 |
| 3.2 Diskursideal als Massstab der Verhandlungen | 274 |
| 3.3 Verhältnis zu vorvertraglichen Pflichten aus culpa in contrahendo | 275 |
| 4. Verfahrensrechte der privaten Vertragsparteien | 275 |
| 4.1 Funktionale Äquivalenz verfahrensinhärenter Kommunikation | 275 |
| 4.2 Zum Recht auf Akteneinsicht im Besonderen | 276 |
| <i>a Materieller Gehalt des Akteneinsichtsrechts</i> | 276 |
| <i>b Anspruch auf Akteneinsicht bei</i> <i>Vertragsverhandlungen: Stand der Lehre</i> | 276 |
| <i>c Schlussfolgerungen für städtebauliche Verträge</i> | 277 |
| 5. Verfahrensrechte schutzwürdig berührter Dritter | 278 |
| 5.1 Anspruch; fehlende funktionale Äquivalenz | 278 |
| 5.2 Möglichkeiten zur Integration von Drittinteressen in den Aushandlungsprozess | 279 |
| <i>a Variante 1: Zwei-Stufen-Theorie</i> | 279 |
| <i>b Variante 2: Zustimmungserfordernis Dritter</i> | 280 |
| <i>c Variante 3: Anhörung Dritter im</i> <i>Aushandlungsprozess</i> | 281 |
| 5.3 Relevanz für städtebauliche Verträge | 282 |
| <i>a Pro memoria: Verhältnis von Plan und Vertrag</i> | 282 |
| <i>b Drittrechtsschutz im Kontext vertraglicher</i> <i>Baupflichten</i> | 283 |
| <i>c Drittrechtsschutz im Kontext von</i> <i>Mehrwertausgleichsverträgen</i> | 283 |
| <i>d Drittrechtsschutz im Kontext von</i> <i>Erschliessungsverträgen</i> | 284 |
| <i>e Fazit</i> | 284 |
| V. Verhältnis von Planerlass- und Vertragsabschlussverfahren | 285 |

| | |
|--|-----|
| Kapitel 13: Fehlerfolgenregime und Rechtsschutz | 286 |
| I. Nutzungspläne | 286 |
| 1. Grundlagen | 286 |
| 1.1 Fehlerfolgen | 286 |
| 1.2 Rechtsschutz | 286 |
| <i>a Bundesrechtliche Mindestanforderungen an den Rechtsschutz</i> | 286 |
| <i>b Anfechtung und akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen durch Private</i> | 287 |
| <i>c Anfechtung durch Gemeinden und Kantone, Behördenbeschwerde und ideelle Verbandsbeschwerde</i> | 288 |
| <i>d Anforderungen an die Kognition</i> | 288 |
| <i>(i) Kantonale Rechtsmittelinstanz</i> | 288 |
| <i>(ii) Bundesgericht</i> | 289 |
| 2. Besonderheiten bei kooperativen Planungen | 289 |
| 3. Materielle Fehlerhaftigkeit | 290 |
| 3.1 Geltendmachung durch private Kooperationsparteien | 290 |
| <i>a Fehler wird vor Planfestsetzung erkannt</i> | 290 |
| <i>b Fehler wird nach Planfestsetzung erkannt</i> | 292 |
| 3.2 Geltendmachung durch Dritte, Verbände und Behörden | 292 |
| <i>a Anforderungen an das Gerichtsverfahren</i> | 292 |
| <i>(i) Verfahrensrechtliche Erleichterungen bei unzureichender Dokumentation des informellen Vorverfahrens</i> | 292 |
| <i>(ii) Prüfung der Verarbeitung widerstreitender Interessen im informellen Vorverfahren</i> | 294 |
| <i>(iii) Prüfung der Unabhängigkeit der Behörden</i> | 294 |
| <i>b Ideelle Verbandsbeschwerde</i> | 294 |
| <i>c Behördenbeschwerde</i> | 295 |
| 4. Verfahrensrechtliche Fehlerhaftigkeit | 296 |
| 4.1 Geltendmachung durch private Kooperationsparteien | 296 |
| <i>a Fälle verfahrensrechtlicher Fehlerhaftigkeit: Überblick</i> | 296 |
| <i>b Verletzung der Verfahrensgarantien im Vorverhandlungsstadium; Fehler wird im Vorverhandlungsstadium erkannt</i> | 296 |

| | | |
|------------|--|-----|
| <i>c</i> | <i>Verletzung der Verfahrensgarantien im Vorverhandlungsstadium; Fehler wird im förmlichen Planerlassverfahren erkannt</i> | 297 |
| <i>d</i> | <i>Verletzung der Verfahrensgarantien im Vorverhandlungsstadium oder förmlichen Verfahren; Fehler wird nach Planerlass erkannt</i> | 297 |
| 4.2 | Geltendmachung durch Dritte | 298 |
| II. | Städtebauliche Verträge | 299 |
| 1. | Überblick | 299 |
| 1.1 | Fehlerfolgen | 299 |
| 1.2 | Rechtsschutz | 300 |
| 1.3 | Besonderheiten städtebaulicher Verträge | 300 |
| 2. | Materielle Fehlerhaftigkeit | 301 |
| 2.1 | Ursprüngliche Fehlerhaftigkeit | 301 |
| <i>a</i> | <i>Definition und Formen</i> | 301 |
| <i>b</i> | <i>Rechtsfolgen</i> | 301 |
| (i) | <i>(Teil-)Nichtigkeit</i> | 301 |
| (ii) | <i>Anfechtbarkeit</i> | 302 |
| (iii) | <i>Widerruf</i> | 303 |
| <i>c</i> | <i>Ursprüngliche Fehlerhaftigkeit mangels Freiwilligkeit der Einwilligung</i> | 304 |
| (i) | <i>Fehlerhaftigkeit der Einwilligung als Form der Rechtswidrigkeit des Vertragsinhalts</i> | 304 |
| (ii) | <i>Rechtswidrigkeit vertraglicher Inhalte mangels gesetzlicher Grundlage: Stand der Rechtsprechung</i> | 305 |
| (iii) | <i>Rechtswidrigkeit vertraglicher Inhalte mangels gesetzlicher Grundlage: Stand der Lehre</i> | 305 |
| (iv) | <i>Einordnung in den Kontext städtebaulicher Verträge</i> | 306 |
| (v) | <i>Sachverhaltsvariante 1: Fehler wird vor Vertragsschluss erkannt</i> | 307 |
| (vi) | <i>Sachverhaltsvariante 2: Fehler wird nach Vertragsschluss erkannt</i> | 308 |
| 2.2 | Nachträgliche Fehlerhaftigkeit | 308 |
| <i>a</i> | <i>Definition und Formen</i> | 308 |
| <i>b</i> | <i>Anpassung an veränderte tatsächliche Verhältnisse</i> | 309 |
| (i) | <i>Grundlagen</i> | 309 |
| (ii) | <i>Bedeutung für städtebauliche Verträge</i> | 309 |
| <i>c</i> | <i>Anpassung an veränderte rechtliche Verhältnisse</i> | 310 |

| | |
|--|------------|
| (i) Grundlagen | 310 |
| (ii) Bedeutung für städtebauliche Verträge | 311 |
| 2.3 Geltendmachung durch Dritte | 311 |
| a Grundlagen | 311 |
| b Bedeutung für städtebauliche Verträge | 312 |
| 3. Verfahrensrechtliche Fehlerhaftigkeit | 312 |
| 3.1 Geltendmachung durch private Vertragspartei | 312 |
| a Vor Vertragsabschluss | 312 |
| b Nach Vertragsabschluss | 313 |
| 3.2 Geltendmachung durch Dritte | 314 |
| a Vor Vertragsabschluss | 314 |
| b Nach Vertragsabschluss | 314 |
| 4. Leistungsstörungen | 315 |
| 4.1 Grundlagen | 315 |
| 4.2 Grenzen des privatrechtlichen Leistungsstörungsrechts | 316 |
| 4.3 Bedeutung für städtebauliche Verträge | 317 |
| <hr/> | |
| Zusammenfassung | 318 |