

# 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/>	
<b>Kapitel 3: Das kooperative Element kooperativer Planungen</b> .....	18
I. Kooperation, Koordination, Konsens: begriffliche Auslegeordnung .....	18
II. Kooperation als Kommunikationsprozess .....	18
III. Kooperatives Staatshandeln .....	19
1. Charakteristika .....	19
2. Formen .....	20
<hr/>	
<b>Kapitel 4: Abgrenzung</b> .....	21
I. Mitwirkung der Bevölkerung .....	21
II. Partizipation der Bevölkerung .....	23
III. Gehörsanspruch Betroffener .....	24
<hr/>	
<b>Kapitel 5: Gründe für die Integration kooperativer Elemente in die Raumplanung</b> .....	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/>	
<b>Kapitel 6: Kooperative Planungen in der Praxis</b> .....	32
I. Erwartungen an kooperative Planungen .....	32
II. Typische Stationen kooperativer Planungen .....	32
III. Erfolgs- und Risikofaktoren .....	35

<b>Teil 2: Handlungsformen</b> .....	<b>39</b>
<b>Kapitel 7: Überblick</b> .....	<b>39</b>
<b>I. Sondernutzungspläne</b> .....	<b>39</b>
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
<b>II. Verwaltungsrechtliche Verträge</b> .....	<b>46</b>
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>b Funktionen des Legalitätsprinzips und der Einwilligung: eine Gegenüberstellung</b> .....	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
<b>c Freiwilligkeit der Einwilligung</b> .....	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
<b>d Besonderheiten des Kausalabgaberechts</b> .....	69
<b>e Fazit</b> .....	70
<b>4.3 Öffentliches Interesse</b> .....	71
<b>4.4 Verhältnismässigkeit</b> .....	71
<b>a Teilgehalte: Überblick</b> .....	71
<b>b Ausgewogenheit der Leistungen</b> .....	72
<b>c Koppelungsverbot</b> .....	73
<b>5. Entstehung, Auslegung, Beendigung</b> .....	74
<b>III. Informelle Absprachen</b> .....	75
<b>1. Begriff und Begriffselemente</b> .....	75
<b>1.1 Begriff</b> .....	75
<b>1.2 Begriffselemente</b> .....	75
<b>a Begriffselement «Verwaltungsangelegenheit»</b> .....	75
<b>b Begriffselement «formlos»</b> .....	75
<b>c Begriffselement «einvernehmlich»</b> .....	76
<b>d Begriffselement «faktische Bindungswirkung»</b> .....	76
<b>2. Abgrenzung</b> .....	78
<b>2.1 Abgrenzung zur Verfügung</b> .....	78
<b>2.2 Abgrenzung zum verwaltungsrechtlichen Vertrag</b> .....	78
<b>3. Funktionen</b> .....	78
<b>4. Zulässigkeit</b> .....	79

4.1	Zulässigkeit der Abspracheform .....	79
4.2	Zulässigkeit des Abspracheinhalts .....	80
<hr/>		
<b>Kapitel 8:</b>	<b>Kooperative Sondernutzungspläne .....</b>	<b>81</b>
<b>I.</b>	<b>Rechtsnatur .....</b>	<b>81</b>
1.	Widerspruch zwischen Form und Inhalt .....	81
2.	Planentwürfe als informelle Absprachen .....	81
<b>II.</b>	<b>Charakteristika der Kooperation .....</b>	<b>82</b>
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
<b>III.</b>	<b>Zulässigkeit kooperativer Planinhalte .....</b>	<b>84</b>
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/>	
<b>Kapitel 9: Städtebauliche Verträge</b> .....	<b>97</b>
<b>I. Grundlagen</b> .....	<b>97</b>
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
	<i>a Vorbereitung und Ordnung der Planungen</i> .....	108
	<i>b Sicherung und Ergänzung der Nutzungspläne</i> .....	108
	<i>c Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für         die Realisierung der Nutzungspläne</i> .....	109
	<i>d 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.	<b>Städtebauliche Rahmenverträge</b> .....	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
	<i>a Verfahrensablauf, Regeln der Zusammenarbeit,         Beizug Dritter</i> .....	114
	<i>b Wettbewerbsverfahren</i> .....	114
2.3	Kostenteiler .....	115
	<i>a Gegenstand; bestehende Regelungen</i> .....	115
	<i>b Abgaberechtliche Einordnung</i> .....	116
	<i>c Zulässigkeit vertraglicher Absprachen</i> .....	117
	<i>d Kostentragung im Fall des Scheiterns         der Kooperation</i> .....	118
	<i>e Exkurs: Übertragung planerischer Aufgaben         auf Private</i> .....	119
III.	<b>Vertragliche Baupflichten</b> .....	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

<b>V. Erschliessungsverträge</b> .....	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 Bundesgerichtsentscheids Samnaun (GR)</i> .....	164
(ii) <i>Kritische Würdigung des Bundesgerichtsentscheids SGI vs. Stadt Solothurn</i> .....	165
<i>d Fazit</i> .....	167
<b>VI. Spezielle Vertragsklauseln</b> .....	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

<b>Kapitel 10: Zum Verhältnis von Plan und Vertrag</b> .....	176
<b>I. Wahl der Handlungsform</b> .....	176
1. Art. 2 Abs. 1 RPG als Zuordnungskriterium .....	176
2. Spezielle kantonalesgesetzliche Bestimmungen .....	176
3. Bedeutung informeller Absprachen .....	178
<b>II. Gesetzliche Fundierung kooperativer Inhalte</b> .....	178
<b>III. Der Mehrwertausgleich im Besonderen</b> .....	179
1. Pro memoria: Methoden und Praxis des Ausgleichs .....	179
2. Zum Verhältnis von planerischem, abgaberechtlichem und vertraglichem Ausgleich .....	179
<hr/>	
<b>Teil 3: Verfahren</b> .....	181
<hr/>	
<b>Kapitel 11: Akteure</b> .....	181
<b>I. Einführung</b> .....	181
<b>II. Staatliche Akteure</b> .....	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
<b>III. Private Kooperationspartei</b> .....	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
<b>IV. Externe Konfliktmittler</b> .....	189
1. Funktionen .....	189
2. Methodisches Vorgehen .....	190
3. Anforderungen an die Personen .....	190
<hr/>	
<b>Kapitel 12: Planerlass- und Vertragsabschlussverfahren</b> .....	192
<b>I. Kapitelübersicht</b> .....	192
<b>II. Grundlagen</b> .....	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 Teilgehalte 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

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

<b>d Aktuelle Rechtsprechung im Raumplanungs- und Baurecht</b> .....	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
<b>e Rezeption in der Lehre</b> .....	263
<b>f Konsequenzen für kooperative Planungen</b> .....	265
(i) <i>Kooperative Planungen als Herausforderung für das Unbefangenheitsgebot</i> .....	265
(ii) <i>Massnahmen zur Gewährleistung der Unbefangenheit der entscheidungsvorbereitenden Behörde</i> .....	266
(iii) <i>Massnahmen zur Gewährleistung der Unbefangenheit des Erlassorgans</i> .....	267
<b>7.3 Begründungspflicht</b> .....	268
<b>a Erhöhte Anforderungen bei kooperativen Planungen</b> .....	268
<b>b Kein Anspruch auf Begründung bei Verzicht auf Festsetzung</b> .....	268
<b>8. Planaufgabe und Genehmigungsverfahren</b> .....	268
<b>8.1 Planaufgabe</b> .....	268
<b>8.2 Genehmigungsverfahren</b> .....	268
<b>a Grundsätze</b> .....	268
<b>b Anpassung kooperativ erarbeiteter Pläne?</b> .....	270
<b>c Empfehlung zur Vorprüfung</b> .....	270
<b>9. Änderung von Plänen</b> .....	271

<b>IV. Vertragsabschlussverfahren</b> .....	<b>272</b>
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
<b>V. Verhältnis von Planerlass- und Vertragsabschlussverfahren</b> .....	<b>285</b>

<b>Kapitel 13: Fehlerfolgenregime und Rechtsschutz</b> .....	286
<b>I. Nutzungspläne</b> .....	286
<b>1. Grundlagen</b> .....	286
<b>1.1 Fehlerfolgen</b> .....	286
<b>1.2 Rechtsschutz</b> .....	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
<b>2. Besonderheiten bei kooperativen Planungen</b> .....	289
<b>3. Materielle Fehlerhaftigkeit</b> .....	290
<b>3.1 Geltendmachung durch private Kooperationsparteien</b> .....	290
<i>a Fehler wird vor Planfestsetzung erkannt</i> .....	290
<i>b Fehler wird nach Planfestsetzung erkannt</i> .....	292
<b>3.2 Geltendmachung durch Dritte, Verbände und Behörden</b> .....	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
<b>4. Verfahrensrechtliche Fehlerhaftigkeit</b> .....	296
<b>4.1 Geltendmachung durch private Kooperationsparteien</b> .....	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 Verletzung der Verfahrensgarantien im Vorverhandlungsstadium; Fehler wird im förmlichen Planerlassverfahren erkannt</i>	297
<i>d Verletzung der Verfahrensgarantien im Vorverhandlungsstadium oder förmlichen Verfahren; Fehler wird nach Planerlass erkannt</i>	297
4.2 Geltendmachung durch Dritte	298
<b>II. Städtebauliche Verträge</b>	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 Definition und Formen</i>	301
<i>b Rechtsfolgen</i>	301
(i) (Teil-)Nichtigkeit	301
(ii) Anfechtbarkeit	302
(iii) Widerruf	303
<i>c Ursprüngliche Fehlerhaftigkeit mangels Freiwilligkeit der Einwilligung</i>	304
(i) Fehlerhaftigkeit der Einwilligung als Form der Rechtswidrigkeit des Vertragsinhalts	304
(ii) Rechtswidrigkeit vertraglicher Inhalte mangels gesetzlicher Grundlage: Stand der Rechtsprechung	305
(iii) Rechtswidrigkeit vertraglicher Inhalte mangels gesetzlicher Grundlage: Stand der Lehre	305
(iv) Einordnung in den Kontext städtebaulicher Verträge	306
(v) Sachverhaltsvariante 1: Fehler wird vor Vertragsschluss erkannt	307
(vi) Sachverhaltsvariante 2: Fehler wird nach Vertragsschluss erkannt	308
2.2 Nachträgliche Fehlerhaftigkeit	308
<i>a Definition und Formen</i>	308
<i>b Anpassung an veränderte tatsächliche Verhältnisse</i>	309
(i) Grundlagen	309
(ii) Bedeutung für städtebauliche Verträge	309
<i>c 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/>	
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>318</b>