



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Abschlussarbeit

zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

Der städtebauliche Vertrag

Ein Vergleich zwischen Deutschland und der Schweiz

Verfasser:

Albrecht

Felix

Lautengartenstrasse 13, 4052 Basel

felixalbrecht@bluewin.ch

+41 79 762 59 47

Eingereicht bei:

Christian Schuster, Dr. iur., Master of Science of Real Estate

Abgabedatum:

02.09.2019

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
Executive Summary.....	VI
1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Zielsetzung und Forschungsfrage	3
1.3 Thesen	4
1.4 Abgrenzung der Arbeit	5
1.5 Vorgehen und Aufbau der Arbeit	6
2 Theoretische Grundlagen.....	8
2.1 Die Grundlagen einer ausserordentlichen Transformation	8
2.1.1 Der Zwang zur Transformation	8
2.1.2 Der Auftrag der Raumplanung	9
2.1.2.1 Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes.....	9
2.1.2.2 Das Baurecht als Kompetenz der Kantone und Gemeinden.....	9
2.1.3 Die Nutzungsreserven im städtischen Kontext.....	10
2.1.4 Die Entstehung des Raumplanungsgesetzes.....	12
2.1.5 Die Idee der Mehrwertabgabe	14
2.1.6 Der technische Planungsprozess.....	15
2.1.6.1 Das Areal Klybeck als Fallbeispiel	16
2.1.6.2 Der Planungsprozess am Fallbeispiel Areal Klybeck.....	16
2.1.6.3 Die Planungsvereinbarung.....	17
2.2 Die Grundlagen des städtebaulichen Vertrages	18
2.2.1 Die Interessen der Gemeinde.....	18
2.2.2 Die Interessen des Investors	19
2.2.3 Städtebauliche Verträge in Deutschland.....	20
2.2.3.1 Die Ebenen der Raumplanung in Deutschland.....	20
2.2.3.2 Die Abwägung des anzuwendenden Verfahrens	22

2.2.3.3	Das Bebauungsplanverfahren	23
2.2.3.4	Inhalt eines städtebaulichen Vertrages	23
2.2.3.5	Die kommunalen Baulandmodelle im Allgemeinen	25
2.2.3.6	Der Münchner Weg (SoBoN).....	26
2.2.3.7	Das Stuttgarter Modell (SIM).....	26
2.2.3.8	Das Berliner Modell	27
2.2.4	Städtebauliche Verträge in der Schweiz.....	27
2.3	Zwischenfazit	29
3	Methodik / Empirischer Teil.....	32
3.1	Forschungsdesign.....	32
3.1.1	Strategie der qualitativen Forschung	32
3.1.2	Begründung Auswahl Gesprächspartner	33
3.2	Datenerhebung	34
3.2.1	Beschreibung des empirischen Erhebungsinstruments.....	34
3.2.2	Pre-Test und Implikationen für das Erhebungsinstrument	35
3.3	Datenanalyse	36
3.3.1	Methodenwahl Datenanalyse.....	36
3.3.2	Datenaufbereitung	36
3.3.3	Codekonzept und Vorgehen Codierungsprozess	37
3.4	Auswertung und Resultate	38
3.4.1	Darstellung der Codes	38
3.4.1.1	1.0 Ermessensspielraum der Akteure	39
3.4.1.2	2.0 Fehlende gesetzliche Grundlagen / fehlende standardisierte Vertragsvorlagen	41
3.4.1.3	3.0 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse.....	43
3.4.1.4	4.0 Fokus Gemeinwohl.....	47
3.4.1.5	5.0 Die Vorzüge der Planungssicherheit	50
3.4.1.6	6.0 Verhandlungsposition der öffentlichen Hand.....	52

3.4.2	Qualität der Daten / Reflexion des Vorgehens	54
3.4.3	Rolle des Autor.....	54
3.5	Ethische Überlegungen	54
4	Schlussbetrachtungen	56
4.1	Fazit.....	56
4.2	Diskussion der formulierten Thesen	57
4.2.1	These A.....	57
4.2.2	These B	58
4.2.3	These C.....	59
4.3	Ausblick	60
	Literaturverzeichnis	61
	Anhang.....	65
	Anhang 1: Graphische Gegenüberstellung zwischen der gesetzlichen Verankerung in Deutschland und der demokratischen Handhabung in der Schweiz.....	65
	Anhang 2: Bundesamt für Justiz (BfJ) Deutschland. Baugesetzbuch (BauGB) – § 11 Städtebaulicher Vertrag	66
	Anhang 3: Interviewleitfaden	68
	Anhang 4: Codeliste	71
	Anhang 5: Expertenliste (nicht öffentlich)	72
	Anhang 6: Transkriptionen der Interviews (nicht öffentlich).....	73

Abkürzungsverzeichnis

BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
CBD	Central Business District
KRIP	kantonaler Richtplan
MWA	Mehrwertabgabe
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz)
RPG1	Revision Raumplanungsgesetz – 1. Etappe
SIM	Stuttgarter Innenentwicklungsmodell
SoBoN	Sozialgerechte Bodennutzung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
vgl.	vergleiche

Executive Summary

Mit der Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes im Jahre 2014, das im Sinne einer Verdichtung die Entwicklung nach innen fordert und weitere Leitplanken gegen die Zersiedelung setzt, hat bei der Entwicklung von städtischen Quartieren und Arealen auch das Instrument des städtebaulichen Vertrages an Aufmerksamkeit gewonnen. In der Schweiz gibt es jedoch nur wenige Grundlagen, auf denen sich die öffentliche Hand bei Vertragsverhandlungen und bei der Festlegung von Auflagen abstützen kann. Im Gegensatz zur Schweiz sind städtebauliche Verträge in Deutschland gesetzlich geregelt. Die Arbeit beleuchtet, welches Potenzial städtebauliche Verträge aus Deutschland gemäss §11 des deutschen BauGB für die Schweizer Praxis bieten würden. Im Fokus stehen die kommunalen Baulandmodelle aus München, Stuttgart und Berlin und ein Vergleich mit der Situation in der Schweiz, der von der Fragestellung geleitet wird, inwiefern die deutschen Modellansätze auch für die Schweiz respektive für deren Exekutive auf Gemeindeebene von Interesse und demzufolge empfehlenswert wären. Der Vergleich wird am Fallbeispiel des Kantons Basel-Stadt erarbeitet.

Mittels Literaturrecherche wurden zu dem Thema zuerst Sekundärdaten aufgearbeitet. Anschliessend wurden drei Thesen gebildet. Zur Überprüfung und Auswertung der Thesen konkretisierten qualitative Experten-Interviews die Daten aus Sicht der Praxis.

Die vom Autor formulierten Thesen besagen, dass eine Standardisierung städtebaulicher Verträge auch hierzulande die Entwicklungsplanung und insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Investor und Gemeinwesen positiv beeinflussen und zu beschleunigen vermag. Die Experten bestätigten die These; sie teilten die Ansicht, dass gesetzliche Grundlagen Transparenz und Gleichberechtigung gegenüber der Vielzahl von Investoren fördern. Neben diesen Vorteilen für die Investoren stimmten die Experten überein, dass gesetzliche Grundlagen von städtebaulichen Verträgen auch den Nutzen für das Gemeinwesen präzisieren.

Eine weitere These besagt, dass die fachliche Qualifikation der an der Verhandlung eines städtebaulichen Vertrages beteiligten Akteure umso entscheidender ist, je grösser der Ermessensspielraum der Vertragsgestaltung ist. Im Rahmen der Experteninterviews ergab sich die Sichtweise, dass je kompetenter die Vertragsparteien auf den jeweiligen Seiten sind, umso mehr hat der unregulierte Spielraum einen positiven Effekt auf das Gesamtergebnis.

Als weitere Erfolgsfaktoren sehen die Experten gemeinsame Ziele und das gegenseitige Vertrauen im Hinblick auf die definitive Genehmigung. Denn einflussreiche städtebauliche Entwicklungsprojekte, die in der Regel unter breiter Beobachtung der Öffentlichkeit stehen, sind nach Ansicht der Experten bereits in einem frühen Stadium der Entwicklung auf eine realistische Einschätzung ihrer Machbarkeit angewiesen. Denn nur wenn die Ausgestaltung des städtebaulichen Vertrages so ausgelegt ist, dass er auch von der Legislative angenommen wird, ist das Vorhaben von Erfolg gekrönt. Die Investoren unter den Experten sehen bei Verhandlungen mit professionell aufgestellten Vertretern des Gemeinwesens eher eine Chance, einen städtebaulichen Vertrag auch von der Legislative genehmigt zu erhalten.

Ausserdem bieten städtebauliche Verträge gemäss den Experten auch die Möglichkeit, Kosten konkreter und früher zu vereinbaren. Dies mindere das Risiko für Investoren und erhöhe dadurch ihre generelle Bereitschaft zur Investition wie auch zu mehr Zugeständnissen.

1 Einleitung

Als 2003 die Firma Vivico, damals noch eine Tochtergesellschaft des deutschen Bundes-eisenbahnvermögens, das ihr gehörende DB-Areal Erlenmatt entwickeln wollte, wurde zwischen der Grundeigentümerin und dem Kanton Basel-Stadt ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen.

Gegenüber dem Wohnraumangebot brachte der Wirtschaftsstandort Basel damals ein überproportionales Angebot an Arbeitsplätzen mit sich¹. Als Begleiterscheinung stieg auch das Bedürfnis nach Wohnraum, das in einem ersten Schritt nicht im Gleichschritt befriedigt werden konnte. Dies führte zu einer demografischen Herausforderung, die im Rahmen dieser Arbeit von verschiedenen Seiten thematisiert wird. Mit dem Abschluss eines städtebaulichen Vertrages verfolgte das Gemeinwesen u.a. das Ziel, diesem Missstand entgegenzuwirken.

Das Instrument des städtebaulichen Vertrages war im Kanton Basel-Stadt neu und unerprobt. Auf deutscher Seite hingegen war dieses Instrument längst etabliert. Der Kanton Basel-Stadt, der in der Schweiz bereits frühe Erfahrungen mit dem städtebaulichen Vertrag gemacht hat, soll im Rahmen dieser Arbeit als Fallbeispiel dienen.

1.1 Ausgangslage

Im Gegensatz zur Schweiz sind städtebauliche Verträge in Deutschland nicht nur etabliert, sondern auch gesetzlich geregelt. Bei der Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Investoren sind sie in Deutschland nicht mehr wegzudenken.

In der Schweiz hingegen gibt es kaum gesetzliche Grundlagen oder Richtlinien irgendwelcher Art, auf denen sich die öffentliche Hand bei der Vertragsverhandlung und insbesondere bei der Festlegung von Auflagen abstützen kann. Mit anderen Worten, die Verwaltung ist gezwungen, mit einem sehr grossen Ermessensspielraum und einer enormen Unsicherheit zu handeln.

Die Ausarbeitung eines städtebaulichen Vertrages bietet der Gemeinde die Möglichkeit, bei der Erteilung einer Sonderbauregelung zu Gunsten des Investors im Gegenzug die

¹ Vgl. demographische Entwicklungsstrategie des Kantons wie auch Impulsprojekt Logis Bäle aus dem Jahre 2001 zur Behebung der strukturellen Defizite des Wohnungsangebotes.

eigenen Interessen einzubringen. Bei den eigenen Interessen geht es neben dem finanziellen Ausgleich, welcher vorwiegend über die Mehrwertabgabe geregelt ist (vgl. Kap. 2.1.5), um die Regelung diverser Sachleistungen in Form von Einschränkungen und/oder Leistungsverpflichtungen, die sowohl auf Seiten des Investors als auch des Gemeinwesens festgelegt werden können. Diese vom Gemeinwesen eingeforderten Sachleistungen können Naturalleistungen wie beispielsweise die Übernahme von Unterhaltskosten bei der Infrastruktur, Sachleistungen wie beispielsweise die Errichtung eines Kindergartens, oder aber auch die bereits genannte Mehrwertabgabe sein.

Der politische Auftrag, wie auch allfällige Strategiepapiere auf Gemeindeebene unterstützen die Verwaltung bei der Ausarbeitung städtebaulicher Verträge.

Quartierentwicklungen überführen Areale nicht nur in neue Eigentumsverhältnisse, sondern bringen dadurch zwingend eine neue Nutzung mit sich. Eine solche Quartierplanung wird durch die Regierung vorbereitet, von der Legislative beschlossen und unterliegt dem fakultativen Referendum. Die Entwicklungsprozesse sind aufwändig und können Jahrzehnte dauern. Zu einem Zeitpunkt, zu dem Vereinbarungen noch unverbindlich sind und der Terminplan und der Prozess noch unbekannt sind sowie die Akteure ihre Ziele noch nicht abgestimmt haben, könnte das Instrument des städtebaulichen Vertrages das Vorgehen unterstützen, insbesondere dann, wenn es rechtliche Grundlagen geben würde.

Auf Grund der gesetzlichen Regelung ist die verbindliche Vereinbarung gemäss dem städtebaulichen Vertrag in Deutschland nicht nur vorgelagert, sondern auch abstrakt. Abstrakt bedeutet in diesem Kontext, dass die Vereinbarungen für alle Investoren nach den gleichen Richtlinien aufgestellt werden. In Deutschland unterliegen Arealentwicklungen nicht der direktdemokratischen Kontrolle. Das heisst, dass über Arealentwicklungen keine Volksabstimmungen stattfinden, auch wenn für eine bestimmte Arealentwicklung signifikante Änderungen der Bauvorschriften vorgesehen werden. Die Exekutive kann daher schon in einem viel früheren Stadium des Entwicklungsprozesses verbindliche Aussagen machen, insbesondere in einem städtebaulichen Vertrag. Dazu kommt, dass es in Deutschland für den Abschluss städtebaulicher Verträge eine gesetzliche Grundlage gibt, was die Legitimation der Exekutive zum Abschluss solcher Verträge noch erhöht. In der Schweiz hingegen werden auf Grund der fehlenden gesetzlichen Grundlagen solche Vereinbarungen individuell verhandelt und dabei konkret auf den jeweiligen Investor bezogen, wodurch eine absolute Transparenz und Gleichstellung gegenüber den Investoren nicht gewährleistet werden kann. Zudem kann die Exekutive in der Schweiz für eine

Entwicklung, die eine wesentliche Abweichung von den regulären Bauvorschriften erfordert, wegen der direktdemokratischen Kontrolle (Vorbehalt des Legislativbeschlusses und des fakultativen Referendums) vor dem Vorliegen eines rechtskräftigen Bebauungsplans kaum verbindliche Zusagen abgeben. Die Exekutive kann sich beim Abschluss eines städtebaulichen Vertrags auch nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützen. Das engt die Freiheit der Exekutive bei der Verhandlung städtebaulicher Verträge ein. Eine graphische Veranschaulichung dazu befindet sich in Anhang 1.

In Deutschland gibt es im Kontext städtebaulicher Verträge in verschiedenen Städten unterschiedliche Modelle und auch unterschiedliche Leistungen, die ein Investor zu erbringen hat. So wird er beispielsweise im Berliner Modell zu doppelt so vielen Leistungen verpflichtet als in Stuttgart. Neben der Annahme, dass rechtliche Grundlagen den Prozess in der Schweiz vereinfachen würden, muss aber auch berücksichtigt werden, dass die Projektumsetzung hierzulande einem demokratischen Bewilligungsprozess unterliegt. In diesen Bewilligungsprozess ist nicht nur standardmässig die Legislative involviert, sondern im Falle eines Referendums auch das Stimmvolk. In diesem Fall besteht dann die Herausforderung, dass sich die Projektinitianten sowie das Gemeinwesen sehr persönlichen und insbesondere privaten Bedenken gegenübersehen. Der Ausgang dabei ist meistens ungewiss und bietet demzufolge die gewünschte Sicherheit nicht.

1.2 Zielsetzung und Forschungsfrage

Die genannten Modelle aus Deutschland könnten Entwicklungsprozesse in der Schweiz, insbesondere die Exekutive, bei der Vertragsgestaltung unterstützen. Ziel ist es, Auswirkungen gesetzlicher Grundlagen wie auch das Einführen weiterer Kompetenzen auf Seite des Gemeinwesens zu untersuchen. Konkret ist zu klären, welche Elemente prominenter Modellansätze aus Deutschland auf die Verhältnisse in der Schweiz und insbesondere im Kanton Basel-Stadt übertragbar wären.

Darüber hinaus ist einzuschätzen, welchen Mehrwert städtebauliche Verträge aus Deutschland gemäss §11 BauGB für die Praxis der öffentlichen Hand in der Schweiz darstellen könnten. Kann das Instrument des städtebaulichen Vertrages die Investitionstätigkeit wie auch den Entwicklungsprozess positiv beeinflussen?

Daraus ergibt sich die Fragestellung: *Welche städtebaulichen Vertragsgegenstände aus der deutschen Praxis sind für Schweizer Verhältnisse von Interesse und/oder für die öffentliche Hand empfehlenswert?* Die Arbeit soll zudem auch klären, was unter einem

städtebaulichen Vertrag in der Schweiz verstanden wird, und einschätzen, welche Vor- und Nachteile eine Gesetzesgrundlage wie der §11 des deutschen BauGB mit sich bringt.

1.3 Thesen

Der Autor hat zur Beantwortung der Forschungsfrage und Erarbeitung der Ziele die folgenden Thesen formuliert, die als Grundlage für die Untersuchung dieser Arbeit dienen. Die Thesen lauten:

These A – 1/2

Da städtebauliche Verträge in der Schweiz gesetzlich nicht vorgesehen oder nicht geregelt sind, hat die öffentliche Hand bei der Ausgestaltung solcher Verträge einen grossen Ermessensspielraum und eine enorme Unsicherheit.

These A – 2/2

Der städtebauliche Vertrag ist in der Schweiz noch wenig verbreitet. Es gibt kaum rechtliche Grundlagen dazu und auch keine standardisierten Inhaltsverzeichnisse. Zu Beginn der Vertragsverhandlungen wissen die Vertragsparteien nicht, was inhaltlich in dem zu bevorstehenden Vertrag geregelt werden soll.

These B – 1/2

Der private Investor engagiert sich für das Gemeinwohl nur dann, wenn er dazu vertraglich verpflichtet ist oder wenn die Investition in das Gemeinwohl ihm selbst, sei es aus Imagegründen oder aus Werbebezwecken, dienlich ist.

These B – 2/2

Die Übertragung von Verpflichtungen auf den Investor lässt sich nur über die Ausarbeitung von Verträgen lösen.

These C – 1/2

Ein Gesetz, welches das demokratische Risiko bereits beim Abschluss eines städtebaulichen Vertrages ausschalten würde, reduziert das Risiko für beide Vertragsparteien.

These C – 2/2

Könnte mehr Sicherheit bereits zu einem früheren Zeitpunkt gewährleistet werden, würde sich das Risiko für den Investor reduzieren. Ein Maximum an vertraglichen Verbindlichkeiten fördert den Anreiz zur Investitionstätigkeit und stärkt die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand.

1.4 Abgrenzung der Arbeit

Diese Arbeit betrachtet keine Entwicklungsprojekte, welche der Regelbauweise entsprechen oder gemäss Zonenplan keine Ausnahmesituation darstellen. Denn nur wenn das Gemeinwesen ein Sonderbaurecht² erlässt, hat es auch die Möglichkeit, vom Investor respektive vom Grundeigentümer eine entsprechende Gegenleistung einzufordern, was dann der Ausgangssituation eines städtebaulichen Vertrages entsprechen könnte.

Als Vergleichsgrösse mit der Schweiz betrachtet diese Arbeit keine Modelle oder Baugesetze ausserhalb von Deutschland. Deutschland gleicht in seinen politischen, ökonomischen, rechtlichen und kulturellen Grundsätzen dem System in der Schweiz, was der Autor für diese Untersuchung als zwingend erforderlich erachtet. Analog zu den Schweizer Kantonen verfügen auch die 16 Bundesländer innerhalb der Bundesrepublik Deutschland über individuelle Verfassungen. Um auch dieser Thematik gerecht zu werden, stützt sich diese Arbeit lediglich auf das deutsche Baugesetzbuch auf Bundesebene ab und beschreibt die einzelnen Baulandmodelle nur am Rande (vgl. Kap. 2.2.3.5).

Zur besseren Bearbeitbarkeit des Vergleichs ist die Vielzahl von Gemeinden innerhalb der Schweiz zwingend auf die Ausgangslage einer Mustergemeinde zu reduzieren. Denn nicht nur die Gemeindeautonomie, sondern vor allem auch die unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten innerhalb der Schweiz stellen naturgemäss differenzierte Anforderungen an die räumliche Entwicklung. Im Rahmen dieser Untersuchung wird die Anwendung städtebaulicher Verträge ausschliesslich anhand der Mustergemeinde Basel-Stadt verglichen.

Im Kanton Basel-Stadt werden mittels städtebaulicher Verträge aktuell zahlreiche Areale bearbeitet (Planungsamt des Kantons Basel-Stadt, kein Datum), ja sogar ganze Quartiere, welche vor einer grösseren Transformation stehen oder wo das Verfahren bereits begonnen hat. Das Thema ist in Basel-Stadt demzufolge hochaktuell.

Nicht realisierte Nutzungsreserven innerhalb des überbauten Gebiets gibt es in Basel-Stadt nur wenige. Ausserhalb des überbauten Gebietes gibt es gar keine Reserven. Wenn die Stadt weiterwachsen will, gibt es nur die Möglichkeit, das bestehende Siedlungsgebiet mittels Transformation und den dazu erforderlichen Sonderbaurechten zu verdichten. Der

² Das Sonderbaurecht wird im Kanton Basel-Stadt über den «Bebauungsplan» geregelt.

klassische Fall ist die Aufzoning oder die Umzoning. Dabei können ausschliesslich die inneren Nutzungsreserven in Anspruch genommen werden (vgl. Kap.2.1.3).

Basel-Stadt verfügt über eine enormen Dichte an ausgewiesenen und ambitionierten Planern auf Seite der Architekten wie auch auf Seite der öffentlichen Hand. Zwischen privaten und öffentlichen Akteuren besteht in Basel eine rege Diskussions- und Kooperationsbereitschaft (Architektur Dialoge, 2019). Diese Konstellation beflügelt die Qualität wie auch das Interesse an gemeinsamer Projektentwicklung zwischen Grundeigentümern und dem Gemeinwesen, was Basel-Stadt eine weitere Vorreiterrolle zukommen lässt.

1.5 Vorgehen und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Abschlussarbeit ist in vier Hauptkapitel unterteilt. Zu ihnen gehören (1) Einleitung, (2) Theoretische Grundlagen, (3) Methodik / Empirischer Teil sowie (4) Schlussfolgerungen und Diskussion.

Im Rahmen der Einleitung wird das Forschungsvorhaben konkretisiert. Dies erfolgt im Rahmen der Zielsetzung sowie der Forschungsfrage in Form der Thesen A, B und C. Um das Vorhaben in einen entsprechenden Rahmen zu setzen, wird ebenfalls eine Ausgangslage formuliert. Die Abgrenzung zeigt auf, unter welchen Rahmenbedingungen das Forschungsthema betrachtet wird, grenzt es gegenüber Lösungen in anderen Staaten ab und begründet die Gemeinde Basel Stadt als Mustergemeinde.

Im Kapitel theoretische Grundlagen wird der aktuelle Stand der Forschung, im speziellen der juristische und planerische Stand, im Kontext zu städtebaulichen Verträgen aufgeführt. Dies betrifft sowohl die Grundlagen als auch die Rahmenbedingungen der städtebaulichen Transformation. Der dritte Schwerpunkt von Kapitel 2 liegt auf dem städtebaulichen Vertrag selbst. Es werden daher nicht nur die städtebaulichen Verträge an sich aufgearbeitet, sondern auch die darin beteiligten Akteure klassifiziert und beschrieben. Das Kapitel schliesst mit einem Zwischenfazit zum aktuellen Forschungs-, juristischen und planerischen Stand der drei Unterkapitel ab.

Der empirische Teil erhebt Primärdaten im Rahmen von qualitativen Interviews. Die Interviews bilden den empirischen Teil der Arbeit. Befragt werden Probanden, die in unterschiedlichen Positionen in einer Beziehung mit städtebaulichen Verträgen stehen. Die Probanden sind praxisnah, fachlich kompetent und außerdem in der Lage, über den Nutzen wie auch über den Entstehungsprozess solcher Vereinbarungen, insbesondere für das

Gemeinwesen, Auskunft zu geben. Die Interviews werden transkribiert und wissenschaftlich mit einem entwickelten Codesystem analysiert. Diese Analyse sowie die daraus entstandenen Erkenntnisse sind ebenfalls Teil des Kapitels 3 „Methodik / Empirischer Teil“.

Im letzten und damit abschliessenden Teil dieser Arbeit wird im Kapitel 4 „Schlussfolgerungen und Diskussion“ ein Fazit gezogen sowie die Thesen im Kontext zu den Erkenntnissen aus den Kapiteln 2 und 3 kritisch diskutiert. Bei dieser Diskussion werden die Thesen im Rahmen des erarbeiteten Wissens bestätigt oder widerlegt. Das Kapitel schliesst mit einem Ausblick auf weitere offene Forschungsfelder, die für das gewählte Themenfeld bereits bestehen beziehungsweise durch die Erkenntnisse dieser Abschlussarbeit neu entstanden sind.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Die Grundlagen einer ausserordentlichen Transformation

Arealtransformationen, welche städtebauliche Verträge verlangen, entsprechen nicht der Regelbauweise. Im Rahmen einer ausserordentlichen Transformation sind Sonderbaurechte erforderlich, welche dem Investor die Möglichkeit geben, auf seinem Areal die entsprechende Überbauung zu realisieren. Mittels Vereinbarung solcher Sonderbaurechte steigt auch der Wert des Grundstücks. Im Gegenzug kann der Investor dazu verpflichtet werden, gegenüber dem Gemeinwesen einen gewissen Ausgleich zu leisten. Um solche Gegenleistungen zwischen dem Investor und der Gemeinde zu vereinbaren, kommt das Instrument des städtebaulichen Vertrages zum Einsatz.

Im Folgenden werden die Begriffe und Grundlagen einer städtebaulichen Transformation geklärt, ebenso, wie ein entsprechendes Verfahren abläuft und welche Akteure bei einer typischen städtebaulichen Entwicklung beteiligt sind.

2.1.1 Der Zwang zur Transformation

Die grossen urbanen Zentren in der Schweiz wie Zürich, Basel, Genf, Lausanne oder Bern weisen in den Kernstädten und in ihrem unmittelbaren Umfeld hohe Wachstumsraten der Bevölkerung auf. Dank florierender Wirtschaft und einer konsequenten Politik zur Stärkung der Lebensqualität haben die Städte in den letzten zwei Jahrzehnten an Attraktivität gewonnen, was den Zuzug fördert. Die Städte sind zu wichtigen Standorten für internationale und lokale Unternehmen geworden. Dazu kommt die Aufgabe der Bewältigung der Mobilität (Rat für Raumordnung, 2019, S. 10). In den Städten gibt es jedoch kaum noch Flächen, die neu überbaut werden können. Die noch zur Verfügung stehenden Freihalte- und Erholungsgebiete sollen bestehen bleiben, weshalb sich die Planungsarbeit auf die Transformation von Arealen konzentrieren muss. Die grosse Herausforderung besteht darin, das Wachstum innerhalb der bestehenden Quartiere zu ermöglichen.

Für die Bevölkerung hat das Wohnen einen hohen Stellenwert. So hängt auch die Bevölkerungszahl massgeblich von der Verfügbarkeit von Wohnraum ab. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist die Wohnraumentwicklung daher ein zentrales Thema. Der Regierungsrat von Basel-Stadt strebt als Entwicklungsziel bis 2035 eine Einwohner- und Beschäftigtenzahl von je 220 000 an, was einem Wachstum von 10 % in 15 Jahren entspricht (Kanton Basel-Stadt, 2018). Das hierfür benötigte zusätzliche Angebot an Wohn- und Arbeitsplätzen wird ausschliesslich im bestehenden Siedlungsgebiet geschaffen. Eine

Erweiterung des Siedlungsgebiets ist nicht realistisch. Zudem haben 2018 die Basler Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vier Wohninitiativen angenommen, die einen Richtungswechsel in der Basler Wohnpolitik fordern. Mit der Annahme der Initiativen ist der Kanton verpflichtet, günstigen Wohnraum zu erhalten und zusätzlich zu schaffen, sozialen Wohnungsbau selbst zu betreiben und auch in Auftrag zu geben.

Solche Transformationsprozesse können jedoch nur erfolgreich sein, wenn die Bedingungen dazu gegeben sind. Dazu bedarf es Kooperationen der Grundeigentümer mit der öffentlichen Hand. Damit solche Kooperationen erfolgreich sein können, braucht es geeignete Instrumentarien, wie z.B. die städtebaulichen Verträge.

2.1.2 Der Auftrag der Raumplanung

2.1.2.1 Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes

Im Bereich der Raumplanung verfügt der Bund über eine sog. Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 BV). Er darf also den Sachbereich Raumplanung nur im Grundsätzlichen und nicht bis in alle Einzelheiten regeln. Damit überlässt der Bund im Rahmen seiner definierten Grundsätze den Kantonen substanzielle Regelungsspielräume. Neben einer haushälterischen Nutzung des Bodens, dem Gebot der Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet und der jeweiligen Interessensabwägung verpflichtet sich der Bund ausdrücklich zur ganzheitlichen Betrachtungsweise (vgl. Art. 1 u. 3 RPG). Der Bund hat also nur in Ausnahmefällen und nur dort, wo ihm Sachaufgaben übertragen werden, eine Planungsbefugnis, z.B. beim Bau einer Autobahn. Jedoch erstellt der Bund übergeordnete Konzepte und Sachpläne, verpflichtet die Kantone zur Richtplanung und genehmigt diese (Griffel, 2017, S. 17-19).

2.1.2.2 Das Baurecht als Kompetenz der Kantone und Gemeinden

Das Zusammenwirken privater und öffentlicher Akteure ist eine Voraussetzung geworden, damit überhaupt Lösungen erarbeitet werden können; es ist bereits im RPG für die Erarbeitung des Richtplans vorgeschrieben (Art. 10). In den entsprechenden kooperativen Prozessen geht es heute in erster Linie darum, gemeinsam Strategien und Projekte zu entwickeln und diese umzusetzen. Raumplanung versteht sich heute als eine politische Tätigkeit im Dienste der Realisierungshilfe sowie als vermittelnde Tätigkeit zur Lösung komplexer und konflikträchtiger Aufgaben auf allen Handlungsebenen. In diesem Sinne erfüllen die Kantone die auf Bundesebene verankerte Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG, namentlich eine umfassende Richtplanung zu erstellen, bevor sie Bauzonen definieren können. Dabei geht es um die Abstimmung und die Koordination der raumwirksamen

Tätigkeit. Jeder Kanton definiert mit dem Richtplan, wie er sich räumlich entwickeln will. Eine wichtige Grösse ist dabei die Siedlungsfläche. Somit tragen die Kantone die Hauptverantwortung für die Raumplanung, indem sie mit dem Richtplan den massgeblichen Rahmen für die räumliche Entwicklung vorgeben (Griffel, 2017, S. 20). Die Nutzungsplanung hingegen obliegt den Gemeinden (Art. 14-24 RPG), die mit der Festlegung der Bauzonen Art, Ort und Intensität der Bodennutzung in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Richtpläne parzellenscharf und grundeigentümergebunden (Griffel, 2017, S. 45) definieren.

Das jeweilige Planungsamt agiert auf kommunaler Ebene und ist für die städtische Raumplanung zuständig. Dabei geht es im Wesentlichen um die Koordination des Städtebaus wie auch um die generelle Projektierung im öffentlichen Raum. In der Erfüllung dieser Aufgaben hat das Planungsamt Planungsgrundsätze einzuhalten (Art. 3 RPG), Information und Mitwirkung zu gewährleisten (Art. 4 RPG) sowie gegebenenfalls für Ausgleich und Entschädigung zu sorgen (Art. 5 RPG).

In der Raumplanung ist im grossen wie auch im kleinen Massstab neben dem konkreten Planungssperimeter auch immer der darüber hinausgehende Betrachtungssperimeter zu berücksichtigen. Diese doppelte Perspektive kommt speziell auch bei einem Kanton in einer Grenzregion zum Tragen. Denn die Interessen der Agglomeration des angrenzenden Auslandes sollten in einem solchen Fall in die Entwicklung miteinbezogen werden. Um diesen Anliegen gerecht zu werden und zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde z.B. im Raum Basel 2007 die grenzüberschreitende Plattform Trinationale Eurodistrict Basel (TEB) gegründet. Die Plattform betrachtet bewusst die drei Länder der Agglomeration Basel mit seinen mehr als 900 000 Einwohnern. Ziel ist die Stärkung ihrer urbanen Zentren als attraktive grenzüberschreitende Wirtschafts- und Lebensräume mit hoher Umweltqualität. Der Kanton Basel-Stadt ist mit seinen aktuell 200 000 Einwohnern das bedeutende Zentrum in dieser Agglomeration. Es ist deshalb wichtig für die Entwicklung des Standortes Basel, die räumliche Planung grenzüberschreitend zu koordinieren. Dies ist nicht zuletzt wegen der einzigartigen Lage im Dreiländereck eine besondere Herausforderung.

2.1.3 Die Nutzungsreserven im städtischen Kontext

Der jeweilige Zonenplan definiert Bauzonen als Flächen, auf denen gemäss dem kantonalen Richtplan gebaut werden soll. Bauzonen sollen dafür sorgen, dass möglichst kompakt an einem Ort und nicht verstreut gebaut wird. Das RPG1 verlangt nun aber, dass zu

grosse Bauzonen verkleinert werden müssen (Art. 15 RPG). Vor allem im städtischen Kontext ist Bauland generell knapp. Dies bedingt, dass das Land unter höheren Anforderungen bewirtschaftet werden muss. Eine Gemeinde im städtischen Kontext also, welche sich für die Zukunft rüsten möchte, ist auf das Potential der Nachverdichtung angewiesen. Die daraus resultierenden Ansprüche können nur mittels Kooperation zwischen dem Gemeinwesen, den Investoren und den Nutzern aufgefangen werden. Dies bedeutet, eine konsequente Bestandsentwicklung zu verfolgen unter absolutem Verzicht auf die Ausweisung neuer Bauflächen.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) prognostiziert eine markante Zunahme der Anzahl Haushalte. Die Prognose besagt, dass vor allem auf Grund der zu erwartenden Wanderungsströme von 2017 bis 2045 die Anzahl Haushalte in der Schweiz von 3,7 Millionen auf 4,6 Millionen steigen wird (Statistik, 2017, S. 2), was einer Zunahme von 23 % entspricht. Eine weitere schweizweite Schätzung aus dem Jahre 2012 zeigt jedoch auf, dass die inneren Nutzungsreserven weitere 0,7 bis 1,9 Millionen Einwohner aufnehmen könnten, ohne die formellen Instrumente anpassen zu müssen (Nebel, Widler, Hollenstein, & Furrer, 2012, S. 8). In einer Abschätzung der inneren Nutzungsreserven aus dem Jahre 2017 wurde erkannt, dass die kleinen und mittleren Gemeinden der Schweiz am meisten gefordert sind, weil hier die grössten Reserven zu finden sind (Nebel, Hollenstein, Di Carlo, Niedermaier, & Scholl, 2017, S. VI). Der Anteil an unüberbauten Bauzonen ist in städtischen Kantonen tendenziell kleiner als in ländlichen Kantonen. Im Kanton Basel-Stadt liegt der Anteil an unüberbauten Bauzonen bei drei bis sechs Prozent, im Kanton Wallis bei 22 bis 33 Prozent (ARE, Bauzonenstatistik Schweiz 2017 – Statistik und Analysen, 2017, S. 26). In den letzten 15 Jahren hat sich die Siedlungsfläche in den urbanen Räumen pro Person stabilisiert, wohingegen in den ländlichen Räumen die Siedlungsflächen fast doppelt so stark gewachsen sind wie die Bevölkerung (ARE, 2014, S. 21).

Um die Flächenbedürfnisse und -nachfragen in das weitgehend überbaute Gebiet zu lenken, kommt der Kenntnis der Grössen der Innenentwicklung, das heisst der inneren Nutzungsreserven, grösste Bedeutung zu. Nutzungsreserven sind im bestehenden Planungsrecht verfügbar und können ohne weitere Anpassungen, wie z.B. Einzonungen oder Erhöhung der Ausnützungsziffer, realisiert werden. Unter inneren Nutzungsreserven werden planungsrechtliche Nutzungsreserven innerhalb des überbauten Gebiets wie auch unbebaute Flächen und bebaute Flächen mit Umnutzungspotenzial verstanden. Für die Siedlungsentwicklung nach innen sind also die Kennwerte der inneren Nutzungsreserven von zentraler Bedeutung. Ausgewiesene Zahlen sind in der Literatur jedoch nicht vorhanden.

Über die Grössen der inneren Nutzungsreserven in der Schweiz existieren lediglich Schätzungen (Nebel, Widler, Hollenstein, & Furrer, 2012). In dem Bericht von Nebel, Widler und Hollenstein sind die Begriffe der inneren Nutzungsreserve beschrieben

Unbebaute innere Nutzungsreserven sind für diese Arbeit weniger von Belang. Für die Betrachtung einer städtischen Entwicklung sind hingegen die Nutzungsreserven auf bebauten Flächen mit konkretem Umnutzungspotenzial von Bedeutung. Dazu kommen noch die Geschossflächenreserven in den Wohn- und Mischzonen. Geschossflächenreserven sind planungsrechtliche Flächen mit zulässigem Ausbaupotenzial auf bereits bebauten Flächen; also Reserven, die schon bebaut sind, aber noch nennenswertes Nutzungspotenzial aufweisen, weil baulich nicht so viel realisiert wurde, wie eigentlich erlaubt wäre. Die Geschossflächenreserven machen in der Regel den grössten, aber zugleich auch den unsichersten Anteil aus. Es ist davon ausgehen, dass im städtischen Kontext maximal 20 % der Geschossflächenreserven innerhalb des nächsten Planungshorizonts vollständig ausgeschöpft werden können (Nebel, Widler, Hollenstein, & Furrer, 2012, S. 1). Ein weiteres wichtiges Potenzial stellen die Umnutzungspotenziale auf bebauten Flächen dar. Diese Reserveart beinhaltet in der Regel planungsrechtlich bereits weitgehend ausgeschöpfte Flächen, die aber nicht mehr, oder im Sinn der Raumplanung, zu wenig genutzt sind. Beispiele dafür sind Brachflächen ehemaliger Industrie- oder Bahnareale mit Umnutzungspotenzial, die als «bebaute Potenziale» bezeichnet werden (Nebel, Hollenstein, Di Carlo, Niedermaier, & Scholl, 2017, S. 2).

Höhere Dichten erzeugen den Vorteil von kurzen Wegen und direkter Erreichbarkeit. Dies schaffen in der Regel nur hochwertige Entwicklungen. Speziell in einem demokratischen System sind solche Entwicklungen auf politische Zustimmung angewiesen. Sind die Konzepte lediglich auf eine Rendite ausgelegt, entsteht Widerstand. Es ist auch zu berücksichtigen, dass eine bauliche Dichte noch lange kein Garant für Qualität oder Nachhaltigkeit ist. Um solche städtebaulichen Qualitäten im Sinne des Gemeinwesens zu erreichen, braucht es entsprechende Instrumente, welche die Kooperationen mit den Investoren begünstigen und die geeigneten Konzepte festhalten oder mindestens vorsehen.

2.1.4 Die Entstehung des Raumplanungsgesetzes

Der Wirtschaftsaufschwung in den 1950er Jahren führte zu einer enormen baulichen Entwicklung der Schweiz und zur ersten Generation kommunaler Zonenpläne. Infolge der anhaltenden Bodenspekulationen in den 1960er Jahren kam erstmals die Forderung auf,

eine bundesrechtliche Landwirtschaftszone einzuführen. 1969 wurde der Raumplanungsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen. Damit wurde die Grundsatzgesetzgebung des Bundes wie auch die Aufgabe der Kantone gesetzlich festgelegt (vgl. Kap. 2.1.2.1, 2.1.2.2). In den 1970er Jahren verabschiedete die Bundesversammlung das erste Bundesgesetz über die Raumplanung, welches jedoch 1976 vom Volk nicht angenommen wurde. Gestützt auf die Bundesverfassung (BV) wurde das zweite Bundesgesetz über die Raumplanung erst später in Kraft gesetzt. Mit dessen Einführung³ wurde der Auftrag an Bund, Kantone und Gemeinden gesetzlich erteilt, den Boden haushälterisch zu nutzen und Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen. Der Schritt vom Verfassungsartikel zum eigentlichen Raumplanungsgesetz war vollzogen.

Seit seiner Einführung 1979 erfuhr das Raumplanungsgesetz mehrere Revisionen. Die wohl wichtigste und bis heute bedeutendste Teilrevision kam 2013 als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative zur Abstimmung und wurde nach deutlicher Annahme⁴ 2014 in Kraft gesetzt. Diese Revision Raumplanungsgesetz – 1. Etappe (RPG1) beinhaltet im Wesentlichen Massnahmen gegen die weitere Zersiedelung der Schweiz, die Forderung einer qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen und eine bedarfsgerechte Dimensionierung der Bauzonen. Das RPG1 ist für die raumplanerische Entwicklung der Schweiz von grundlegender Bedeutung, denn das Prinzip «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» gilt als zentrale Mindeststrategie zukünftiger Raumentwicklung. Diese beinhaltet als grundlegendes Element die Verdichtung bestehender Siedlungen, womit dem nicht nachhaltigen Flächenverbrauch in der Schweiz endlich Einhalt geboten werden konnte.

Die Redimensionierung von zu grossen noch unbebauten Bauzonen sowie die Einführung einer Mehrwertabgabe stellten das RPG1 vor grosse Herausforderungen. Einige Kantone, wie auch der Kanton Basel-Stadt, haben keine zu grossen unbebauten Bauzonen. Zudem verfügt der Kanton seit 1977 über eine Regelung zur Mehrwertabgabe. Entsprechend wurde der kantonale Richtplan von Basel-Stadt bereits 2015 nach dem neuen RPG1 vom Bund genehmigt. Weil also diese Vorgaben aus dem RPG1 für die Mustergemeinde dieser Arbeit von untergeordneter Bedeutung sind, wird an dieser Stelle auf weitere Ausführungen dazu verzichtet.

³ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)

⁴ Volksabstimmung über RPG1 vom 3. März 2013 mit einem Ja-Stimmenanteil von 62,9 %.

2.1.5 Die Idee der Mehrwertabgabe

Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG sind die Kantone verpflichtet, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln, welche durch Planungen nach dem Gesetz entstehen (Griffel, 2017, S. 93). Die Kantone sind also durch das Bundesrecht verpflichtet, Mehrwerte teilweise abzuschöpfen. Führen raumplanerische Massnahmen zu Eigentumsbeschränkungen oder gar Enteignung, sind Grundeigentümer vollumfänglich zu entschädigen. Der typische Fall einer materiellen Enteignung ist die Auszonung eines baureifen Grundstücks (Griffel, 2017, S. 98).

Aus ökonomischer Sicht ist die massive Fehlallokation der Bauzonenreserven eine der grössten Altlasten der schweizerischen Raumplanung. Gemäss Müller-Jentsch (2010, S. 62) hat die Schweiz nicht zu wenige Bauzonen, sondern sie sind nur am falschen Ort. Die Idee der Rückzonung, welche mit Annahme des RPG1 und der Präzisierung der MWA untermauert wurde, erscheint zwar auf den ersten Blick teuer, eine Nicht-Rückzonung wäre jedoch aus volkswirtschaftlicher Sicht noch kostspieliger (Müller-Jentsch & Gmünder, 1/2-2013, S. 53).

Der Mehrwertausgleich stellt ein wichtiges Instrument dar, um der Vergrösserung der Bauzonen und damit auch der Zersiedelung entgegenzuwirken (Griffel, 2017, S. 93).

Während der Kanton Basel-Stadt und der Kanton Neuenburg die MWA bereits 1977 respektive 1986 eingeführt haben, weigert sich die Mehrzahl der Kantone, den seit 1980 bestehenden Gesetzgebungsauftrag des Bundes (vgl. Kap. 2.1.2.1) zu erfüllen. Als Reaktion darauf wurden mit der Annahme des RPG1 verschärfte Vorschriften gesetzlich geregelt.

Das neue Gesetz übertrug den Kantonen die Pflicht, bis am 30. April 2019 eine entsprechende Regelung zu erlassen. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der Kanton seiner Verpflichtung nicht nachgekommen ist. Somit wurden die Kantone unter enormen Handlungsdruck gesetzt und die Mehrheit der Kantone realisierte die erforderlichen Gesetzgebungsarbeiten termingerecht. Fünf Kantone sind ihrer Pflicht jedoch nicht nachgekommen und haben nun seit dem 1. Mai 2019 einen Einzonungsstopp erhalten⁵.

⁵ Wegen Nichterfüllung der Mindestvorgaben oder wegen nicht termingerechter Anpassung ihrer Gesetzgebung gemäss RPG1 bezeichnete der Bundesrat am 10. April 2019 die Kantone, welche unter das Einzonungsverbot fallen. Es handelt sich dabei um Genf, Luzern, Schwyz, Zug und Zürich.

Der planungsbedingte Mehrwert ist die Differenz zwischen den geschätzten Landwerten vor und nach den raumplanerischen Massnahmen. Die MWA ist eine kostenunabhängige Kausalabgabe, welche sich nicht am Prinzip der Kostendeckung orientiert. Weiter sollen die Einnahmen für den Schutz von Kulturland eingesetzt werden. Das RPG1 hält zudem Mindestvorgaben von Seiten des Bundes fest. Mindestens 20 Prozent des Mehrwerts müssen bei Neueinzonungen abgeschöpft werden. Der zentrale Gedanke des RPG1 steht also in direktem Zusammenhang mit der MWA, denn diese ist der eigentliche Schlüssel zur Verschiebung der Bauzonenreserven. Mittels Teilabschöpfung des Planungsmehrwerts auf Neueinzonungen sollen Rückzonungen an anderer Stelle finanziert werden. Die grossen Reserven befinden sich in den peripheren und infrastrukturell schlecht erschlossenen Gebieten und können somit als Bauzonen am falschen Ort bezeichnet werden. Die Fehlallokation des Baulands bringt nicht nur einen erhöhten Flächenbedarf mit sich, sondern sie schafft, wegen den tieferen Landpreisen in den peripheren Lagen, auch noch Anreize, am falschen Ort zu bauen. Folgekosten in Milliardenhöhe, welche durch den Staat subventioniert werden, sind die logische Konsequenz daraus. Grund dafür sind Erschliessungskosten für Infrastruktur wie auch anhaltende Mobilitätskosten der Bevölkerung, welche sich in diesen Gebieten niederlässt (Müller-Jentsch & Gmünder, 1/2-2013, S. 50). Zudem darf man annehmen, dass durch die Verschiebung der Bauzonenreserven netto ein Mehrwert entsteht, da die neu eingezonten Flächen einen höheren Wert haben als die ausgezonten Flächen (Müller-Jentsch & Gmünder, 1/2-2013, S. 51).

In Basel-Stadt wird die MWA für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden eingesetzt (Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt). Die Bemessung der MWA in Basel-Stadt erfolgt auf Basis der Vorteile, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrössert wird (Gebhardt, Meyer, Nertz, & Piolino, 2014, S. 112).

2.1.6 Der technische Planungsprozess

Stadtgebiete, vorab Gewerbe- und Industrieareale, deren ursprüngliche Nutzung durch städtische und gesellschaftliche Entwicklungen überholt wurden, stehen plötzlich zur Disposition oder kommen sogar auf den Markt. Der zunehmende wirtschaftliche Druck wie auch die breiten Interessen der Gemeinde fördern den nun anstehenden Transforma-

tionsprozess. Das Gebiet steht vor einem längeren Umwandlungsprozess, der von Interesse für die Öffentlichkeit ist. Eine solche Transformation wird in der Regel zudem begleitet von einem Abtausch der Grundeigentümerschaft.

Zum besseren Verständnis und als Grundlage für diese Arbeit wird im folgenden Abschnitt anhand des Beispiels der Arealentwicklung Klybeck ein möglicher Ablauf eines solchen Verfahrens im Kanton Basel-Stadt erläutert.

2.1.6.1 Das Areal Klybeck als Fallbeispiel

Die ehemaligen Besitzer des Areals Klybeck haben die Nutzung ihrer Liegenschaften neu organisiert, was dazu führte, dass ihre Grundstücke auf dem Klybeck nicht mehr für industrielle Zwecke benötigt wurden. Daraus entstand das Potential, eine Fläche von rund 300 000m² auf dem Siedlungsgebiet von Basel-Stadt neu zu entwickeln (Novartis Pharma AG; BASF Schweiz AG; Kanton Basel-Stadt, 2018, S. 15). Es soll eine optimale und den raumplanungsrechtlichen Randbedingungen entsprechende Transformation erreicht werden. Dabei sollen die individuellen Interessen der Planungspartner im Rahmen eines Interessensausgleichs miteinander verbunden und bestmöglich zum Tragen gebracht werden. Gemäss der öffentlich zugänglichen Planungsvereinbarung (Novartis Pharma AG; BASF Schweiz AG; Kanton Basel-Stadt, 2016) aus dem Jahre 2016 erfolgt die Planung in Zusammenarbeit der Grundeigentümerinnen BASF Schweiz AG und Novartis Pharma AG mit dem Planungsträger Kanton Basel-Stadt. Im Mai 2019 verkaufte Novartis ihren Anteil an die Firma Central Real Estate Basel AG, ein Konsortium aus Schweizer Banken und Pensionskassen, während BASF ihren Anteil ebenfalls noch im selben Jahr an die Swiss Life, die grösste private Immobilieneigentümerin der Schweiz, verkaufte (Novartis AG, 2019). Damit erhielt Basel-Stadt neue Verhandlungspartner. Die neuen Besitzer sind jedoch verpflichtet, die eingeschlagene Zusammenarbeit mit dem Kanton weiterzuführen (vgl. Planungsvereinbarung Punkt 5.3).

2.1.6.2 Der Planungsprozess am Fallbeispiel Areal Klybeck

Zur allgemeinen Verständigung unter den Planungspartnern wurde im Jahre 2016 zu Beginn des Verfahrens eine Planungsvereinbarung abgeschlossen. Darin festgehalten ist das räumliche Ausmass der Planung, deren Ziele, die notwendigen Planungsschritte, die Termine und die Kosten. Die Vereinbarung umschliesst die Tätigkeiten bis zur rechtskräftigen Anpassung der Richtplanung, da bei grösseren Arealen die Transformation von Gesetzes wegen eine Anpassung des kantonalen Richtplans (KRIP) voraussetzt.

Als nächster Schritt kam es 2018 zur Durchführung einer Testplanung. Zu diesem Zweck wurden vier interdisziplinäre Planungsteams eingeladen, erste zukunftsfähige Ideen für dieses neue Stadtquartier zu erarbeiten. Die von den Testplanungsteams erarbeiteten Vorschläge dienten anschliessend als Grundlage zur weiteren Arealentwicklung. Die Testplanung wurde auch mit Workshops begleitet, an denen die Quartierbevölkerung, Interessengruppierungen und weitere Kreise teilnehmen und sich in den Prozess einbringen konnten. Im Rahmen der Testplanung wurde klar, dass für die weitere Planung Vertiefungsarbeiten durchzuführen sind. Dabei geht es teilweise bis in die Massstäblichkeit der Nutzungsplanung, was der Konkretisierung der Zonenkonformität entspricht. Auf dieser Basis soll nun im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages (vgl. Kap. 2.2.4) die weitere Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit den privaten Grundeigentümern wie auch die bauliche Entwicklung des Areals festgehalten werden. Dieser Schritt wurde als Meilenstein bereits in der Planungsvereinbarung unter Punkt 11.1 vereinbart. Der zukünftige städtebauliche Vertrag wird die Begründung von gegenseitigen Rechten und Pflichten und die Allokation von öffentlichen Flächen (Erschliessung, Strassen, Wege, Grünflächen, Parks) sowie von öffentlichen Einrichtungen wie Schulen oder Kindergärten zum Gegenstand haben. Möglicherweise enthält der städtebauliche Vertrag auch bereits Eckpunkte zur Festlegung der Mehrwertabgabe (MWA). Auf dieser Basis werden in kooperativer Abstimmung aller Vertragsparteien noch weitere städtebauliche Vertiefungen konkretisiert. Zur Ausgestaltung der eigentlichen Baukörper wird zur Qualitätssicherung das geeignete Varianzverfahren (Ideenwettbewerb, Studienauftrag, Architekturwettbewerb) eingesetzt, das im Rahmen der städtebaulichen Verträge von Seiten des Gemeinwesens auch als Auflage gefordert werden kann. Der langjährige Planungsprozess schliesst mit der öffentlichen Planaufgabe der Sondernutzungsplanung, welche die gesetzliche Grundlage zur Realisierung der Entwicklung darstellt. Im Falle des Kanton Basel-Stadt ist es der Grosse Rat, der über die Nutzungspläne beschliesst, die dem freiwilligen Referendum unterstehen. Werden diese genehmigt, steht der Realisierung nichts mehr im Wege.

2.1.6.3 Die Planungsvereinbarung

Die unter Kap. 2.1.6.1 skizzierte Planungsvereinbarung hat den Charakter einer Absichtserklärung, da es zu diesem Zeitpunkt noch zu viele unsichere Faktoren gibt, um von einem absolut verbindlichen Vertrag zu sprechen. Zudem ist zu diesem Zeitpunkt auch das demokratische Risiko noch zu berücksichtigen. Dieses Instrument der Planungsvereinba-

nung hat sich bewährt, wenn es darum geht, einen längeren Prozess zwischen den beteiligten Akteuren festzuschreiben. So hat, wie im Fall Klybeck, eine solche Vereinbarung auch dann noch ihre Gültigkeit, wenn die Grundstücke veräussert werden. Adank bezeichnet eine solche Planungsvereinbarung in ihrer Dissertation als „contrat de planification“ und spricht damit sogar von einem städtebaulichen Vertrag (Adank, 2016, S. 7).

2.2 Die Grundlagen des städtebaulichen Vertrages

2.2.1 Die Interessen der Gemeinde

Auf Bundesebene, aber auch in grösseren Kantonen und Städten, wird das Immobilienmanagement der öffentlichen Hand nach klaren Richtlinien geführt. Denn die Ressource Raum ist endlich und soll entsprechend effizient und effektiv bewirtschaftet werden. So gibt es im Kanton Basel-Stadt eine eigene Immobilienstrategie (Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt, 2017). Zur Umsetzung der angestrebten Ziele braucht es aber auch die nötigen Kompetenzen, welche auf Grund des demokratischen Systems nicht immer gegeben sind. Das öffentliche Vergabeverfahren wie auch eingeschränkte Kompetenzen im Finanzbereich sind lediglich zwei klassische Beispiele dazu, die den Handlungsspielraum der Verwaltung einschränken und deren Effizienz behindern. Auch wenn die öffentliche Hand nicht Grundeigentümerin ist, hat sie grossen Einfluss auf die Entwicklung der Stadt. Denn zu den Aufgaben der städtischen Planung gehört die Sicherung der technischen Infrastruktur, die Lenkung der Siedlungsentwicklung wie auch die Förderung des Wirtschaftsstandortes. Der städtebauliche Vertrag kann in all diesen Belangen als ein geeignetes Instrument eingesetzt werden.

Hat das Gemeinwesen also die Chance, sich in den Entwicklungsprozess einzubringen – was bei grösseren Gebieten fast immer der Fall ist – übernimmt es in der Regel auch den Lead. Dadurch entsteht, im Rahmen einer kooperativen Entwicklungsarbeit, das Potential, konkrete Bedürfnisse des Quartiers zu formulieren. Dabei geht es z.B. um ein übergeordnetes Mobilitätskonzept, die Regelung der Dichte und der Ausnützung, das Anstreben eines maximalen Nutzungsmixes, einen gewünschten Anteil an sozialem Wohnungsbau oder generell mehr Wohnraum zu erstellen, wie auch öffentliche Grün- und Erholungsräume für das Quartier zu sichern.

Weitere Punkte, welche im allgemeinen Interesse der öffentlichen Hand sein können, sind z.B. eine Residenzpflicht der zukünftigen Eigentümer (wohnhafte Steuerzahler) oder eine

minimale Belegungsdichte (soziale Verdichtung). Ferner gibt es die Möglichkeit, das Erstellen sozialer Infrastrukturen wie beispielsweise Kinderkrippen u.a. auf den Investor zu übertragen. Abschliessend soll auch das Interesse an einer städtebaulichen Qualität erwähnt sein. Das Durchführen von Planungswettbewerben gemäss dem öffentlichen Beschaffungswesen kann als weiterer Vertragsgegenstand vereinbart werden.

Neben den inhaltlichen Schwerpunkten geht es bei den städtebaulichen Verträgen natürlich auch um monetäre Interessen des Gemeinwesens. Zusätzlich zur zweckgebundenen Mehrwertabgabe gemäss Art. 5 RPG (vgl. Kap. 2.1.5) können Folgekosten, welche für das Gemeinwesen durch die Entwicklung anfallen würden, auf den Investor überwältigt oder zumindest aufgeteilt werden. Dabei geht es z.B. um Planungs- und Infrastrukturkosten oder um die Erschliessung der Parzellen mit Werkleitungen.

2.2.2 Die Interessen des Investors

Der Wert eines Grundstücks hängt wesentlich von seiner Bebaubarkeit ab. Eigentümer von unternutzten oder sogar unverbaubaren Grundstücken haben deshalb ein reges wirtschaftliches Interesse daran, dass für sie durch die Aufstellung eines Bebauungsplans ein zusätzliches Nutzungspotenzial geschaffen wird. Die hiermit verbundene bebauungsplanbedingte Wertsteigerung wollen die Eigentümer aus ihrer Sicht verständlicherweise möglichst kostenlos erhalten. Als gesetzlich verankerte Gegenleistung wurde gemäss RPG1 jedoch eine MWA von mindestens 20% festgelegt. Ebenfalls gesetzlich verankert ist, dass die Kantone darüber hinaus für einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, welche durch die Planung entstanden sind, zu sorgen haben (Art. 5 RPG). Durch Abschluss eines städtebaulichen Vertrages können diese erforderlichen Ausgleichs transparent geregelt werden.

Im Rahmen von städtebaulichen Verträgen werden auch die Prozesse und die Organisation der weiteren Planung festgesetzt. Dadurch versprechen sich Eigentümer und Investoren konkrete Beschleunigungseffekte, die wiederum die Aussicht auf eine Verringerung der Zinsbelastung und somit einen direkten monetären Effekt zur Folge haben können.

Ein profitorientierter Investor ist per se tendenziell ungeduldig und risikoavers. Dies nicht zuletzt, weil er oft mit hohen Vorlaufkosten für Planungsleistungen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Altlasten- und Bodengrunduntersuchungen konfrontiert ist. Der Investor ist also stets an einem raschen Prozess mit maximaler Planungssicherheit zu einem mög-

lichst frühen Zeitpunkt interessiert. Er will auch wissen, mit welcher baulichen Nutzbarkeit des Grundstücks er rechnen kann. Auch diese Argumente beschreiben aus Sicht des Investors ein hohes Interesse an einem möglichst umfangreichen und verbindlichen städtebaulichen Vertrag.

2.2.3 Städtebauliche Verträge in Deutschland

Städtebauliche Verträge ergänzen in Deutschland das hoheitliche Instrumentarium des Städtebaurechts. Der vertragliche Gestaltungsspielraum reicht weiter als die ordentlichen hoheitlichen Regelungsbefugnisse und geht somit über die Festsetzungsmöglichkeiten eines Bebauungsplans hinaus. So können mittels städtebaulicher Verträge Vereinbarungen getroffen werden, welche durch Festsetzung in einem reinen Bebauungsplan allein nicht möglich wären. Weitere Ausführungen zur Einordnung in das deutsche Rechtssystem wie auch zur Charakteristik städtebaulicher Verträge werden im Folgenden näher erläutert.

2.2.3.1 Die Ebenen der Raumplanung in Deutschland

Analog zur Schweiz basiert die Raumplanung in Deutschland auf den drei Planungsebenen Bund, Länder und Kommunen. In der Raumplanung verfolgt Deutschland grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip, welches besagt, dass jede Entscheidung auf der niedrigsten politischen Ebene getroffen werden sollte, soweit nicht bereits auf der höheren Ebene abschliessende Festsetzungen getroffen worden sind. So stellt der Bund die höchste Ebene der Raumplanung dar, hat aber wie in der Schweiz nur Rahmenkompetenzen und keine direkte Planungsbefugnis. Im Rahmen des Baugesetzbuches (BauGB) und der jeweiligen Landesbauordnung werden zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung rechtsverbindliche Satzungen (Bebauungspläne) erlassen. Dabei sind die Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen. Das bedeutet, dass eine Gemeinde in einem Bebauungsplanverfahren die festgesetzten Ziele eines Regionalplans strikt beachten muss, diese Ziele also nicht der Abwägung unterliegen und damit auch nicht durch einen einstimmigen Gemeinderatsbeschluss überwunden werden können. Im Folgenden werden die drei Ebenen der Raumplanung kurz erläutert.

Als oberste Planungsebene ist in Deutschland die Raumplanung auf Bundesebene zuständig für die Erstellung der grundsätzlichen Richtlinien für die Raumordnung. Auch die Ziele und Vorgaben der gesamteuropäischen Raumplanung sind darin berücksichtigt. Einschlägig ist hierbei das Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes. Die Bundesraumordnung ist darauf beschränkt, Grundsätze, Ziele und Leitvorstellungen zu formulieren (Scholl, Elgeny, & Nollert, 2007, S. 22).

Auf der Ebene der 16 Bundesländer ist die Hauptaufgabe der Raumplanung, die Strategien für die räumliche Entwicklung auf ihrem Hoheitsgebiet im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben und Rahmenvorschriften zu entwickeln und auszugestalten. Jedes Land ist verpflichtet, unter Berücksichtigung der Vorschriften des jeweiligen Landesplanungsgesetzes einen Landesentwicklungsplan zu erstellen. Hauptsächlich ist dieser Plan für die Koordination von räumlichen Aktivitäten mit landesweiter Bedeutung zuständig (Scholl, Elgeny, & Nollert, 2007, S. 24).

Verbindlich konkretisiert werden die raumordnungsrechtlichen Ziele in erster Linie durch die festgesetzten Ziele des Regionalplans. Bei den Festsetzungen des Regionalplans wird primär unterschieden zwischen den Zielen (Z), die für die jeweilige Gemeinde rechtsverbindlich sind und von ihr in der Abwägung nicht überwunden werden können, und den zu berücksichtigenden Grundsätzen (G), die in der Abwägung von der betreffenden Gemeinde in einem Bebauungsplan überwunden werden können.

Die Kommunen besitzen aufgrund des Selbstverwaltungsrechts auch die Planungshoheit. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. § 2 Abs. 1 BauGB. Danach sind die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Dabei sind allerdings die Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen. Das bedeutet, dass die Planungshoheit der Gemeinde durch die von ihr zu beachtenden Ziele der Raumordnung eingeschränkt wird.

Zu der Planungshoheit der Gemeinde gehört die Kompetenz zur Aufstellung der Bauleitpläne (dem Flächennutzungsplan als nicht parzellenscharfen vorbereitendem Bauleitplan nach §§ 5 ff. BauGB, der noch keine Baurechte schafft und dem Bebauungsplan als verbindlichem Bauleitplan nach §§ 8 ff. BauGB). Durch den Bebauungsplan kann die Gemeinde die weitere Entwicklung in ihrem Gemeindegebiet steuern und kontrollieren. In dem Bebauungsplan legt die Gemeinde für einzelne Teilflächen parzellenscharf fest, welche Arten von Vorhaben auf welchen Standorten des Plangebiets mit welcher baulichen Ausnutzung (Maß der baulichen Nutzung) zulässig sein sollen (Scholl, Elgeny, & Nollert, 2007, S. 28). Dabei wird das Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und einer sozial gerechten Bodennutzung zum Allgemeinwohl der Gesellschaft verfolgt. Ergänzend zu den Festsetzungen des Bebauungsplans können die Gemeinden städtebauliche Verträge gemäss §11 BauGB als rechtliches Instrument der Kooperation mit Privaten bei der Baulandentwicklung abschließen. Mögliche Vertragsgegenstände von städtebaulichen

Verträgen sind in § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB als Rahmengerüst präzise umschrieben (vgl. dazu Kap. 2.2.3.4).

2.2.3.2 Die Abwägung des anzuwendenden Verfahrens

Eine städtebauliche Entwicklung oder auch nur die Bebaubarkeit einer Parzelle wird in Deutschland entweder über die tatsächliche Umgebungsbebauung im unbeplanten Innenbereich geregelt oder über einen Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB). Um also zu klären, ob es in Deutschland überhaupt zum Einsatz eines städtebaulichen Vertrages kommen kann, ist zu prüfen, ob es sich bei dem Bauvorhaben um eine Regelbauweise gemäss §34 BauGB handelt, oder ob das Bauvorhaben eine Sondergenehmigung einfordert, wodurch das Verfahren der Bauleitplanung einberufen werden muss. Die Beantwortung dieser Frage ist jeweils zu Beginn jeder Bauaufgabe zu klären, um das anzuwendende Verfahren definieren zu können.

Wenn sich das Bauvorhaben nach Art und Mass der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschliessung gesichert ist, dann ordnet sich das Bauvorhaben in den Bestand ein und stellt in der betreffenden Umgebung keine Ausnahme dar. In diesem Fall entspricht das Vorhaben der Regelbauweise und es wird eine Baugenehmigung nach § 34 BauGB erteilt. Städtebauliche Verträge sind nicht möglich, wenn eine Baugenehmigung nach § 34 BauGB erfolgen kann. Für den Investor hat dieses Verfahren den Vorteil, dass er autonom handeln kann und keine gesonderten Auflagen der Kommune zu erfüllen hat. Zudem handelt es sich hierbei um ein vereinfachtes Verfahren, wodurch auch eine schnellere Realisierung des Bauvorhabens zu erwarten ist.

Kann das Verfahren jedoch nicht nach § 34 durchgeführt werden, wird die Baugenehmigung nach dem Bebauungsplanverfahren einberufen. In diesem Fall kommt es immer zu einem städtebaulichen Vertrag, denn das Verfahren eines Bebauungsplans sieht vor, dass es zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrages kommt. Grundsätzlich gibt es zwei Fälle, welche dieses Verfahren einfordern:

Erstens ist dies der Fall, wenn erstmalig Baurecht geschaffen wird. Im Gegensatz zur Schweiz werden in Deutschland Gebiete ausserhalb der Bauzonen als Aussenbereich bezeichnet. Wenn also in dem sogenannten Aussenbereich Baurecht geschaffen wird, kommt es zur Erschliessung von zusätzlichem Bauland. Dies entspricht nach schweizerischem Verständnis der Einzonung. Das wäre in Deutschland der klassische Anwendungsbereich von einem Bebauungsplanverfahren.

Beim zweiten Anwendungsfall handelt sich um Umnutzungsmassnahmen, das heisst, es soll ein anderes Baurecht geschaffen werden. Dabei geht es um Konversionsflächen⁶, welche einer neuen Nutzung zugeordnet werden. An Stelle von Gewerbe soll die neue Nutzung – z.B. Wohnen oder ein grossflächiger Einzelhandelsbetrieb – den Platz einnehmen. Nach schweizerischem Sprachgebrauch handelt es sich dabei um eine Umzonung. In einem solchen Fall ist das Baurecht ebenfalls noch nicht gegeben und es muss mittels Aufstellung eines Bebauungsplans erst noch geschaffen werden.

2.2.3.3 Das Bebauungsplanverfahren

Im BauGB sind Regelungen und Vorgaben erlassen, wie ein Bebauungsplanverfahren durchzuführen ist. Dabei ist die Einbringung von Meinungen und Anregungen durch die Bürger und Bürgerinnen nicht nur im Gesetz vorgesehen, sondern ausdrücklich erwünscht. Grundsätzlich aber unterscheidet sich das Bebauungsplanverfahren je nach Gemeinde und dem entsprechenden Baulandmodell (vgl. dazu Kap. 2.2.3.5). Exemplarisch wird im Folgenden das Bebauungsplanverfahren am Fallbeispiel von Berlin erläutert.

Nach den ersten konzeptionellen Überlegungen zu den Planungszielen und zum Inhalt der Planung beginnt das eigentliche förmliche Bebauungsplanverfahren mit dem Aufstellungsbeschluss. Obwohl der Bebauungsplan zu diesem Zeitpunkt noch im Vorentwurf ist, wird das Verfahren zur Bekanntgabe im Amtsblatt publiziert. Nach dem förmlichen Aufstellungsbeschluss ist das städtebauliche Planungskonzept unter der Einbeziehung der Betroffenen und der Öffentlichkeit (§ 3 Abs. 1 BauGB) weiterzuentwickeln. Im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens sind auch die Umweltbelange zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 BauGB). Nun kommt die zweite und letzte Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung. Weil es sich hierbei um den entscheidenden Verfahrensschritt handelt, unterliegt diese öffentliche Auslegung einem gesetzlich genau geregelten Durchführungsmodus. Sofern im Anzeigeverfahren keine Mängel gerügt wurden, erfolgt der Beschluss als Satzung. Damit tritt der Bebauungsplan in Kraft und seine Inhalte sind von nun an geltendes Recht.

2.2.3.4 Inhalt eines städtebaulichen Vertrages

Ein städtebaulicher Vertrag setzt sich aus verschiedenen Vertragsbausteinen zusammen, die sich an den Erfordernissen des jeweiligen Einzelfalls orientieren. Unter § 11 BauGB

⁶ Der Begriff Konversion ist gleichbedeutend mit Umnutzung oder Nutzungsänderung und beschreibt in der Stadtplanung die Wiedereingliederung von Brachflächen in den Wirtschafts- und Naturkreislauf oder die Nutzungsänderung von Gebäuden.

ist ein Inhaltsverzeichnis aufgeführt, wonach Gemeinden städtebauliche Verträge schließen können. Vorgesehen ist die Regelung städtebaulicher Massnahmen, die Ausarbeitung städtebaulicher Planungen sowie das Erstellen eines Umweltberichts, falls erforderlich, durch den Vertragspartner auf eigene Kosten. Des Weiteren geht es um die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie um den Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung. Ausserdem ist die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen vorgesehen, welche der Gemeinde für städtebauliche Massnahmen entstehen würden. Neben den hier aufgeführten und in § 11 BauGB aufgeführten Vertragsgegenständen kennt das BauGB noch weitere städtebauliche Verträge wie den Durchführungsvertrag, den Ordnungsmassnahmenvertrag und den Stadtumbauvertrag. Bei all diesen Vertragsinhalten handelt es sich um öffentlich-rechtliche wie auch um zivilrechtliche Bestandteile. Übergeordnet wird der städtebauliche Vertrag als Verwaltungsvertrag eingestuft, was beide Rechtsgebiete abdeckt (Burmeister, 2019, S. 20). Bei der Ausgestaltung eines städtebaulichen Vertrages in Deutschland gilt

In Deutschland gilt jedoch bei der Ausgestaltung eines städtebaulichen Vertrages das Prinzip der Vertragsfreiheit nicht (Burmeister, 2019, S. 131). Zum Schutz des Investors sind gesetzlich verankerte Einschränkungen zu berücksichtigen.

Dabei geht es z.B. um die Beurteilung der Angemessenheit der Überwälzung von Kosten. Immer mehr Städte gehen dazu über, Bebauungspläne insbesondere zur Ausweisung von Wohnbauland nur noch zusammen mit einem städtebaulichen Vertrag aufzustellen. Dabei wird der Vorhabenträger dazu verpflichtet, bestimmte Leistungen an die Gemeinde zu erbringen. Der Forderungskatalog muss jedoch seinem gesamten Inhalt nach abwägungsgerecht sein, denn die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Die Methode der Angemessenheitsprüfung ist allerdings im Gesetz nicht festgelegt und deshalb ein breit diskutiertes Thema. In der Praxis hat sich eingebürgert, dem Investor einen bestimmten Anteil des erwarteten Gewinns zu überlassen (Faller & Beyer, 2019, S. 10).

Als weitere Einschränkung sind die Anforderungen an die Kausalität zu erwähnen. Denn eine durch das Gemeinwesen geforderte Gegenleistung muss in einem sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen. Daraus ist zu folgern, dass hoheitliche Massnahmen nicht von Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen (Burmeister, 2019, S. 144). Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB können also nur Kosten

und Aufwendungen abgewälzt werden, welche der Gemeinde durch das Vorhaben für städtebauliche Massnahmen tatsächlich entstehen.

Als letzte Einschränkung soll noch das Koppelungsverbot erwähnt sein. Vereinbarte Gegenleistungen in einem städtebaulichen Vertrag müssen für einen bestimmten Zweck vereinbart werden, welche der Gemeinde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dienen und im sachlichen Zusammenhang mit der „vertraglichen Leistung“ der Gemeinde stehen. Ein sachlicher Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung fehlt, wenn die vom Bürger zu erbringende Leistung einem anderen öffentlichen Interesse dient (Burmeister, 2019, S. 98).

2.2.3.5 Die kommunalen Baulandmodelle im Allgemeinen

Die massgebende und flächendeckende Grundlage aller Baulandmodelle ist § 11 BauGB auf Bundesebene. Auf diesen Paragraphen stützen sich sämtliche Baulandmodelle ab, welche allerdings je Gemeinde unterschiedlich sind. Baulandmodelle sind als eine Art Leit- oder Richtlinie zu verstehen, welche das Vorgehen und die Vertragsbestandteile der kooperativen Baulandentwicklung vorgeben. Kooperativ bedeutet, dass es um eine Zusammenarbeit zwischen der Kommune und dem Investor geht. Die Vertragsbestandteile werden deduktiv aus dem Baulandmodell übernommen.

Die Gemeinden verfolgen das Ziel, die unmittelbar projektbezogenen Kosten ganz oder teilweise anhand der städtebaulichen Verträge auf den Investor abzuwälzen. Dabei geht es um Planungskosten, Kosten der Umlegung, Abbruchkosten, Kosten einer Altlastensanierung oder Erschliessungskosten (Burmeister, 2019, S. 50). Da die Gemeinden über die Planungshoheit verfügen, werden auch die Baulandmodelle und demzufolge die städtebaulichen Verträge auf kommunaler Ebene angewendet. Baulandmodelle sind jedoch von Seite BauGB auf Bundesebene nicht zwingend vorgesehen, sondern kommen nur dann zur Anwendung, wenn sich die Gemeinde selbst solche Grundsätze auferlegt.

Nun haben aber natürlich nicht alle Gemeinden in Deutschland eine eigene Richtlinie. Kleinere Gemeinden ohne eigenen Richtlinien übernehmen solche oft von grösseren Gemeinden oder der Aufbau des städtebaulichen Vertrages wird, analog zur Situation in der Schweiz, induktiv aus der Situation heraus entwickelt (vgl. Kap 2.2.4). Die drei wesentlichen und etablierten Richtlinien in Deutschland stammen aus den grösseren Städten und sind in den folgenden Kapiteln beschrieben.

2.2.3.6 Der Münchner Weg (SoBoN)

Städtebauliche Planungen sind mit grossen wirtschaftlichen Belastungen der Gemeinden verbunden. Die Unmöglichkeit, sämtliche Kosten für Infrastruktur aus eigenen Mitteln zu finanzieren, hatte sich zu einem gravierenden Planungshindernis entwickelt. Die Stadt München hat demzufolge bereits Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts damit begonnen, im Sinne des Allgemeinwohls einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit den Vorzug zu geben. Aus diesen Überlegungen heraus entstanden die „Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung – SoBoN“, deren Grundzüge seit 1994 für den Abschluss städtebaulicher Verträge massgeblich sind. Das Regelwerk der SoBoN beruht auf der Einsicht, dass wünschenswerte und notwendige städtebauliche Planungen mit wirtschaftlichen Belastungen für die Stadt verbunden sind, die nicht allein aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden können. München war die erste deutsche Grossstadt, welche ein solches Baulandentwicklungsmodell einführte (Burmeister, 2019, S. 43).

Ziel des Modells ist es, die Begünstigten, denen primär die Vorteile der Planungen in Form von planungsbedingten Grundstückswertsteigerungen zufließen, an den ursächlichen Kosten und Lasten, die durch eine kommunale Bauleitplanung ausgelöst werden, angemessen zu beteiligen. Besonderheit dieses Modells ist, dass den Planungsbegünstigten mindestens ein Drittel des Wertzuwachses verbleiben muss, es also eine festgesetzte Kappungsgrenze gibt (Burmeister, 2019, S. 44).

2.2.3.7 Das Stuttgarter Modell (SIM)

Das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) wurde im Jahre 2011 eingeführt. Hintergrund war wie im vom Bevölkerungszuwachs geprägten München der Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Wie beim Münchner Modell geht es um die Refinanzierung und um die Wohnbauförderung und auch hier muss ein Drittel der Bodenwertsteigerung als Investitionsanreiz beim Planungsbegünstigten verbleiben. Im Vergleich zum Münchner Modell sind jedoch die Konditionen des SIM in der Weise verschärft, dass es sich auch auf gewerbliche Objekte erstreckt.

In Stuttgart wird zu Beginn des Verfahrens eine Grundvereinbarung zwischen Planungsbegünstigtem und Stadt geschlossen. Vor jedem Projekt sind der Anfangswert, also der Wert vor der beabsichtigten Planung, und der sogenannte Endwert, der sich aus der vorgesehenen baulichen Ausnutzung des neuen Planungsrechts ergibt, zu ermitteln. Der An-

fangswert wird verbindlich in der Grundvereinbarung festgelegt, während für den Endwert ein vorläufiger Wert bestimmt wird. Die Verfahrenskoordination erfolgt durch die eingerichtete Baulandkommission. Auf Vorschlag der Baulandkommission entscheiden die zuständigen Ausschüsse über die jeweiligen Konditionen (Burmeister, 2019, S. 45-46).

2.2.3.8 Das Berliner Modell

Das Berliner Modell gilt als Beispiel einer eher sozialistischen Orientierung. Grundsätzlich übernimmt der Projektträger sämtliche dem Land Berlin entstehenden Aufwendungen, die Voraussetzung oder Folge des geplanten Projekts sind. Dazu gehören sämtliche Massnahmen, mit denen der durch das Projekt entstehende zusätzliche Bedarf an Kindertageseinrichtungen und Grundschulplätzen gedeckt wird. Kosten aus erforderlichen Anlagen zur Erschliessung der Baugebiete werden durch den Investor getragen. Das hervorzuhebende Kernstück des Modells ist es, neue Baugebiete für den Wohnungsbau auszuweisen und auch die Versorgung von Haushalten mit geringem Einkommen zu verbessern. Um jedoch den Projektträger nicht unangemessen zu belasten, wird die Grenze der Belastungen durch eine Angemessenheitsprüfung gebildet. Nach Auffassung des Berliner Modells sind die im städtebaulichen Vertrag getroffenen Vereinbarungen als angemessen zu betrachten, wenn die danach bestehenden Leistungspflichten in der Summe den geschätzten planungsbedingten Bodenwertzuwachs nicht überschreiten (Burmeister, 2019, S. 46-49).

2.2.4 Städtebauliche Verträge in der Schweiz

Städtebauliche Verträge in der Schweiz, ein Begriff, welcher dem deutschen Recht entliehen ist, sollen durch Förderung der Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Investoren die Siedlungsqualität vorwiegend im städtischen Kontext positiv beeinflussen. Das raumplanerische Instrumentarium in Form von Konzepten und Sachplänen auf Bundesebene wie auch Richt- und Nutzungsplänen auf Kantons- und Gemeindeebene ist in der Schweiz klar definiert und auf den föderativen Staatsaufbau ausgerichtet (Economiesuisse, 2014, S. 9). Städtebauliche Verträge kommen jedoch dort zum Einsatz, wo die gesetzlichen Grundlagen für die Durchsetzung gewisser Auflagen oder Vorschriften fehlen (Economiesuisse, 2014, S. 24), denn nicht alles lässt sich an Hand dieser erwähnten Planungsinstrumente regeln. Vereinbarungen, welche im Rahmen von solchen Verträgen getroffen werden, kommen der Infrastrukturaufgabe der Gemeinde zugute.

Demzufolge hat sich in der Praxis auch die Bezeichnung «Infrastrukturverträge», «Planungsverträge» oder auch sehr spezifisch «Verträge über den Mehrwertausgleich und die Baulandmobilisierung» eingebürgert.

Der städtebauliche Vertrag findet also dann seine Anwendung, wenn sich ein Grundeigentümer gegenüber der Gemeinde verpflichtet, ihr gewisse Aufgaben auf eigene Kosten und im eigenen Interesse abzunehmen oder ihr die entstehenden Kosten zu erstatten (Economiesuisse, 2014, S. 2). Der städtebauliche Charakter eines solchen Vertrages ergibt sich also daraus, dass er Auswirkungen auf die Kompetenz oder die Kostentragung hat, wie sie auch im deutschen Baugesetzbuch vorgesehen sind.

Städtebauliche Verträge sind öffentlich-rechtliche oder verwaltungsrechtliche Verträge⁷, die im Hinblick auf die Realisierung grösserer Planungs- und Bauvorhaben geschlossen werden. Sie regeln die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit Grundeigentümern und Investoren, definieren die gegenseitigen Leistungen und ergänzen damit die hoheitlichen Planungen. Sie sind heute zwar als Handlungsform des Verwaltungsrechts anerkannt und weit verbreitet, aber noch kaum gesetzlich geregelt (Economiesuisse, 2014, S. 3). Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages können unterschiedlichste Leistungen sein. Innerhalb der rechtlichen Schranken ist der Vertragsinhalt grundsätzlich verhandelbar und abhängig vom Einverständnis der Vertragspartner. Städtebauliche Verträge vereinbaren auch in der Schweiz die Zuteilung von Leistungen, welche die Gemeinde und der Grundeigentümer mit Blick auf die Realisierung grösserer Bauvorhaben erbringen. Dabei geht es um Planungskosten, Erschliessungskosten, die Gestaltung des öffentlichen Raums, die Errichtung von Gemeinschaftsanlagen bis zur Pflichterstellung von preisgünstigem Wohnraum. Der Anwendungsbereich von städtebaulichen Verträgen ist also sehr breit gefasst (Economiesuisse, 2014, S. 9).

Andere Instrumente, wie z.B. der Bebauungsplan, geben dem Grundeigentümer in der Regel Rechte, aber keine Pflichten. Das heisst, die Pflichten kommen erst dann zum Zuge, wenn der Grundeigentümer auch seine Rechte ausübt. Wenn der Grundeigentümer also nicht baut, dann muss er auch keine Auflagen erfüllen. Mit dem städtebaulichen Vertrag jedoch kann der Grundeigentümer zu einem aktiven Tun verpflichtet werden (z.B. Erstel-

⁷ In der Lehre werden «verwaltungsrechtliche» und «öffentlichrechtliche» Verträge als Synonym verwendet (Häner, 2007, S. 24).

lung einer Grünanlage, auch wenn er sein Hochhaus nicht baut). Weil der Investor fallweise auf die Mitwirkung der Gemeinde auch angewiesen ist, könnte die Gemeinde mit dem städtebaulichen Vertrag in einer solchen Konstellation auf den Investor theoretisch einen gewissen Druck ausüben. Obwohl dem Verfasser keine solchen Fälle bekannt sind, müsste eine solche Abhängigkeit entsprechende beachtet werden.

Es ist also stets darauf zu achten, dass bei der Aushandlung der Verträge die Kooperation im Vordergrund steht und dass ein Geben und Nehmen der gegenseitigen Zugeständnisse gewährleistet ist. Unter kooperativer Planung werden Planungsverfahren verstanden, die auf eine gemeinsame Problemlösung zwischen Staat und Privaten abzielen. Kooperativ und formlos ist dabei lediglich der Prozess des Planens, jedoch nicht der Plan selbst. Erfahrungsgemäss kommen Verträge, welche einseitig aufgestellt sind, kaum zustande.

2.3 Zwischenfazit

Das deutsche Rechtssystem gleicht dem schweizerischen Rechtssystem in vielfacher Hinsicht. So kennen beide Staaten den Grundsatz der Gewaltentrennung wie auch die Verteilung der staatlichen Hoheiten auf drei Ebenen. Auch bezüglich der Raumplanung ist in beiden Staaten die Grundsatzgesetzgebung auf Bundesebene und die Planungshoheit auf Gemeindeebene angesiedelt.

Auch die naturgegebene Problematik, dass die Nachfrage an Wohn- und Gewerbeflächen nicht nachlässt und dass der Boden als allgemeines Gut begrenzt und deshalb immer knapp ist, stellt in den städtischen Zentren beider Staaten eine ähnliche Herausforderung dar. Die allgemeine Absicht wie auch das Potential städtebaulicher Verträge, nämlich Planungsbegünstigte auch an den Kosten zu beteiligen, welche zu Lasten des Gemeinwesens durch die Entwicklung entstehen, so wie die konsequente Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden Stadtplanung, sind in beiden Staaten vergleichbar.

Erste grössere Abweichungen finden sich jedoch bei der Handhabung von städtebaulichen Verträgen. Das deutsche Baugesetzbuch ermöglicht ausdrücklich den Abschluss städtebaulicher Verträge und sie sind, im Gegensatz zur Schweiz, auch gesetzlich verankert. Wie in der Schweiz sind sie im Interesse der beiden Vertragspartner, vor allen aber zum Schutz des Investors, in der Regel nicht öffentlich zugänglich. Auch in der Schweiz ist es nicht üblich, finanzielle Vereinbarungen zwischen dem Gemeinwesen und privaten Investoren publik zu machen. Das Motiv dazu besteht darin, eine mögliche präjudizierende Wirkung veröffentlichter Vereinbarungen zu vermeiden.

Die Voraussetzungen für einen städtebaulichen Vertrag in Deutschland sind zweierlei. Zum einen wird vorausgesetzt, dass der Bebauungsplan zu einem nicht unerheblichen Planungsmehrwert für den Investor führt. Zum anderen müssen durch die Entwicklung Kosten und Lasten für die Gemeinde anfallen (vgl. Kap. 2.2.3.2). Kommt es hingegen in der Schweiz oder konkret in Basel-Stadt zur Anwendung des städtebaulichen Vertrages, handelt es sich erfahrungsgemäss um grössere Entwicklungsgebiete und einem damit verbundenen Landabtausch, zwischen den Investoren und der öffentlichen Hand, was auch eine entsprechende Komplexität mit sich bringt.

Das deduktive System in Deutschland kennt im Rahmen der kooperativen Baulandmodelle vorgegebene Vertragsbestandteile (vgl. Kap. 2.2.3.5). Zu beachten ist jedoch die Ansiedlung der Planungshoheit bei der Gemeinde, derzufolge eine Kooperation nicht zwingend ist. In der Schweiz hingegen, wo die Verträge nach einer induktiven Logik in partnerschaftlicher Zusammenarbeit entstehen, besteht ein breiter Spielraum zur Verhandlung über Vertragsbestandteile. Dadurch steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich zwischen der Gemeinde und dem privaten Investor ein Gleichgewicht ausarbeiten lässt.

Die Bauleitplanung in Deutschland entspricht in etwa der Schweizer Nutzungsplanung. Sie definiert die Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet wie auch die Festsetzung von Art und Mass der konkreten baulichen Nutzung in den Bauzonen. An Stelle von Zonenplänen wird in Deutschland die Bebaubarkeit jedoch auch an Hand der tatsächlichen Umgebungsbebauung beurteilt. Liegt bereits ein Bebauungsplan vor, ist zu beurteilen, ob das neue Vorhaben nach den Festsetzungen des vorliegenden Bebauungsplans zulässig ist. Ein solcher vorliegender Bebauungsplan wäre zu vergleichen mit der Regelung nach dem Prinzip der Zonenpläne in der Schweiz.

Das diskutierte demokratische Risiko besteht darin, dass vertragliche Vereinbarungen in der Schweiz, sei es im Rahmen von Planungsvereinbarungen oder von städtebaulichen Verträgen, vom Parlament oder auch durch das Referendum aufgehoben werden können. Es gehört also zum Risiko, welches durch den Investor getragen werden muss, dass sich die Exekutive in den Verhandlungen auf solche Unsicherheiten abstützt. Indem Deutschland das Bürgerreferendum (Bürgerentscheid) eingeführt hat, hat es sich ein Stück weit der Schweiz angenähert.

In Deutschland kann die Exekutive also aufgrund des Fehlens einer direktdemokratischen Kontrolle schon in einem viel früheren Stadium eines Arealentwicklungsprozesses in einem städtebaulichen Vertrag verbindliche Zusagen machen. Dazu kommt, dass es in Deutschland für den Abschluss städtebaulicher Verträge eine gesetzliche Grundlage gibt, was die Legitimation der Exekutive zum Abschluss solcher Verträge noch erhöht. Mit anderen Worten, der Investor kann in Deutschland bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit einer höheren Verbindlichkeit kalkulieren.

In der Schweiz kann die Exekutive für eine Entwicklung, die eine wesentliche Abweichung von den regulären Bauvorschriften erfordert, wegen der direktdemokratischen Kontrolle vor dem Vorliegen eines rechtskräftigen Bebauungsplans kaum verbindliche Zusagen abgeben. Zudem kann die Exekutive sich beim Abschluss eines städtebaulichen Vertrags auch nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützen. Das engt die Freiheit der Exekutive bei der Verhandlung städtebaulicher Verträge ein. Eine graphische Veranschaulichung dazu befindet sich in Anhang 1.

Die Mehrwertabgabe, wie sie nach schweizerischer Gesetzgebung Art. 5 RPG vorgegeben ist, gibt es in Deutschland in dieser Art nicht. Sämtliche Kosten und Lasten, welche der Investor in Deutschland als Entschädigung für seinen Planungsmehrwert zu tragen hat, werden ausschliesslich im Rahmen der städtebaulichen Verträge geregelt. Ohne den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages kann der Investor also einen ganz erheblichen Teil der planungsbedingten Wertsteigerung für sich als privaten Gewinn vereinnahmen. Ohne städtebaulichen Vertrag braucht er sich auch nicht an den Planungskosten oder an den Kosten für die soziale Infrastruktur zu beteiligen. Ohne weitere Vereinbarung muss der Investor in Deutschland lediglich Erschliessungsbeiträge für die strassenmässige Erschliessung seines Baugrundstücks und Anschlussbeiträge (Wasserversorgungsbeitrag und Abwasserbeitrag nach dem Kommunalabgabengesetz) für den Anschluss an die Ver- und Entsorgungsleitungen bezahlen. Ist eine Grundstücksneuordnung (Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB) erforderlich, muss der Investor ferner der Gemeinde den entstehenden Umlegungsvorteil ausgleichen.

3 Methodik / Empirischer Teil

In diesem Kapitel werden das Forschungsdesign vorgestellt, die Methode und der Ablauf der qualitativen Sozialforschung beschrieben und die Ergebnisse erläutert. Ziel der Untersuchung ist es, mithilfe der resultierenden Ergebnisse weitere Antworten auf die Forschungsfragen gemäss den Zielsetzungen (vgl. Kp. 1.2) zu erhalten.

3.1 Forschungsdesign

3.1.1 Strategie der qualitativen Forschung

Die qualitative Forschung wird als eine Methode beschrieben, mit der Phänomene erfasst werden können. Dies geschieht durch das Stellen von offenen Fragen. Durch die Anwendung dieser Technik liefern qualitativ erhobene Daten eine Vielzahl von Informationen. Diese Vorgehensweise und die damit verbundene Anreicherung der Daten bieten die Möglichkeit zur Interpretation. Beim vorliegenden Forschungsprojekt geht es darum, die Wahrnehmung der einzelnen Akteure zu erfassen (Creswell, 2009, S. 17-20). Die qualitative Forschungsmethode kommt auch dann zur Anwendung, wenn soziale Zusammenhänge aus Sichtweise von Menschen mit spezifischen Eigenschaften beziehungsweise Fachwissen erfasst werden sollen (Mieg & Näf, 2006, S. 5).

Im Theoriekapitel dieser Arbeit wurde der Stand der Diskussion sowie im vorliegenden Kontext auch die Rechtslage abgebildet. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass der aktuelle Wissensstand abgebildet ist und so die Thesen dazu geeignet sind, die formulierte Forschungslücke zu schliessen (Gläser & Laudel, 2010, S. 74).

Wie im Theoriekapitel aufgezeigt, bestehen Unterschiede zwischen Deutschland und der Schweiz. Während städtebauliche Verträge im Nachbarland fester Bestandteil der Gesetzgebung sind, handelt es sich in der Schweiz noch um ein nicht verbreitetes Instrument. Die Gründe dafür wurden im Theoriekapitel aufgeführt. Dies erklärt auch das Fehlen von Studien in der Schweiz, die städtebauliche Verträge und insbesondere das Handeln der Akteure näher beschreiben. Durch das Fehlen von Vertragsvorlagen erhält das Handeln der Akteure sowohl auf Seiten der öffentlichen Hand sowie aber auch auf Seiten der Investoren beziehungsweise Grundeigentümer mehr Gewicht. Um diese Wahrnehmung der Akteure selbst beziehungsweise der Experten, die die Wahrnehmung und das Handeln der Akteure kennen, beschreiben zu können, eignet sich die qualitative Forschungsmethode.

Da es sich bei der Stichprobe (vgl. Kap. 3.1.2), sowohl um Akteure als auch um Experten im Kontext von städtebaulichen Verträgen handelt, sind die Ergebnisse vielschichtig. Nicht selten liefert die qualitative Erhebung einer gut gemischten Stichprobe Erkenntnisse, die den befragten Personen vorher selbst nicht bekannt waren, obwohl sie ihren Alltag prägen (Flick, Von Kardorff, & Steinke, 2012, S. 233). Das Ziel der qualitativen Forschung wird denn auch als das Verstehen von komplexen Zusammenhängen und weniger als die Erklärung beziehungsweise Isolation einer Ursachen-Wirkungsbeziehung mit abhängigen und unabhängigen Variablen wie dies im Fall einer quantitativen Erhebung der Fall wäre, beschrieben (Flick, Von Kardorff, & Steinke, 2012, S. 234).

3.1.2 Begründung Auswahl Gesprächspartner

Wichtig ist bei einer validen Stichprobe die Möglichkeit zur Verfeinerung. Relevant ist somit nicht ausschliesslich die Grösse der Stichprobe, sondern auch deren Validität (Strübing, 2014, S. 32). Das heisst, die Probanden müssen entweder auf einer Seite der Vertragsparteien oder als prozessbegleitende Fachspezialisten mit dem Instrument städtebauliche Verträge in Kontakt gekommen sind. Der Informationsgehalt, welcher anhand der Stichprobe erhoben werden kann, wird als Gradmesser und nicht als die statistische Repräsentativität verstanden (Patton, 1990, S. 170). Für vorliegende Forschungsarbeit gilt es bei der Auswahl der Probanden darauf zu achten, dass sie bereits einmal in einem städtebaulichen Prozess involviert waren. Die Rolle, welche die interviewten Personen dabei einnehmen oder eingenommen haben, ist zweitrangig.

Für die Zusammenstellung der validen Stichprobe müssen folgende Fragen zu den jeweiligen Probanden beantwortet werden (Gläser & Laudel, 2010, S. 117): (1) Verfügt er über relevante Informationen und Erfahrung? (2) Ist er in der Lage, präzise und inhaltsreiche Informationen zu geben? (3) Ist er bereit, einem Interview zuzusagen und sein Wissen zu teilen?

Die Auswahl der Probanden ist somit gemischt und berücksichtigt sowohl die Seite der Investoren wie auch diejenige des Gemeinwesens. Für jede Interessensseite wurden je drei Probanden berücksichtigt und durch eine ausgewiesene Fachperson ergänzt. Unter den sechs interviewten Personen befinden sich fünf Männer und eine Frau. Die Mehrzahl der Personen hat einen akademischen Abschluss, zwei Personen tragen einen Dokortitel. Fünf Interviews wurden in Basel durchgeführt und eines in Zürich. Fünf Probanden sind Schweizer und ein Proband hat die deutsche Staatsbürgerschaft.

3.2 Datenerhebung

3.2.1 Beschreibung des empirischen Erhebungsinstruments

Die Datenerhebung erfolgt als Experteninterview. Dieses unterscheidet sich massgeblich von einem journalistischen Interview (Mieg & Näf, 2006, S. 12). Bei diesem besteht ein investigativer Fokus, das heisst, der Journalist ist daran interessiert, etwas aufzudecken. Das Experteninterview bewegt sich hingegen auf einer sachlichen und konstruktiven, allenfalls auch einer theoriebasierten Ebene.

Die Zielgruppe von Experteninterviews sind somit Experten, deren Perspektiven und Handlungsweisen im Fokus stehen und weniger die befragte Person an sich (Flick, von Kardorff, & Steinke, 2016, S. 115). Daher ist es auch zentral, dass für die Probanden die Teilnahme an einem Forschungsprojekt im Zentrum steht und nicht die persönliche Reputation. Oftmals fungieren sie als Vertreter einer bestimmten Interessengruppe, in vorliegendem Fall sind es Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung, Investoren und Rechtsexperten (Nagel & Meuser, 2002, S. 443).

Heute finden sich Experten für zahlreiche Themenbereiche, wohingegen die Sozialwissenschaften zwar viele, aber keine einheitliche Definition für das Anforderungsprofil eines Experten formulieren. Der folgende Rahmen als Anforderungsprofil für Experten ist erprobt (Mieg & Näf, 2006, S. 9), und darf auch für diese Arbeit verwendet werden: (1) Der Proband hat eine spezifische Ausbildung oder Zugang zu einem bestimmten, für die Forschungsarbeit relevanten, Tätigkeitsfeld. (2) Er hat eine spezifische Stellung in einer Institution, bei der er aktiv oder begleitend in den Entscheidungsprozess eingebunden ist oder als Gutachter eines Fachgebietes fungieren kann. Die ausgewählten Interviewpartner erfüllen diese beiden Anforderungen kumulativ. Sie alle haben einen politischen oder juristischen Hintergrund und agieren entweder auf Seite der Verwaltung oder auf Investoren- beziehungsweise Grundeigentümerseite.

Das Interview bedient sich eines Interviewleitfadens (Mieg & Näf, 2006, S. 6), der hilft, ein themenfokussiertes Gespräch führen zu können. Der Interviewleitfaden ist dazu da, ein themenfokussiertes Gespräch in Gang zu bringen. Ob die Fragen enger oder weiter gefasst werden, ist dem Verfasser überlassen. Wichtig ist hingegen, dass offen geantwortet kann und dass auch der Experte frei und ohne intendierte Steuerung antworten kann. Dies trägt dazu bei, dass der Experte hinsichtlich seiner Antworten frei ist und nicht ge-

steuert wird (Mieg & Näf, 2006, S. 23). Für die vorliegende Arbeit wird ein semistrukturierter Interviewleitfaden verwendet, der in eine Einleitung, einen Hauptteil und einen Schlussteil gliedert ist. Um den Umfang dieser Arbeit nicht zu verfälschen, ist der Interviewleitfaden im Anhang dieser Arbeit beigelegt.

3.2.2 Pre-Test und Implikationen für das Erhebungsinstrument

Um den Interviewleitfaden zu testen, wurde ein Pre-Test mit zwei Personen durchgeführt, die zwar eine fachliche Nähe zur Thematik haben, als Experten und somit als effektive Probanden aber nicht in Frage kommen würden. Die aus dem Pre-Test gewonnenen Implikationen lieferten wertvolle Hinweise auf die erforderliche Anpassung des Fragebogens hinsichtlich seiner Struktur und der zu berücksichtigenden Themen. Es zeigte sich, dass der Fragebogen stärker anhand des Prozesses und anhand der Entstehung von städtebaulichen Verträgen aufgebaut werden sollte. Ausserdem wurde festgestellt, dass zu viele Themen im Erhebungsinstrument abgebildet wurden, die auf Grund der Auseinandersetzung des Verfassers mit den im Theoriekapitel bereitgestellten Themen wie auch seiner bereits vorhandenen Fachkenntnisse ursprünglich berücksichtigt werden sollten. Weiter entwickelten sich durch die intensive Auseinandersetzung des Forschers mit dem Fachgebiet auch bestimmte Annahmen in Bezug auf den logischen Verlauf eines Gespräches. Für die effektive Erhebung wird der Forscher, falls erforderlich, neutrale Hilfestellungen geben, die den Interviewpartner beim Verständnis der Fragestellungen unterstützen. Es geht jedoch nicht darum, die Probanden zu einer Antwort zu verleiten, die sie ohne Hilfestellung nicht gegeben hätten.

Ausserdem liess sich beobachten, dass die bei den Interviews herrschende Raumumgebung eine nicht zu vernachlässigende Einflussgrösse auf das Wohlbefinden der Probanden und damit auf die Qualität ihrer Antworten darstellt. Daraus folgt, dass für eine angenehme Raumumgebung – Getränkebereitstellung, offenes Fenster – gesorgt wurde. Im Rahmen eines kurzen Protokolls wurden denn auch die Raum- und Atmosphäre beeinflussenden Aspekte für jede Interviewsituation festgehalten.

Abschliessend nimmt der Verfasser die durch den Pretest gewonnenen Erkenntnisse als Sensibilisierung für Problemstellungen mit in die Datenerhebung. Der Pre-Test bedeutete zwar ein Zusatzaufwand, jedoch sieht der Verfasser den Mehrwert, den er für seine erste qualitative Datenerhebung daraus ziehen konnte, als gegeben.

3.3 Datenanalyse

3.3.1 Methodenwahl Datenanalyse

Die Auswertung von qualitativen Daten befindet sich immer in dem Spannungsfeld zwischen untersuchtem Fall und allgemein gültigen Aussagen, die in Einklang gebracht werden müssen (Flick, Von Kardorff, & Steinke, 2012, S. 163). Für die Auswertung der Transkripte wird die Grounded Theory verwendet, welche die Datenanalyse und Datenauswertung in eine Beziehung setzt (Strübing, 2014, S. 2).

Die Datenanalyse auf Grundlage der Grounded Theory verlangt die Entwicklung von Codes, mit Hilfe dessen einheitliche Textpassagen zusammengefasst werden können (Kuckartz, 2010, S. 78). Diese Codes können entweder theoriebasiert hergeleitet werden oder sich im Rahmen der Textanalyse ergeben (Flick, von Kardorff, & Steinke, 2016, S. 45). Durch die Kodierung der Transkripte und die damit verbundene systematische Analyse von ähnlichen Textpassagen wird eine Verdichtung der Erkenntnis realisiert (Glaser & Strauss, 2010, S. 115). Als Ergebnis entstehen thematisch entsprechende Textpassagen, die auf der Basis von Codes zusammengezogen und einander gegenübergestellt werden können (Flick, von Kardorff, & Steinke, 2016, S. 45). Weiter ist bei der Inhaltsanalyse der Ursprungstext nicht nur als Basis zu verwenden, sondern die durch die Codierung gewonnen Erkenntnisse sind für die Analyse zu verfeinern und weiterzuverarbeiten (Flick, von Kardorff, & Steinke, 2016, S. 45-46).

3.3.2 Datenaufbereitung

Die Interviews wurden mit einem Mobiletelefon elektronisch aufgezeichnet und die Tonspuren anschliessend transkribiert. Die Gespräche dauerten unterschiedlich lange. Im Schnitt dauerte ein Interview eine Stunde und zwei Minuten. Das kürzeste Interview dauerte 46 Minuten und das Längste eine Stunde und 16 Minuten. Den Experten oblag es, in ihrer jeweiligen Muttersprache – Deutsch oder Schweizerdeutsch – zu antworten. Nicht in die Transkriptionen übernommen wurden Informationen zu nonverbalen Themen wie Mimik, Gestik oder Laute, welche den Gemütszustand des Probanden repräsentieren wie beispielsweise Lachen oder Seufzen.

Für die Auswertung der Transkripte wurde eine entsprechende Software⁸ beigezogen. Zum Schutz der Probanden wurden deren Namen durch Nummern ersetzt und mit dem Zusatz «Experte» versehen. Die Nummer dient gleichzeitig der Identifikation der Direktzitate (vgl. Kap 3.4.1).

3.3.3 Codekonzept und Vorgehen Codierungsprozess

Nach der Durchführung der Interviews sowie deren Transkription folgt die Codierung (Glaser & Strauss, 2010, S. 115). Nach einer ersten groben Durchsicht sämtlicher Transkripte wurde eine erste Codeliste erstellt. Die nachfolgend aufgelisteten Codes fungieren als Hauptcodes und sind theoriebasiert. Die vollständige Codeliste befindet sich im Anhang dieser Arbeit.

1.0: Ermessensspielraum der Akteure

2.0: Fehlende Grundlagen / fehlende, standardisierte Vertragsvorlage

3.0: Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse

4.0: Fokus Gemeinwohl

5.0: Die Vorzüge der Planungssicherheit

6.0: Verhandlungsposition der öffentlichen Hand

Die oben abgebildeten Codes sind sehr allgemein gehalten. Sie dienen dem primären Ziel, die relevanten Themenblöcke abzubilden. Mit diesen Blöcken war es möglich, die Reichhaltigkeit der Informationen und eine allenfalls damit verbundene Sättigung fassbar zu machen. Die zusammengezogenen Textstellen liefern nicht nur Sättigungen, sondern bieten auch Möglichkeit für eine Subcodezuweisung. Oftmals ist es auch so, dass ein Themenfeld nicht nur zu einem Haupt- oder Subcode gehört. Nach der ersten Codierphase konnten die Themenblöcke konsolidiert und wo nötig angepasst werden.

Die abgebildete Vorgehensweise ermöglichte, die Hauptcodes durch Subcodes zu ersetzen. Dieser Schritt war aber erst nach der ersten Codierphase und nach Identifizierung

⁸ MAXQDA2018. MAXQDA ist eine Software der Firma VERBI zur computergestützten qualitativen Daten- und Textanalyse. Ziel ist, Einblicke in das Datenmaterial zu gewinnen, ohne die inhaltliche Interpretation durch die Forschenden vorwegzunehmen.

der Häufigkeiten und Prägnanzen möglich. Im Anschluss wurde das erste Interview vollständig codiert. Wie in der Literatur empfohlen (Flick, Von Kardorff, & Steinke, 2012, S. 480) wurden die Codes nach 10–15 % des Transkriptmaterials überprüft. Bei den vorliegenden Stichproben war dies nach einem Interview der Fall.

Nach Abschluss der Codierung zeigte sich, dass die Codes in positive und negative Auswirkungen subsummiert werden können. Dies war vor allem für Code 1.0 sowie für Code 2.0 wichtig. Code 3.0 erforderte eine Subsummierung und wurde mit vier Subcodes unterlegt. Code 6.0 konnte erst später in seine zwei Subcodes unterteilt werden, da im Kontext zu Vertragsverhandlungen diesem Überbegriff relativ viel zugeordnet werden kann.

3.4 Auswertung und Resultate

Dieses Kapitel beschreibt sämtliche Codes, die im Rahmen der Datenanalyse zur Anwendung gekommen sind. Um sämtliche Codes im gleichen Raster darstellen zu können, wurde eine einheitliche Struktur gewählt. Teilweise gibt es Unterschiede in den Längen der Ausführungen pro Code. Dies kann verschiedene Gründe haben und ist daher wertneutral.

Definition: Hier wird festgehalten, für welches Themenfeld der Code eingesetzt wurde.

Ausprägungen / Häufigkeiten / Prägnanz: Wie in anderen Kapiteln bereits beschrieben, geht es bei der qualitativen Forschung nicht nur um die Häufigkeit, sondern auch um Ausprägungen und Prägnanz. Die Erkenntnisse werden unter diesem Punkt wertneutral abgebildet.

Direktzitate: Um die Auswertung zu untermauern, werden pro Code stellvertretende Direktzitate abgebildet. Dabei wird darauf geachtet, dass die Direktzitate möglichst treffend sind. Zusätzlich werden sie mit der Quellenangabe des Interviews referenziert.

Interpretation / Kausalitäten und Limitation: Unter diesem Punkt findet die Interpretation der Ausprägungen / Häufigkeiten / Prägnanz statt. Wo möglich und sinnvoll, werden hier auch Kausalitäten zu anderen Codebeschreibungen aufgezeigt. Weiter werden in diesem Teil der Codebeschreibung auch die Grenzen der Auswertung aufgezeigt. Dies kann in eine erste Reflexion der Ergebnisse münden.

3.4.1 Darstellung der Codes

Hauptcodes wurden lediglich in der ersten Codierphase verwendet. In den weiteren Codierphasen wurden die Hauptcodes durch nachfolgend aufgeführte Subcodes ersetzt wie

auch auf weitere, zutreffendere Subcodes, die nicht dem Hauptcode angehörten, aufgeteilt. Hauptcodes werden nicht beschrieben. Sie sind aber zur Strukturierung und zur Vollständigkeit im Titel der folgenden Unterkapitel aufgeführt.

3.4.1.1 1.0 Ermessensspielraum der Akteure

1.1 Ermessensspielraum der Akteure – positive Auswirkung

Definition:

Dieser Subcode fasst Textpassagen zusammen, in denen die Probanden den fast uneingeschränkten Ermessensspielraum der handelnden Akteure positiv bewerteten.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Besonders häufig wurde in den Textpassagen darauf eingegangen, dass durch den breiten Ermessensspielraum auf individuelle Fälle sowie auf die Bedürfnisse der Vertragsparteien Rücksicht genommen werden kann. Diese Möglichkeit zu einem breiten Ermessensspielraum werten die Probanden als positiv, da sie diesen als zielführend hinsichtlich des Resultates erachten.

Direktzitate:

«Zu den Vorteilen gehört, dass man unter Umständen mehr erreichen kann als über die hoheitliche Planung und der Investor bekommt ein klareres Bild und eine Verlässlichkeit» (Experte-03, 2019, Zeile 60).

«Damit Menschen sich dort wohl fühlen, bedarf es nicht nur baulicher Massnahmen, sondern diverser Dienstleistungs- und auch kulturelle Massnahmen. Sicherheit muss gewährleistet sein. Es muss die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben gewährleistet sein und das möchte ich gerne geregelt haben» (Experte-02, 2019, Zeile 41).

«Dazu kommt mir nichts in den Sinn. Wir hatten nichts, was wir nur dank dem städtebaulichen Vertrag gemacht haben. Ich glaube, wofür der städtebauliche Vertrag wirklich gut ist, ist, dass er den Bebauungsplan entschlackt» (Experte-05, 2019, Zeile 73).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Der nachfolgende Subcode (1.2) fasst die Textstellen zusammen, in denen Probanden die negativen Seiten des breiten Ermessensspielraums aufzeigen. Dieser Code wird sowohl numerisch als auch in der Kausalität der Antworten weniger stark verwendet. Die starke Konzentration auf die Thematik des individuellen Vorgehens und dem damit verbundenen Zielerreichungsgrad hinsichtlich des Abschlusses von städtebaulichen Verträgen

weist aber darauf hin, dass die Vorteile bezüglich des grossen Ermessensspielraums überwiegen.

1.2 Ermessensspielraum der Akteure – negative Auswirkung

Definition:

Dieser Subcode fasst Textpassagen zusammen, in denen die Probanden den Ermessensspielraum der handelnden Akteure negativ bewerteten.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Die Probanden legen ausführlich dar, dass der grosse Ermessensspielraum eine grössere Verantwortung bedeutet. Dies gilt gleichermassen für das Gemeinwesen und den Investor. Bezüglich Verantwortung und Kompetenzen der Gemeinden kann das deutsche Gemeinwesen in diesem spezifischen Punkt dem Schweizer Gemeinwesen gleichgesetzt werden.

Direktzitate:

«Das setzt natürlich immer voraus, dass die Gemeinde auch ein starker Verhandlungspartner ist. Das ist in deutschen Städten und Verwaltungen oft eine Schwäche, dass sie sich tendenziell über den Tisch ziehen lassen» (Experte-03, 2019, Zeile 35).

«Das ist nicht gut. Vielleicht muss ich es aber anders beantworten. Es gibt zwei Blickwinkel. Zum einen gibt es einen grossen Verhandlungsspielraum. Das gibt allen Seiten die Möglichkeit, um lange zu verhandeln und viel zu fordern. Je nachdem wie die Stimmung ist – damit meine ich die wirtschaftliche Stimmung, welcher Investor etwas fordert und wie ich ihm gegenüberstehe, auch woher er kommt – ist dennoch Tür und Tor geöffnet, was ich persönlich nicht gut finde» (Experte-05, 2019, Zeile 27).

«Klammer auf, man hat dann natürlich ausgeschrieben, wer günstigen Arbeitsraum mieten möchte und da war gar kein Bedarf vorhanden, dafür meldete sich der Bedarf nach kultureller Nutzung und Vereinsnutzungen. Es wird nun kein günstiges Arbeitsplatzhaus, kein Gewerbehause, sondern ein Kultur- und Freizeithaus. Für den Investor geht das aber ebenfalls auf» (Experte-05, 2019, Zeile 80).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Die Wahrnehmung von Verantwortung und das Agieren auf einer Metaebene stehen im Zentrum dieses Codes. Es braucht auf Seiten des Gemeinwesens starke und fachlich qua-

lifizierte Fachkräfte, die wissen, was wie und wo überhaupt entwickelt werden darf. Weiter und wohl für die negativen Auswirkungen besonders veranschaulichend ist das dritte direkte Zitat, demgemäss das Gemeinwesen im Rahmen von eigenen Präferenzen seinen Ermessensspielraum genutzt und dies nicht im Vorfeld geklärt hat. Der Subcode 6.2 «Stärkung der Position durch Kompetenz» geht spezifisch auf die Aussagen der Probanden hinsichtlich dieser Problematik ein.

3.4.1.2 2.0 Fehlende gesetzliche Grundlagen / fehlende standardisierte Vertragsvorlagen

2.1 Fehlende gesetzliche Grundlagen / fehlende standardisierte Vertragsvorlagen – positive Auswirkung

Definition:

Dieser Subcode fasst Textpassagen zusammen, in denen die Probanden das Fehlen von gesetzlichen Grundlagen beziehungsweise fehlende Vertragsvorlagen als positiv bewerteten.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Die Probanden sind froh, dass nicht mehr geregelt ist. Insbesondere profitieren davon auch das Gemeinwesen, da nur so eine langfristige Planung möglich ist und persönliche Präferenzen dadurch in den Hintergrund rücken. Willkürliches Vorgehen sei auf beiden Seiten aufgrund der bestehenden Gesetze und Richtlinien sowieso nicht möglich. Als Problem verorten sie nicht das Fehlen von Gesetzen, sondern die Art der Verhandlung.

Direktzitate:

«Genau das Gleiche ist auf der öffentlichen Seite. Das kann auch nicht willkürlich sein, sondern sie müssen schauen was das Interesse der Bevölkerung ist – kurzfristig und längerfristig. Zusätzlich muss man schauen, was man durch die entsprechenden, politischen Entscheidungsgremien bekommt» (Experte-02, 2019, Zeile 30).

«Das Gemeinwesen profitiert enorm dadurch, dass es nicht mehr von den personellen Besetzungen und Präferenzen abhängig ist und somit langfristig planen kann. Das ist ein unwahrscheinlich grosser Vorteil, dass man langfristig anfängt zu denken und aufhört mit diesem Kurzfristigen – von der nächsten Überlegung her nur bis zur nächsten Wahlperiode kommt» (Experte-02, 2019, Zeile 32).

«Ansonsten ist aber nicht die gesetzliche Grundlage das Problem, sondern die konkrete Verhandlung, was hinein muss und sich auch zu finden. Das ist das Problem, genauso wie

die beiden Kulturen zusammenzubringen und einen Vertrag zu erstellen, den beide unterzeichnen» (Experte-07, 2019, Zeile 91).

«Wir brauchen keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, um einen städtebaulichen Vertrag zu machen, da es ein verwaltungsrechtlicher Vertrag ist und dort die allgemeinen Grundsätze gelten» (Experte-07, 2019, Zeile 47).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Es ist bei diesem Subcode interessant, dass es immer auch Aussagen zu den verhandlungsführenden Parteien beziehungsweise den darin involvierten Personen gibt. Diese finden sich nochmals in den Erfolgsfaktoren bei Verhandlungen (Subcode 3.3) sowie bei der Verhandlungsposition der öffentlichen Hand (Subcode 6.2) wieder. Es darf daher angenommen werden: Je kompetenter die Vertragsparteien auf den jeweiligen Seiten sind, umso mehr können fehlende Gesetzesgrundlagen auch positiv genutzt werden.

2.2 Fehlende gesetzliche Grundlagen / fehlende standardisierte Vertragsvorlagen - negative Auswirkung

Definition:

Dieser Subcode fasst Textpassagen zusammen, in denen die Probanden das Fehlen von gesetzlichen Grundlagen, beziehungsweise fehlenden Vertragsvorlagen, als negativ bewerteten.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

In Deutschland gibt es Kataloge und Vorlagen, die einen Grossteil der Themen abdecken. Das politische Umfeld ist jedoch ein anderes. Die Probanden sehen eine Effizienzsteigerung, wenn Vorlagen existieren, was letztendlich auch zu einem gewissen Normvorgehen führen kann. Dies helfe insbesondere auch jener Partei, der das Verhandeln nicht so liegt oder es nicht kann.

Direktzitate:

«Wenn gewisse Rahmenbedingungen gegeben wären oder vielleicht sogar gewisse Strukturen von städtebaulichen Verträgen gegeben wären, wäre man schneller unterwegs und die Gemeinden könnten auf der Zielgrade nicht noch dieses und jenes zusätzlich verlangen» (Experte-06, 2019, Zeile 51).

«Der Nachteil ist aber, dass man das gut verhandeln muss und wenn man das nicht kann, dann kommt es schlechter als wenn man es hoheitlich oder nach einem einfachen Bebauungsplan gemacht hätte. Das hängt von den Verhandlungspartnern ab, am Ende aber auch von der Kultur im Amt» (Experte-03, 2019, Zeile 61).

«Es gibt ja diesen Katalog an Themen, die vertraglich überhaupt geregelt werden können und da herrscht auch in Deutschland noch vielerorts eine gewisse Unsicherheit. Die Frage ist, wo da die Abgrenzung ist. Was ich weiss, ist vor allem, was die soziale Infrastruktur betrifft – also falls ein Kindergarten oder eine Schule gebaut wird» (Experte-03, 2019, Zeile 28).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Die Probanden weisen darauf hin, dass geregelte Strukturen eine Zunahme der Effizienz mit sich bringen. Ob Effizienz aber zu einem besseren Ergebnis führen würde, konnte nicht evaluiert werden. Das liegt wohl auch daran, dass nicht klar ist, was denn «besser» jeweils bedeutet und für wen. Vor allem Probanden der Investorensseite äusserten sich dahingehend positiv zu bestehenden Strukturen, weil somit die Gespräche sich nicht um persönliche Präferenzen drehen und auch nicht am Ende von Verhandlungen noch zusätzliche Wünsche eingebracht werden können.

3.4.1.3 3.0 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse

3.1 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse – Forderungen der Parteien

Definition:

Dieser Subcode weist Textstellen aus, in denen Probanden Aussagen zum Umgang mit Forderungen machen beziehungsweise Forderungen als relevant für einen erfolgreichen Vertragsabschluss bewerten.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Wie im vorangegangenen Kapitel bereits formuliert, hat die quantitative Häufigkeit nicht zwingend einen Einfluss auf den qualitativen Wert der Daten. Die Probanden stimmen überein, dass Zusammenarbeit Erfolg bedeutet. Viele beschrieben denn auch das Schaffen einer Win-Win-Situation als zentralen Erfolgsfaktor für erfolgreiche Vertragsverhandlungen, auch wenn dies manchmal ein Abtauschen von Ansprüchen und Zugeständnissen verlangt.

Direktzitate:

«Es müssen einfach beide einen Gewinn haben, ansonsten funktioniert das Ganze nicht» (Experte-07, 2019, Zeile 84).

«Das ist dasselbe wie bei jedem Vertrag: Wenn man eine Einigungsbasis hat, schliesst man einen Vertrag ab und wenn man keine gemeinsame Basis findet, dann schliesst man ihn nicht ab. Gemeinsame Ziele helfen für gewöhnlich» (Experte-04, 2019, Zeile 53).

«Wir waren zum Schluss der Auffassung, dass es überhaupt keine Mehrwertabgabe geben sollte, denn wofür haben wir die Mehrwertabgabe bezahlt? Eigentlich, damit sie dort aufräumen. Schlussendlich hat man sich irgendwie geeinigt und hat etwas einen Kuhhandel gemacht» (Experte-02, 2019, Zeile 94).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Die identifizierten Textstellen zeigen auf, wie das Einbringen von Forderungen in der Regel verlaufen sollte. Insbesondere der Hinweis, wonach gemeinsame Ziele helfen, zeigt auf, wie weitläufig die Thematik der Erfolgsfaktoren im Generellen eigentlich ist.

3.2 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse – rechtliche und demokratische Faktoren*Definition:*

Dieser Subcode vereint bewusst sowohl rechtliche als auch demokratische Aussagen der Probanden, da diese beiden Elemente im Kontext des Themenfelds und der Erfolgsfaktoren zusammenhängend von den Probanden genannt wurden.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Städtebauliche Verträge werden von den Probanden als noch junges, aber mittlerweile häufig eingesetztes Instrument und als Erfolgsfaktor für den Vertragsabschluss von den Probanden beschrieben. Die Probanden weisen übereinstimmend darauf hin, dass der Erfolgsfaktor eines städtebaulichen Vertrages immer auch an die Legislative gekoppelt ist.

Direktzitate:

«Städtebauliche Verträge gehören unterdessen einfach zum täglichen Handwerk. Früher hat man ihnen weniger Gewicht beigemessen. Da waren es mehr Umsetzungsverträge – die gab es auch schon vor zwanzig Jahren. Damals hiess es eben noch Rahmenvertrag. Der Begriff städtebaulicher Vertrag ist noch nicht so alt» (Experte-04, 2019, Zeile 99).

«Erst in einem Fall, in dem ich eine neue Einzonung benötige, kommt der städtebauliche Vertrag zum Tragen. Da ist man natürlich ein Stück weit auf die politische Zustimmung angewiesen und wenn man sie nicht bekommt, dann bekommt man sie eben nicht» (Experte-04, 2019, Zeile 17).

«Eine Zusicherung geht natürlich nicht, da die Zonenplanung letztlich nicht in der Kompetenz der Regierung – respektive der Exekutive – liegt. Diese muss immer vor die Legislative gehen. Von demher gesehen kommen wir wieder auf die Frage der demokratischen Unsicherheit zurück. Es gibt jedoch sehr viele Spielvarianten» (Experte-02, 2019, Zeile 99).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Die Verbindung von städtebaulichen Verträgen und dem Einfluss der Legislative zeigt auf, dass es sich bei diesem Erfolgsfaktor um einen dynamischen Prozess handelt. Nur wenn die Ausgestaltung des städtebaulichen Vertrages so ausgelegt ist, dass er auch von der zuständigen Legislative angenommen wird, ist das Vorhaben von Erfolg gekrönt.

3.3 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse – Persönlichkeit und Beziehungen

Definition:

Dieser Subcode beschreibt Textstellen, in denen Probanden Aussagen zu den Themen Persönlichkeit und Beziehungen machten.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Die Häufigkeit des Hervorhebens des positiven Einflusses von Vertrauen ist in keinem anderen Subcode so ausgeprägt. Aufgebaut wird es entweder durch bestehende Beziehungen oder durch eine transparente Kommunikation oder in Form von gegenseitig respektvollem Handeln.

Direktzitate:

«Das Vertrauen und auch das Vertrauensverhältnis ist zentral, damit man zusammen einen vernünftigen Vertrag abschliessen kann. In der Regel ist das zwischen der Exekutive und den grossen Entwicklern gegeben» (Experte-04, 2019, Zeile 55).

«Das habe ich vorhin im Zusammenhang erwähnt, dass man wieder von vorne anfangen muss in Bezug auf Vertrauen-Aufbauen, Planungsvereinbarungen-Klären. Man muss sehr viel erklären und sich gegenseitig kennenlernen. Das ist das eine. Jedoch muss uns

auch bewusst sein, dass ein Eigentümerwechsel nicht einfach so passiert. Der vorherige Eigentümer nimmt ja auch etwas daraus mit» (Experte-05, 2019, Zeile 113).

«Auch hier ist es nichts spezifisch Städtebauliches. Wenn man jemanden gegenüber hat, der eine gewisse Grosszügigkeit, Fairness und Anstand hat, ist man es selbstverständlich selbst auch. Dann ist es völlig klar, dass wenn es um die Maximierung des letzten Rapens geht, dass es nicht funktionieren wird, weil dann gibt es wieder Verlierer und einer endet mit der Faust im Sack, der das ganze torpedieren wird. Aber es ist wie bei jedem Vertrag» (Experte-02, 2019, Zeile 63).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Es war abzusehen, dass kein Proband sich zur Aussage verleiten lassen würde, dass Vertrauen für Vertragsverhandlungen schädlich ist. Spannend ist aber, dass es auch eine Häufung in der Gewichtung des Umgangs und der transparenten Kommunikation gibt. Dies lässt die Annahme zu, dass bereits bestehende Beziehungen einen zentralen Erfolgsfaktor darstellen, die Beziehungen jedoch wesentlich vom Erfolg der Kommunikation und dem respektvollen Umgang abhängig sind.

3.4 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse – Anzahl Vertragsparteien

Definition:

Dieser Subcode beschreibt Textstellen, in denen Probanden Aussagen zur Anzahl der Vertragsparteien gemacht haben.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Es konnten zwei Ausprägungen identifiziert werden. Einerseits bedeute eine Vielzahl an Stakeholdern, insbesondere diejenigen, die aggressiv ihre Forderungen einbringen, eine deutliche Zunahme der Komplexität. Andererseits wächst mit zunehmender Zahl von Anspruchsgruppen bei den Probanden der Wunsch nach mehr Struktur. Dies gilt vor allem dann, wenn es sich um zeitlich versetzte Forderungen handelt oder wenn es auf Seite der Stakeholder zu einem personellen Wechsel kommt.

Direktzitate:

«Das, was ich vorhin angesprochen habe, mit den vielen Stakeholders, würde sich sicher vereinfachen. Dann hätte man einen geregelten Prozess mit einer geregelten Form, in der sie sich einbringen können, und damit wäre es erledigt» (Experte-02, 2019, Zeile 59).

«Das ist richtig. Also der Gewerbeverband ist nicht Vertragspartner. Ich wüsste auch gar nicht, unter welchem Titel man das integrieren könnte. Man hat aber während des ganzen Prozesses sehr viele Gespräche mit dem Gewerbeverband und der Handelskammer geführt und hat auch Rücksicht auf die Anliegen genommen und sie ernst genommen. Die Handelskammer hat das durchaus wahrgenommen und ihre Opposition aufgegeben» (Experte-05, 2019, Zeile 84).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Es liegt in der Natur der Sache, dass zusätzliche Stakeholder Verhandlungen nicht zwingend bereichern. Spannend ist, dass zwar der Wunsch nach zusätzlichen formalen Prozessstrukturen zwar vorhanden ist, aber damit verbunden dann auch die Herausforderung geschaffen wird, dass es schwierig ist, solche situativ auftretenden Stakeholder in einen Verhandlungsprozess zwischen der öffentlichen Hand sowie den Investoren zu integrieren.

3.4.1.4 4.0 Fokus Gemeinwohl

4.1 Fokus Gemeinwohl – Verteilung von Kosten

Definition:

Dieser Code weist Textstellen aus, in denen Probanden Aussagen zu den Verteilungen der Kosten und zum Gemeinwohl machten.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Die Verteilung der Kosten wird je nach Zugehörigkeit der Probanden unterschiedlich bewertet, was in der Natur der Sache liegt. Spannend ist die Ausprägung, dass sich Investoren eine Reinvestierung ihres Geldes im Rahmen ihres Projektes wünschen. Ebenfalls häufig ist die Ausprägung der Unterschiede auf Stufe Kanton sowie Gemeinde.

Direktzitate:

«Wir haben es vorhin etwas angesprochen, ob die öffentliche Hand vielleicht doch zu viele Kosten übernimmt, im Sinne davon, dass Kosten sozialisiert und Gewinn privatisiert wird. In dem Sinne ist etwas die Frage, ob wir die Investoren-Zitrone mehr zu Gunsten der Allgemeinheit auspressen können» (Experte-05, 2019, Zeile 133).

«Es gibt eigentlich kein grosses Geschacher. Das, womit wir Erfahrung gemacht haben, ist eher, dass der Investor für das, was er in die allgemeine Staatskasse einzahlt, ein Inte-

resse hat, dass es wieder an Ort und Stelle eingesetzt wird. Bei den Erschliessungsbeiträgen ist das ohnehin der Fall, diese wird ja an Ort und Stelle wieder eingebracht, aber es war auch bei Grün- und Freiräumen ein Thema» (Experte-05, 2019, Zeile 46).

«Oft nimmt man den Investor in die Pflicht. Im Kanton Basel-Stadt ist es einfach so, dass die Mehrwertabgabe nicht mit Massnahmen verrechnet werden kann, wo der Investor in öffentliche Grünfläche investiert, da das Bruttoprinzip gilt» (Experte-06, 2019, Zeile 86).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Die Interpretation der identifizierten Textstellen ist bei diesem Subcode aufgrund der Stichprobengrösse nicht ganz einfach. Es ist aber sichtbar, dass die Klärung der Möglichkeiten zur überregionalen Verpflichtung von Investoren hinsichtlich des Beitrages zum Gemeinwohl eine Wichtigkeit beigemessen werden darf.

4.2 Fokus Gemeinwohl – Verpflichtung zu nachhaltigen Beiträgen

Definition:

Der Subcode fasst Textstellen mit Aussagen zusammen, in denen die Probanden Aussagen zu verpflichtenden Beiträgen im Sinne des Gemeinwohls gemacht haben.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Die Häufigkeiten werden darin sichtbar, dass Probanden beider Seiten die Wichtigkeit des Beitrages für nachhaltige Beiträge hervorheben. Beide Seiten geben zu bedenken, dass die Vorgaben oftmals schwammig und nicht einheitlich geregelt sind.

Direktzitate:

«Nehmen wir mal die Überschrift ‘Dreissig Prozent zahlbare Wohnungen’. Bezahlbarer Wohnraum ist quasi der Oberbegriff. Unter bezahlbarem Wohnraum kann ich beispielsweise sozialgeförderten Wohnraum verstehen. Da kriegt man eine Förderung und darf dann nur dreissig Prozent unter dem gängigen Mietzins für den Bindungszeitraum vermieten. Dann gibt es auch den sozial gedämpften Wohnungsbau – der mietpreisgedämpfte Wohnungsbau. Da muss man nicht dreissig Prozent runter, sondern vielleicht nur zehn. Das ist dann schon die Frage» (Experte-01, 2019, Zeile 40).

«Damit Menschen sich dort wohl fühlen, bedarf es nicht nur baulicher Massnahmen, sondern diverser Dienstleistungs- und auch kultureller Massnahmen. Sicherheit muss gewährleistet sein. Es muss die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben gewährleistet sein und das möchte ich gerne geregelt haben» (Experte-02, 2019, Zeile 41).

«Wir haben mehrfach in Zusammenarbeit mit den Städten Grünraum ausgeschieden, der öffentlich zugänglich ist. Da gibt es verschiedene, konkrete Beispiele, in denen man nach einer Win-Win-Situation sucht, wo wir zwar die Ausnützung des Freiraums noch beanspruchen können, aber dieser nicht nur privat, sondern auch öffentlich zugänglich ist» (Experte-04, 2019, Zeile 66).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Grundsätzlich besteht von beiden Seiten der Wunsch nach mehr Planbarkeit beziehungsweise auch einem klareren Verteilungsschlüssel hinsichtlich der auszuführenden Aufgaben. Keiner der Probanden auf Investorensseite lehnte solche Verteilungen im Grundsatz ab. Jedoch ist anzunehmen, dass dieser Subcode stark mit der Thematik des vorangegangenen Subcodes und der damit verbundenen Übernahme von Kosten verbunden ist.

4.3 Fokus Gemeinwohl – Qualitätssteigerung durch bindende Verträge

Definition:

Dieser Subcode weist Textstellen aus, in denen die Probanden sich zur Qualität im Kontext zum Gemeinwohl durch bindende Verträge geäußert haben.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Die Häufigkeit der Frage, was im Bebauungsplan und was im städtebaulichen Vertrag zu regeln ist, ist frappant. Weiter wird von den Probanden die Schwierigkeit thematisiert, dass Vertragsinhalte von städtebaulichen Verträgen weder eingeklagt noch aufgrund der Freigabe durch die Legislative als bindend angesehen werden können.

Direktzitate:

«Ich hätte gesagt, dass alles, was nicht in den Bebauungsplan kommt, in einem städtebaulichen Vertrag geregelt wird, jedoch könnte man vermutlich auch städtebauliche Themen in einen Bebauungsplan tun» (Experte-07, 2019, Zeile 58).

«Die Schwierigkeit ist höchstens, dass man in den städtebaulichen Verträgen manchmal Themen hat, die man schlecht einklagen kann, wenn sie nicht erfüllt werden. Für gewöhnlich aber versuchte die öffentliche Hand solche Punkte gar nicht in den Vertrag zu integrieren» (Experte-04, 2019, Zeile 24).

«Das wäre auf jeden Fall effizienter und vor allem auch transparenter. Von dem her vertrete ich auch die Haltung, dass städtebauliche Verträge durchaus öffentlich sein sollen» (Experte-05, 2019, Zeile 36).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Der Subcode weist aus, dass es sich bei städtebaulichen Verträgen um ein noch junges und aufgrund von fehlenden Rahmenbedingungen um ein noch nicht standardisiertes Konstrukt handelt. Dadurch ist es auch schwierig, eine effektive und vergleichbare Qualitätssteigerung durch bindende Verträge zu identifizieren. Insbesondere ist der bindende Charakter bei städtebaulichen Verträgen aufgrund der Entscheidungsbefugnis der Legislative schwierig zu beurteilen.

3.4.1.5 5.0 Die Vorzüge der Planungssicherheit

5.1 Die Vorzüge der Planungssicherheit – auf Seiten des Gemeinwesens

Definition:

Dieser Code weist Textstellen aus zum Thema, dass aufgrund von Planungssicherheit Vorzüge auf Seiten des Gemeinwesens entstanden sind, beziehungsweise entstehen können.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Die Häufigkeiten weisen aus, dass durch Planungssicherheit auch die Verhandlungsposition des Gemeinwesens gestärkt werden würde. Ein weiterer Vorteil wird in der Sicherstellung der Gleichbehandlung der beiden Parteien gesehen.

Direktzitate:

«Der Vorteil wäre, dass man ein extrem starker Verhandlungspartner für sein Gegenüber wäre – was man aber ohnehin schon ist, da man bereits auf dem Tablett die Vorlage präsentiert» (Experte-07, 2019, Zeile 144).

«Alle profitieren von städtebaulichen Verträgen» (Experte-05, 2019, Zeile 66).

«Es ist ein hoher Anspruch an den Investor, wenn man sagt, dass dieser so oder so langfristig denken muss, dass Menschen sich bei ihm wohl fühlen, da er nicht nur kurzfristigen Wohnraum vermieten möchte oder Rendite erwirtschaftet, sondern langfristig denken, sodass seine Nachkommen ebenfalls davon profitieren können. Das ist sicher nicht einfach und da muss der Staat bei der Planung behilflich sein» (Experte-02, 2019, Zeile 77).

«Der Vorteil von solchen Richtlinien ist, dass das Thema Gleichbehandlung dadurch besser wird. Zum einen entlastet es auch die Vertragsverhandlungen, weil wenn ich weiss, dass ich dreissig Prozent bezahlbaren Wohnraum mache, dann ist es selbstverständlicher, weil das halt jeder machen muss» (Experte-01, 2019, Zeile 51).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Planungssicherheit geht einher mit einer transparenten Planung. Die Vorzüge sind offensichtlich, jedoch bestehen mit dem aktuellen demokratischen Prozess in der Schweiz, sei dies die Legislative oder aber auch die Möglichkeit des Referendums, Stolpersteine, um diese Planungssicherheit zu gewähren.

5.2 Die Vorzüge der Planungssicherheit – auf Seiten des Investors

Definition:

Dieser Code weist Textstellen aus zum Thema, wie aufgrund von Planungssicherheit Vorzüge auf Seiten des Investors entstanden sind, beziehungsweise entstehen können.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Die Häufigkeiten können bei der Planungssicherheit im Kontext zu einem Informationsvorsprung identifiziert werden. Es ist gemäss Aussagen dienlich, so früh wie möglich zu wissen, wann was und wo geregelt ist und ob es Substanz hinsichtlich der Gültigkeit hat.

Direktzitate:

«Der Investor, weil er eine langfristige Planung genauso wie Rendite über eine 20- bis 30-jährige Periode mit dem heutigen Zinsniveau und den ökonomischen Perspektiven realisieren kann. Gerade heute ist das wichtig, wo man die Situationen bezüglich Pensionskasse nicht wirklich einschätzen kann» (Experte-02, 2019, Zeile 72).

«Von der Investorenmenseite aus weiss man, dass gewisse Dinge geregelt sind, auf die man sich auch verlassen kann. Wenn es das gar nicht gibt und man sich rein privatwirtschaftlich bewegt, dann kann das eine schlechte Akzeptanz bedeuten» (Experte-03, 2019, Zeile 37).

«Ein Effekt wäre sicherlich, dass der Investor besser kalkulieren kann. Es gibt auch die Möglichkeit, dass man im Bau- und Planungsgesetz Basel-Stadt früher Fälligkeiten festlegen kann» (Experte-06, 2019, Zeile 94).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Die Möglichkeit, besser und vor allem früher die genauen Kosten zu kennen, lässt die Möglichkeit zu, dass der Investor unter diesem Aspekt auch zu mehr Zugeständnissen bereit ist, wenn dafür früher Planungssicherheit sowohl im Kontext zur Machbarkeit als auch zur finanziellen Thematik besteht. Die im vorangegangenen Subcode thematisierte Limitation gilt auch für diesen Code.

3.4.1.6 6.0 Verhandlungsposition der öffentlichen Hand

6.1 Verhandlungsposition der öffentlichen Hand – Stärkung der Position durch Kompetenz

Definition:

Dieser Subcode weist Textstellen aus, in denen die Probanden eine Stärkung der Verhandlungsposition der öffentlichen Hand durch Kompetenz zur Sprache bringen.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Interessant ist bei diesem Code die Ausprägung, dass sich auch die Investoren einen kompetenten Verhandlungspartner wünschen. Weiter kann identifiziert werden: Je grösser die Gemeinden sind, desto eher sind sie professionell in der Verhandlungsführung.

Direktzitate:

«Dazu muss ich sagen, dass es auch wieder abhängig ist von der Professionalität von den Gemeinwesen. In den professionelleren wird das meiste festgelegt sein bevor es zum Parlament geht und das Parlament wird nicht mehr so viel dazu sagen – vielleicht eher Dinge, die noch etwas ins Detail gehen» (Experte-06, 2019, Zeile 100).

«Aber in irgendwelchen Klein- oder Mittelstädten, geschweige denn auf dem Land hat man oft noch nicht mal einen ausgebildeten Stadtplaner. Da hat man einen Bauingenieur, der die Baugenehmigung macht, aber der hat von Gestaltung keine bis wenig Ahnung und betrachtet die Dinge oftmals rein technisch» (Experte-03, 2019, Zeile 78).

«Die grösseren Gemeinden sind alle professionell. Es liegt meistens an den Personen, mit denen es teilweise besser oder anders geht – oder auch professioneller» (Experte-04, 2019, Zeile 105).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Interessant ist, dass die Probanden sich einen starken Verhandlungspartner wünschen. Die Investoren sind der Ansicht, dass sie bei Verhandlungen mit professionell aufgestellten Vertretern des Gemeinwesens eher eine Chance sehen, den vereinbarten städtebaulichen Vertrag auch von der Legislative genehmigt zu erhalten, da dieser entsprechend vorbereitet wurde.

6.2 Verhandlungsposition der öffentlichen Hand - Stärkung der Position durch Macht

Definition:

Dieser Subcode weist Textstellen aus, in denen die Probanden eine Stärkung der Verhandlungsposition der öffentlichen Hand durch Macht sehen.

Ausprägung / Häufigkeit / Prägnanz:

Von der Häufigkeit her nennen Probanden im Rahmen dieses Subcodes nicht die Macht der Exekutive, sondern die Möglichkeiten der Legislative als Machtfaktor bei den Verhandlungen von städtebaulichen Verträgen. Diese haben die Möglichkeit, nach Abschluss den Vertrag noch abzuändern oder auch ihn ganz abzulehnen.

Direktzitate:

«Wenn man so will, hat das Gemeinwesen immer noch dieses Verhandlungsargument, dass man gewisse Punkte nicht durch das Parlament bringt und man ihnen entgegenkommen muss. Für uns ist es – auf Frage 29 bezogen – halt ein Risiko, das man eingeht» (Experte-04, 2019, Zeile 89).

«Gerade in unserer direkten Demokratie ist das schwierig und ich finde das auch gar nicht unbedingt nötig. Ich finde das schon gut, dass die Exekutive oder auch die Investoren sich bewusst sein müssen, dass sie das einem Parlament – die die Volksvertretung sind – darlegen müssen und wenn es einen Haken hat, dann würde dieser hervorkommen. Das finde ich schon okay so» (Experte-05, 2019, Zeile 122).

«Natürlich, das Parlament genauso wie die Gemeindeversammlung können auch einfach Nein sagen. Das demokratische Risiko ist in der Gemeinde aber deutlich grösser als in der Stadt – würde ich jetzt sagen (Experte-06, 2019, Zeile 103).

Kausalität / Interpretation und Limitation:

Die öffentliche Hand hat gemäss Ausprägungen dieses Codes neben den Verbindlichkeiten immer auch die Karte Legislative, die sie spielen kann und als Machtinstrument nutzen kann, um dem Investor Zugeständnisse abzurufen. Im Falle von zu hohen Forderungen des Investors kann angenommen werden, dass der städtebauliche Vertrag nicht vom Parlament genehmigt würde.

3.4.2 Qualität der Daten / Reflexion des Vorgehens

Die Daten enthalten viel Informationen, was dem formulierten Thema eine reale Bedeutung zukommen lässt. Durch die fachlichen Hintergründe der Probanden dauerte die Auswertung relativ lange. Die Vielfalt an Informationen trägt aber in besonderem Masse zum Ergebnis dieser Arbeit bei.

Bezüglich des Vorgehens hätten beim Pre-Test nicht nur die inhaltlichen, sondern auch die Art der Fragetechniken überprüft werden müssen.

Für den Verfasser war es aufgrund seines eigenen grossen Interesses am Thema nicht immer einfach, Distanz zu wahren und sich während des Interviews nicht in die Diskussion einzubringen. Reflektierend darf in diesem Kontext aber festgehalten werden, dass der Verfasser lediglich Präzisierungsrückfragen sowie Fragen zur Klärung von Nichtwissen gestellt hat, was der Qualität der Daten nicht geschadet hat.

3.4.3 Rolle des Autors

Bei der qualitativen Forschung nimmt der Interviewer, im vorliegenden Fall der Autor, eine zentrale Rolle ein, die es kritisch zu hinterfragen gilt. So erschwerten die berufliche Qualifikation und Erfahrungen des Autors es ihm, die Position eines neutralen Beobachters einzunehmen. Als Interpret der erhobenen Daten ist er gleichermassen am Forschungsprozess beteiligt (Strübing, 2014, S. 12). Der Forscher ist somit verpflichtet, persönliche und berufliche Informationen, die einen Einfluss auf diese Abschlussarbeit beziehungsweise auf die Datenerhebung haben, auszuweisen (Patton, 1990, S. 171).

3.5 Ethische Überlegungen

Für diese Abschlussarbeit müssen für die qualitative Erhebungsmethode verschiedene ethische Überlegungen getätigt werden. Sie lassen sich in die nachfolgenden vier Bereiche unterteilen: (1) Normative und rechtliche Grundlagen, (2) Prinzip der informativen Einwilligung (informed consent), (3) Prinzip der Nicht-Schädigung und (4) Probleme der Veröffentlichung.

Bei (1) «normative und rechtliche Grundlagen» geht es darum, die landesüblichen gesetzlichen Grundlagen zu beachten. Dabei geht es sowohl um die Erhebung als auch um die Aufbewahrung, Weitergabe und die Veröffentlichung der vorhandenen Daten. Weiter sollen aber Persönlichkeitsrechte sowie die informellen Selbstbestimmungsrechte der Probanden geschützt werden (Flick, Von Kardorff, & Steinke, 2012, S. 590).

Bei (2) «Prinzip der informativen Einwilligung (informed consent)» geht es darum, die Teilnehmer bereits frühzeitig anzufragen. Dies wurde, wie in der Beschreibung der Stichprobe (vgl. Kp. 3.1.2) erläutert, durchgeführt, um zeitlichen Engpässen auf Probandenseite entgegenzuwirken. Auch wenn es nicht immer möglich ist, eine Vorabinformation in voller theoretischer Tiefe zum Zeitpunkt der Anfrage abzugeben, so kann den Probanden das Forschungsfeld bereits grob erklärt werden (Flick, Von Kardorff, & Steinke, 2012, S. 592). Es wird jedoch vorausgesetzt, dass der Forscher seine Interviewpartner nach bestem Wissen und Gewissen vollständig und transparent informiert (Flick, Von Kardorff, & Steinke, 2012, S. 592).

Das (3) «Prinzip der Nicht-Schädigung» beschreibt, dass den Probanden durch ihre Teilnahme kein Nachteil entstehen darf. Es ist daher die Pflicht des Forschers, sie vor Gefahren zu schützen und sie über allfällige Risiken zu informieren (Flick, Von Kardorff, & Steinke, 2012, S. 594). So wurden die Tonspuren nach ihrer Transkription gelöscht. Weiter wird im nachfolgenden Abschnitt noch die Thematik der Anonymisierung aufgegriffen.

Bei (4) «Problemen der Veröffentlichung» geht es darum, die Probanden vor einer potentiellen Schädigung in Folge der Publizierung ihrer Aussagen zu schützen. Dies wird vermieden, indem im Rahmen der Transkription die Aussagen von den Personen getrennt werden und diese so nicht mehr zuzuordnen sind (Flick, Von Kardorff, & Steinke, 2012, S. 597). Somit wird die Anonymisierung der Aussagen gewährleistet.

4 Schlussbetrachtungen

4.1 Fazit

Die vorliegende Arbeit hat das aktuelle Thema der städtebaulichen Verträge untersucht, und verfolgte das Ziel, anhand etablierter Modelle aus Deutschland, Einsichten für die Praxis in der Schweiz zu gewinnen. In Deutschland existiert eine grosse Zahl von verschiedenen Modellen, weshalb die Arbeit sich darauf beschränkte, das Thema anhand prominenter Beispiele aus München, Stuttgart und Berlin zu diskutieren. Auf die Vielzahl der im jeweiligen Kontext herrschenden rechtlichen Zusammenhänge konnte nicht eingegangen werden. Die Thesen, die auf Basis der Theorie zur Situation in der Schweiz gebildet wurden, deckten nur sehr grundsätzliche Aspekte ab, um einen qualitativen Zugang für das Gespräch mit Experten zu schaffen. Das Praxisbeispiel Basel-Stadt kam in der gesamten Arbeit weniger zur Sprache als erwartet. Es lieferte jedoch den Fokus, auf den sich auch die Experten in den Gesprächen beziehen konnten.

Die Gespräche lieferten einen wertvollen Einblick in die Überlegungen der involvierten Akteure zur eigenen Praxis. Die Erhebung und Auswertung mussten sich auf ausgewählte Aspekte beschränken; diese konnten jedoch erfolgreich geklärt werden. Resultat ist eine schlüssige Gesamtsichtweise auf das Thema mit individuellen Perspektiven, die aus den Rollen der Gesprächspartner resultieren, sich jedoch nicht widersprechen.

Die in der Arbeit formulierten Thesen konnten geprüft, wenn auch nicht alle bestätigt werden. Sie boten eine gute Hilfe für einen raschen Einstieg ins Gespräch. Wie erwartet formulierten die Experten ihre eigene unabhängige Sichtweise zu den jeweiligen Thesen.

Eine gesetzliche Grundlage für den Abschluss städtebaulicher Verträge könnte den Wert solcher Verträge erhöhen. Wenn es möglich wäre, in einem städtebaulichen Vertrag dem Investor in gewissen Punkten verbindliche Zusicherungen abzugeben (z.B. bezüglich Steuern und Abgaben oder bezüglich baulicher Nutzung), wäre dem Investor sehr gedient. Eine solche Planungssicherheit wäre wertvoll, weshalb die öffentliche Hand im Gegenzug gewisse Leistungen einfordern könnte (z.B. Baupflicht, Beiträge an öffentliche Infrastruktur etc.). Damit würden beide Parteien profitieren.

4.2 Diskussion der formulierten Thesen

In den nachfolgenden Diskussionen wird spezifisch auf die in der Einleitung formulierten Themen eingegangen.

4.2.1 These A

Auszug aus der These A – 1/2

Da städtebauliche Verträge in der Schweiz gesetzlich nicht vorgesehen oder nicht geregelt sind, hat die öffentliche Hand bei der Ausgestaltung solcher Verträge einen grossen Ermessensspielraum und eine enorme Unsicherheit.

Diskussion der These A – 1/2 im Kontext der Erhebung

Die Erhebung hat gezeigt, dass der grosse Ermessensspielraum keinen wertbaren Einfluss auf die Ausgestaltung der Vertragsgegenstände hat. Die Freiheit in der Ausgestaltung wird einerseits als Vorteil empfunden, um sich dadurch vermehrt auf Kernthemen fokussieren zu können und nicht zu starr an vertragliche oder rechtliche Schranken gebunden zu sein. Kritisch wird es andererseits, wenn persönliche Interessen in den Vordergrund gerückt werden oder ganz generell die Fachkompetenz auf einer Seite der Vertragsparteien fehlt. Die beschriebenen Richtlinien und Planungsinstrumente (vgl. Kap. 2.1.2) relativieren allerdings den Ermessungsspielraum. Ein willkürliches Vorgehen ist daher nicht möglich, was zusammenfassend den grossen Ermessensspielraum insgesamt etwas relativiert.

Auszug aus der These A – 2/2

Der städtebauliche Vertrag ist in der Schweiz noch wenig verbreitet. Es gibt kaum rechtliche Grundlagen dazu und auch keine standardisierten Inhaltsverzeichnisse. Zu Beginn der Vertragsverhandlungen wissen die Vertragsparteien nicht, was inhaltlich in dem zu bevorstehenden Vertrag geregelt werden soll.

Diskussion der These A – 2/2 im Kontext der Erhebung

Die Erhebung hat gezeigt, dass es stets eine Frage der Fachkompetenz ist, wie solche Verhandlungen voranschreiten. Es ist explizit nicht gewünscht, dass es zu stark bindende Vorlagen gibt. Allerdings wird einem solchen standardisierten Vorgehen eine gewisse Effizienzsteigerung zugestanden. Zusammenfassend bedeutet dies, dass sich die Probanden von Vorlagen vor allem eine Prozessoptimierung versprechen, jedoch nicht eine bessere Ausgestaltung von städtebaulichen Verträgen.

4.2.2 These B

Auszug aus der These B – 1/2

Der private Investor engagiert sich für das Gemeinwohl nur dann, wenn er dazu vertraglich verpflichtet ist oder wenn die Investition in das Gemeinwohl ihm selbst, sei es aus Imagegründen oder aus Werbezwecken, dienlich ist.

Diskussion der These B – 1/2 im Kontext der Erhebung

Gemäss Erhebung ist dem Investor bewusst, dass er nur etwas bekommt, wenn er auch bereit ist, etwas zu geben. Deshalb ist die These in dem Sinne und aufgrund des Wortes «nur» nicht bestätigt. Der Investor nutzt entweder seine Fachkompetenz in der Verhandlungsführung oder er ist bereit, gewissen Kosten zu übernehmen, um damit ein Themenfeld zu bekommen, das ihm wichtig ist. Weiter muss aber auch festgehalten werden, dass gesetzliche und nicht zwingend vertragliche Verpflichtungen sicherstellen können, dass ein standardisierter Verteilschlüssel bei der Übernahme von Kosten hinsichtlich Investitionen für das Gemeinwohl die öffentliche Hand absichert, beziehungsweise Konfliktpotential reduziert. Sei dies in den direkten Verhandlungen oder aber auch dann, wenn der von der Exekutive ausgehandelte Vertrag in die Legislative wechselt, um dort freigegeben zu werden.

Auszug aus der These B – 2/2

Die Übertragung von Verpflichtungen auf den Investor lässt sich nur über die Ausarbeitung von Verträgen lösen.

Diskussion der These B – 2/2 im Kontext der Erhebung

Die Erhebung hat gezeigt, dass sich keine der Parteien in der heutigen rechtlichen Situation dazu in der Lage sieht, willkürlich zu handeln. Auch sind sich die Probanden einig, dass so oft wie möglich eine Win-Win-Situation geschaffen werden muss. Dies bedeutet manchmal aber auch, dass es, wie von einem Probanden treffend beschrieben, einen Kuhhandel braucht. Mehr Regulierung würde zwar bedeuten, dass das Gemeinwesen mehr abgesichert wäre, da es klar geregelt ist. Weiter kann mit einem städtebaulichen Vertrag im Gegensatz zu einem Bebauungsplan sichergestellt werden, dass der Investor zu gewissen Leistungen verpflichtet wird. Ob damit aber die Anzahl solcher Verträge gesteigert werden kann, sei an dieser Stelle offengelassen. Entscheidend ist an dieser Stelle wiederum, dass auch kleine Gemeinden für solche Vertragsinhalte ausgewiesenes Fachpersonal

in die Vertragsverhandlungen schicken, um so den professionell aufgestellten Investoren entsprechend entgegenzutreten zu können.

4.2.3 These C

Auszug aus der These C – 1/2

Ein Gesetz, welches das demokratische Risiko bereits beim Abschluss eines städtebaulichen Vertrages ausschalten würde, reduziert das Risiko für beide Vertragsparteien.

Diskussion der These C – 1/2 im Kontext zur Erhebung

Aus der Erhebung lässt sich schliessen, dass sich diese These für beide Vertragsparteien positiv auswirken würde. Problematisch ist der demokratische Prozess, der in der Schweiz vorherrscht. Da sich aber auch die Investoren einen fachkompetenten Partner in den Verhandlungen wünschen, hat diese Thematik ihre Relevanz. So kann dem Investor zusätzliche Verbindlichkeit suggeriert werden, weil Fachspezialisten nichts verhandeln würden, was sie danach nicht auch durch das Parlament bringen würden. Zusammengefasst kann somit festgehalten werden, dass die Exekutive durch dieses Gesetz massiv an Kompetenzen dazugewinnen würde. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass insbesondere die Legislative aber auch das Recht von Institutionen sowie von Volksvertretern hinsichtlich des Ergreifens eines Referendums massiv eingeschränkt werden würde. Diese Entwicklung ist als sehr unwahrscheinlich einzustufen, was die Bewertung und Diskussion dieser These in einen hypothetischen Raum erscheinen lässt.

Auszug aus der These C – 2/2

Könnte mehr Sicherheit bereits zu einem früheren Zeitpunkt gewährleistet werden, würde sich das Risiko für den Investor reduzieren. Ein Maximum an vertraglichen Verbindlichkeiten fördert den Anreiz zur Investitionstätigkeit und stärkt die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand.

Diskussion der These C – 2/2 im Kontext zur Erhebung

Aufgrund des demokratischen Systems befindet sich diese These – zumindest vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtslage – in einem sehr theoretischen Raum. Dies bedeutet, dass die von beiden Seiten gewünschte zusätzliche Sicherheit zu einem sehr frühen Zeitpunkt nicht gewährleistet werden kann. In diesem Kontext konnte lediglich bestätigt werden, dass auf beiden Seiten fachlich kompetente und verlässliche Verhandlungspartner gewünscht sind. Die Professionalität der Exekutive nimmt mit der Grösse der Gemeinde

oder der Städte tendenziell zu. Die Investoren attestieren den kompetenten Vertragspartnern die Fähigkeit, die Verhandlungen so zu führen, dass die Chancen auf eine Genehmigung durch das Parlament maximiert werden. Diese Tatsache erhöht zwar die Chancen, garantiert aber keine Sicherheit, wie in These C – 1/2 postuliert wurde. Echte Sicherheit im Sinne von verbindlichen Zusicherungen seitens des Gemeinwesens wäre aber immerhin denkbar, wenn neue gesetzliche Grundlagen geschaffen würden, welche die Vertreter der Exekutive dazu ermächtigen würden, in städtebaulichen Verträgen konkrete Zusicherungen abzugeben.

4.3 Ausblick

Die aus der Theorie und den Gesprächen zusammengestellte Übersicht über empfehlenswerte Vertragsgegenstände kann einen Ansatz für eine weiterführende Diskussion bieten.

In einem nächsten Schritt wäre es attraktiv, die Resultate dieser Arbeit wiederum den Experten zu unterbreiten und im Rahmen einer weiteren Studie zu weiteren Resultaten zu kommen. Die jeweilige Sichtweise der befragten Investoren und Vertreter der öffentlichen Hand könnte dazu beitragen, die Erarbeitung von Grundlagen weiterzutreiben.

Dabei könnte es auch lohnenswert sein, sowohl weitere Experten einzubeziehen als auch weitere Baulandmodelle aus Deutschland und ev. auch anderen Ländern.

Ziel könnte es sein, Elemente einer möglichen künftigen Gesetzgebung zu identifizieren, welche das Zustandekommen städtebaulicher Verträge und den daraus erzielbaren Nutzen für Investoren und Gemeinwesen fördern können. Dabei wäre es weniger erstrebenswert, ein starres Inhaltsverzeichnis mit einer Auflistung zwingend abzuhandelnder Themen zu erarbeiten, als vielmehr eine offene Liste von Gegenständen, zu denen in einem solchen Vertrag eine Vereinbarung getroffen werden kann, beispielsweise analog zu den möglichen Regelungsgegenständen eines Bebauungsplans gemäss § 101 des Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt.

Literaturverzeichnis

- Adank, N. (2016). *Le contrat de planification: utilité, admissibilité et régime du contrat d'aménagement du territoire*. Genève: Schulthess.
- Architektur Dialoge. (2019). *Architekturdialoge*. Von <http://architekturdialoge.ch> abgerufen
- ARE. (2013). *Testplanung – Methode mit Zukunft*. Solothurn: Bundesamt für Raumplanung ARE.
- ARE. (2014). *Trends der Siedlungsflächenentwicklung in der Schweiz*. Bundesamt für Raumplanung ARE.
- ARE. (2017). *Bauzonenstatistik Schweiz 2017 – Statistik und Analysen*. Bern: Bundesamt für Raumplanung ARE.
- Bühlmann, L., & Kissling, S. (5/2014). *Städtebauliche Verträge*. RAUM & UMWELT, VLP-ASPAN.
- Bundesinstitut für Stadt- Raum- und Bauforschung. (4. April 2017). Abgerufen am 18. Juli 2019 von Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland. Wer baut wo welche Wohnungen?: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/wohnungsbautaetigkeit-deutschland-dl.pdf>
- Burmeister, T. (2019). *Praxishandbuch Städtebauliche Verträge*. Bonn: vhw Dienstleistungen GmbH.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (3rd edition)*. Thousand Oaks: Sage.
- Dresing, T., & Pehl, T. (2015). *Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse* (6. Auflage Ausg.). Marburg: Eigenverlag.
- DVW e.V. (2014). Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten. *DVW-Schriftenreihe*, 76, S. 55.
- Economiesuisse. (2014). *Städtebauliche Verträge Rechtliche Rahmenbedingungen – mögliche Inhalte Anwendungsbereiche*. Bern.
- Faller, B., & Beyer, C. (Februar 2019). Bodenrichtlinien: Ein neuer Ansatz zur Prüfung der Angemessenheit von städtebaulichen Verträgen. *FUB - Flächenmanagement und Bodenforschung*(1), S. 16-25.
- Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt. (2017). *Immobilienstrategie für das Finanzvermögen des Kantons Basel-Stadt. Revidiert am 23. Mai 2017*. Abgerufen am 6. August 2019 von <https://www.immobilienbs.ch/service/dokumente/>

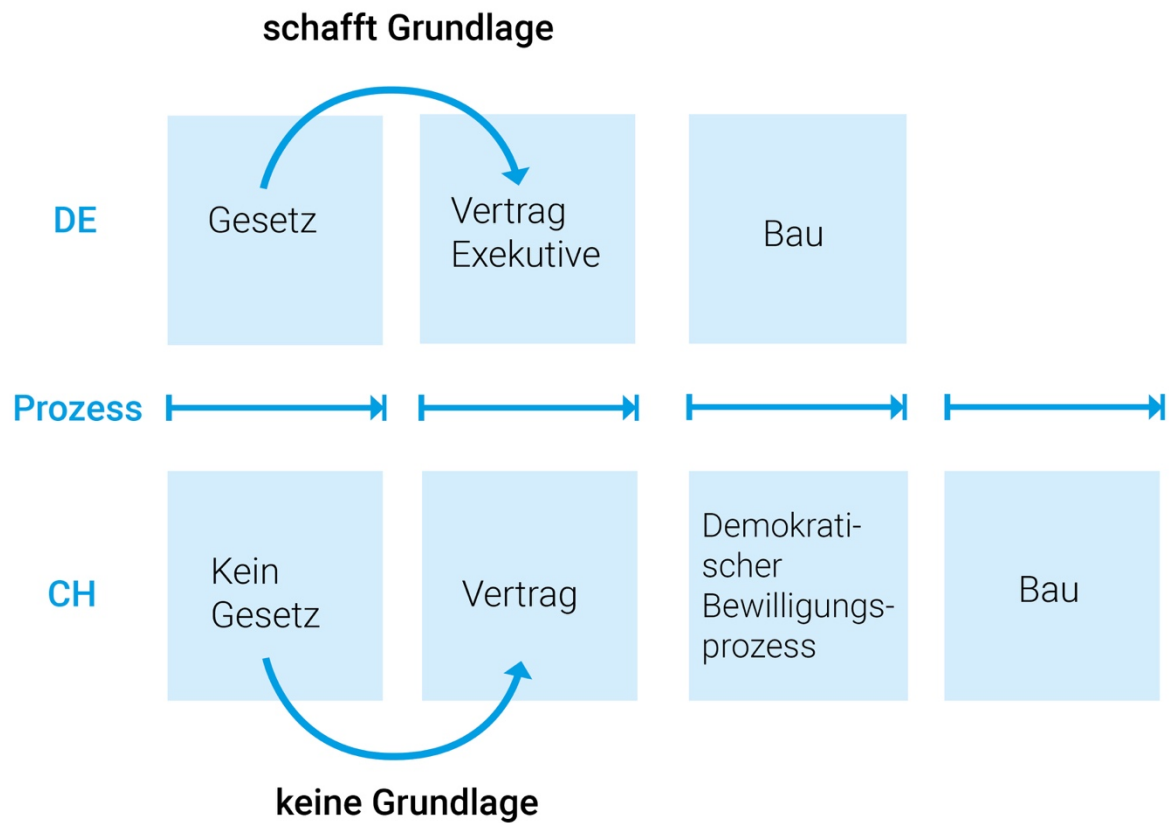
- Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt. (kein Datum). *Mehrwertabgabe*. Abgerufen am 19. August 2019 von <https://www.steuerverwaltung.bs.ch/steuersystem/steuerarten/kantonale-steuern/mehrwertabgabe.html>
- Flick, U., Von Kardorff, E., & Steinke, I. (2012). *Qualitative Forschung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Flick, U., von Kardorff, E., & Steinke, I. (2016). *Qualitative Sozialforschung*. Reinbek: Rowohlt Verlag GmbH.
- Gaebe, W. (2004). *Urbane Räume*. Stuttgart: UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher GmbH.
- Gebhardt, D., Meyer, C., Nertz, C., & Piolino, M. (2014). *Die Baubewilligung im Kanton Basel-Stadt*. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Gläser, J., & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2010). *Grounded Theory: Strategien qualitativer Forschung (3. Aufl.)*. Bern: Hans Huber.
- Grams Dietziker, A. (2017). *Problemorientierter Verfahrensansatz für Verdichtung als Element der Innenentwicklung dargestellt am Beispiel kleiner und mittlerer Gemeinden im Schweizer Mittelland*. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.
- Griffel, A. (2017). *Raumplanungs- und Baurecht*. Zürich: Dike.
- Häner, I. (2007). *Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis*. Zürich: Schulthess.
- Heineberg, H. (2017). *Stadtgeographie*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Hugentobler, M., Wiener, D., & Siberberger, J. (2016). *Leitfaden und Checklisten zur nachhaltigen Arealentwicklung: für Städte und Gemeinden*. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.
- Kanton Basel-Stadt. (18. September 2018). *Geltender Richtplan. Richtplantext*. Abgerufen am 20. August 2019 von <https://www.richtplan.bs.ch/dam/jcr:fc5057e0-73f7-460d-9924-83cdcfd7d8/Richtplantext.pdf>
- Kanton Basel-Stadt. (19. April 2019). *Systematische Gesetzessammlung. Spezielle Bauvorschriften / Bebauungspläne 730.150*. Abgerufen am 18. August 2019 von https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/730.150/versions/4655
- Kanton Basel-Stadt. (kein Datum). *Mehrwertabgabe*. Abgerufen am 18. Juli 2019 von <https://www.steuerverwaltung.bs.ch/steuersystem/steuerarten/kantonale-steuern/mehrwertabgabe.html>
- Kuckartz, U. (2010). *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (kein Datum). *Erfolgsmodell im Wohnungsbau*. Abgerufen am Juli 2019 von <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html>
- Müller-Jentsch, D., & Gmünder, M. (1/2-2013). Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht. *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 49-53.
- Müller-Jentsch, D. (11-2010). Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung. *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 62-65.
- Mayring, P. (1990). Qualitative Inhaltsanalyse. In *Handbuch qualitative Forschung : Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen* (S. 209-212). München: Beltz, Psychologie Verlags Union.
- Mieg, H. A., & Näf, M. (2006). *Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften: eine Einführung und Anleitung*. Lengerich: Pabst Science Publishers.
- Nagel, M., & Meuser, U. (2002). *ExpertInneninterviews — vielfach erprobt, wenig bedacht*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nebel, R., Hollenstein, K., Di Carlo, G., Niedermaier, M., & Scholl, B. (2017). *Schweizweite Abschätzung der Nutzungsreserven 2017*. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.
- Nebel, R., Widler, K., Hollenstein, K., & Furrer, T. (2012). *Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven*. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.
- Novartis AG. (22. Mai 2019). *Novartis verkauft ihren Teil des Klybeckareals an die Schweizer Firma Central Real Estate Basel AG [Medienmitteilung]*. Abgerufen am 22. August 2019 von http://klybeckplus.ch/wp-content/uploads/2019/05/2019.05.22_Media-Release_Klybeck_FINAL.pdf
- Novartis Pharma AG; BASF Schweiz AG; Kanton Basel-Stadt. (2016). *klybeckplus. Ein neues Stadtquartier entsteht*. Abgerufen am 19. August 2019 von <http://klybeckplus.ch/wp-content/uploads/2016/05/Planungsvereinbarung-1.pdf>
- Novartis Pharma AG; BASF Schweiz AG; Kanton Basel-Stadt. (2018). *klybeckplus Schlussbericht Testplanung*. Brugg: Metron Raumentwicklung AG. Von https://klybeckplus.ch/wp-content/uploads/2019/01/Synthesebericht_final.pdf abgerufen
- Patton, M. Q. (1990). Designing Qualitative Studies. In M. Q. Patton, *Qualitative evaluation and research methods* (S. 169–186). Beverly Hills: Sage.
- Planungsamt des Kantons Basel-Stadt. (kein Datum). *Öffentliche Planauflagen*. Abgerufen am 18. Juli 2019 von <https://www.planungsamt.bs.ch/ueberuns/oeffentliche-planaufgaben.html>

- Planungsamt des Kantons Basel-Stadt. (2019). *Öffentliche Planauflagen*. Abgerufen am 27. Juli 2019 von <https://www.planungsamt.bs.ch/ueber-uns/oeffentliche-planauflagen.html>
- Planungsamt des Kantons Basel-Stadt. (kein Datum). *Arealentwicklung*. Abgerufen am 19. August 2019 von <https://www.planungsamt.bs.ch/arealentwicklung.html>
- Rat für Raumordnung. (2019). *Megatrends und Raumentwicklung Schweiz*. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. (2019). *Ratschlag betreffend Revision der Mehrwertabgabe. Regierungsratsbeschluss vom 14. Mai 2019*. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Scholl, B., Elgeny, H., & Nollert, M. (2007). *Raumplanung in Deutschland - formeller Aufbau und zukünftige Aufgaben*. Karlsruhe: Universitätsverlag Karlsruhe.
- Schulte, K.-W., Bone-Winkel, S., & Rottke, N. (2002). Grundlagen der Projektentwicklung aus immobilienwirtschaftlicher Sicht. In K.-W. Schulte, S. Bone-Winkel, & K.-W. B.-W.-P. Schulte (Hrsg.), *Handbuch Immobilien-Projektentwicklung* (S. 27-90). Köln: Springer.
- Schweizerischer Bundesrat. (1996). *Grundzüge der Raumordnung Schweiz*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat. (2017). *Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie?* Bern.
- Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, & SGV. (2012). *Raumkonzept Schweiz*. Bern.
- Statistik, B. f. (2017). *Szenarien zur Entwicklung der Haushalte 2017–2045*. Neuchâtel.
- Strübing, J. (2014). *Grounded Theory*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anhang

Anhang 1: Graphische Gegenüberstellung zwischen der gesetzlichen Verankerung in Deutschland und der demokratischen Handhabung in der Schweiz



Eigene Darstellung.

**Anhang 2: Bundesamt für Justiz (BfJ) Deutschland. Baugesetzbuch (BauGB) –
§ 11 Städtebaulicher Vertrag**

(1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein:

1. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt;
2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Absatz 3, die Berücksichtigung baukultureller Belange, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung;
3. die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;
4. entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;
5. entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden.

Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge auch mit einer juristischen Person abschließen, an der sie beteiligt ist.

(2) Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Trägt oder übernimmt der Vertragspartner Kosten oder sonstige Aufwendungen, ist unbeschadet des Satzes 1 eine Eigenbeteiligung der Gemeinde nicht erforderlich.

(3) Ein städtebaulicher Vertrag bedarf der Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschriften eine andere Form vorgeschrieben ist.

(4) Die Zulässigkeit anderer städtebaulicher Verträge bleibt unberührt.

Anhang 3: Interviewleitfaden

Als Experte waren Sie bereits in Prozesse rund um die Thematik der städtebaulichen Verträge involviert. Bitte erläutern Sie nun zu Beginn des Interviews ein Beispiel, worauf Sie sich beim Gespräch beziehen können.

Themenblock I: Ermessensspielraum der Akteure

1. Die Praxis von städtebaulichen Verträgen in der Schweiz sind dem deutschen Recht entliehen. Nach § 11 des deutschen BauGB sind städtebauliche Verträge in Deutschland gesetzlich verankert. Wie konkret sind die Grundlagen zu den städtebaulichen Verträgen in der Schweiz?
2. Zum Schutz des Investors muss in Deutschland der Forderungskatalog seinem gesamten Inhalt nach angemessen sein. Dies wird nach vorgegebenen Kriterien beurteilt. Wer beurteilt in der Schweiz die Angemessenheit von Auflagen, welche der Investor zu erfüllen hat?
3. In Deutschland muss der Forderungskatalog seinem gesamten Inhalt nach kausal sein. Das heisst, die Forderungen müssen in direkten Zusammenhang mit der bevorstehenden Bauaufgabe sein. Wie beurteilen Sie die Kausalität der Auflagen bei städtebaulichen Verträgen in der Schweiz?
4. Wie beurteilen Sie den fast uneingeschränkten Ermessensspielraum bei der Festlegung der Inhalte eines städtebaulichen Vertrages für die öffentliche Hand wie auch für den Investor?
5. Die Ausgestaltung der städtebaulichen Verträge folgt in der Schweiz einer induktiven Logik. Ist der angesprochene fast uneingeschränkte Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung des städtebaulichen Vertrags erforderlich, um das Maximum der Ziele zu erreichen?
6. Inwiefern profitiert das Gemeinwesen von diesen Unverbindlichkeiten in den städtebaulichen Verträgen?
7. Inwiefern profitiert der Investor von diesen Unverbindlichkeiten in den städtebaulichen Verträgen?

Themenblock II: Fehlende Grundlagen / keine Vertragsstandards

8. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für städtebauliche Verträge im kantonalen Recht würde die Situation auf Gemeindeebene wesentlich konkretisieren. Wie würde sich diese zusätzliche Transparenz aus ihrer Optik auf die Art und Weise wie auch auf die Dauer von Verhandlungen auswirken?
9. Wie umfangreich sind im Generellen Ihre Vorbereitungen auf den Einstieg der Vertragsverhandlungen?
10. Wie beurteilen Sie solche Verhandlungen im Kontext der Effizienz?
11. Wer übernimmt in solchen Verhandlungen den Lead und warum?
12. Welches sind für Sie üblicherweise die grössten inhaltlichen Differenzen zu Beginn der Vertragsverhandlungen?
13. Wo sehen Sie die grössten Herausforderungen bei städtebaulichen Verträgen?
14. Wodurch wird Vertrauen geschaffen und wie wirkt sich dies auf die Verhandlung aus?

Themenblock III: Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse

15. Was sind Ihrer Meinung nach die wesentlichen Erfolgsfaktoren, welche zum Gelingen einer Vertragsverhandlung führen?
16. Welche Rolle spielte ein, im Rahmen der Verhandlungen entstandenes Vertrauen bei der Herleitung der ökonomischen Vereinbarungen?
17. Was waren die grössten inhaltlichen Differenzen beim Abschluss der Vertragsverhandlungen?
18. Wer sind die grössten Profiteure von städtebaulichen Verträgen und warum?

Themenblock IV: Fokus Gemeinwohl

19. Wie hat man sich zur Finanzierung der sozialen Infrastruktur geeinigt und worin bestand diese (Kindergarten, Sportanlagen, öffentlicher Platz, etc.)?
20. Was konnte für das Gemeinwohl realisiert werden, was ohne städtebaulichen Vertrag eventuell nicht zu Stande gekommen wäre?
21. Worin bestand Ihr Engagement für das Gemeinwohl?
22. Was hat der Investor über die vertraglichen Verpflichtungen hinaus für das Gemeinwohl realisieren können?
23. Unter welchen Bedingungen hätte sich der Investor noch mehr für das Gemeinwohl eingesetzt?

Themenblock V: Vorzüge der Planungssicherheit / Verbindliche Vereinbarungen

24. Seit der Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes 2014 wird schweizweit eine gewinnabhängige Kausalabgabe auf den planungsbedingten Mehrwert von min 20% fällig. In Basel-Stadt sind es sogar 50%. Die Grundlagen sind faktisch klar. Zum Zeitpunkt des städtebaulichen Vertrages lässt sich die Höhe der anfallenden Gebühr, wenn überhaupt, jedoch nur grob abschätzen. Was glauben Sie, was wären die Auswirkungen, wenn wir ein Gesetz hätten, welches der Exekutive bereits beim Abschluss des städtebaulichen Vertrages ermöglichen würde, die Höhe der Mehrwertabgabe festzulegen?
25. Wie sehen Sie dieselbe Thematik bei der Festlegung und Aufteilung allfälliger Erschliessungskosten bereits bei Vertragsabschluss?
26. Wie konkret können zum Zeitpunkt der städtebaulichen Verträge die vorgesehene Nutzung und die dazu erforderlichen baulichen Vorschriften zugesichert werden und was sind die Auswirkungen einer allfälligen Unsicherheit?
27. Welche Unsicherheiten stellen die grössten Herausforderungen für den Investor dar: Mehrwertabgabe, bauliche Vorschriften, oder weitere Auflagen und Kosten?
28. Wie viel Risikofähigkeit darf man von einem professionellen Investor erwarten?
29. Wo sehen Sie die Vor- oder Nachteile solcher Unverbindlichkeiten für das Gemeinwesen?
30. Wo sehen Sie die Vor- oder Nachteile solcher Unverbindlichkeiten, dem sogenannten demokratischen Risiko, für den Investor?

Themenblock VI: Verhandlungsposition öffentliche Hand

31. Was wäre der Effekt, wenn die Exekutive mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet würde, um vermehrt verbindliche Zusagen unabhängig von Parlament und dem fakultativen Referendum vereinbaren könnte?
32. Welche Unsicherheiten stellen die grössten Herausforderungen für die öffentliche Hand dar: Mehrwertabgabe, Zonenkonformität, oder weitere Auflagen und Kosten?
33. Inwiefern könnte die öffentliche Hand den Vorteil der verbesserten Verhandlungsposition zu Gunsten der Allgemeinheit nutzen?

Anhang 4: Codeliste

1.0: Ermessensspielraum der Akteure

- 1.1 Ermessensspielraum der Akteure – positive Auswirkung
- 1.2 Ermessensspielraum der Akteure – negative Auswirkung

2.0: Fehlende gesetzliche Grundlagen / fehlende, standardisierte Vertragsvorlagen

- 2.1 Fehlende gesetzliche Grundlagen / fehlende, standardisierte Vertragsvorlagen – positive Auswirkung
- 2.2 Fehlende gesetzliche Grundlagen / fehlende, standardisierte Vertragsvorlagen – negative Auswirkung

3.0: Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse

- 3.1 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse – Forderungen der Parteien
- 3.2 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse – rechtliche und demokratische
- 3.3 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse – Persönlichkeit und Beziehungen
- 3.4 Erfolgsfaktoren für Vertragsabschlüsse – Anzahl Vertragsparteien

4.0: Fokus Gemeinwohl

- 4.1 Fokus Gemeinwohl – Verteilung von Kosten
- 4.2 Fokus Gemeinwohl – Verpflichtung zu nachhaltigen Beiträgen
- 4.3 Fokus Gemeinwohl – Qualitätssteigerung durch bindende Verträge

5.0: Die Vorzüge der Planungssicherheit

- 5.1 Die Vorzüge der Planungssicherheit – auf Seiten des Gemeinwesens
- 5.2 Die Vorzüge der Planungssicherheit – auf Seiten des Investors

6.0: Verhandlungsposition der öffentlichen Hand

- 6.1 Verhandlungsposition der öffentlichen Hand – Stärkung der Position durch Kompetenz
- 6.2 Verhandlungsposition der öffentlichen Hand – Stärkung der Position durch Macht

Anhang 5: Expertenliste (nicht öffentlich)

Anhang 6: Transkriptionen der Interviews (nicht öffentlich)

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Der städtebauliche Vertrag – Ein Vergleich zwischen Deutschland und der Schweiz“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe.

Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Basel, den 02.09.2019

Felix Albrecht