

# Die Flurbereinigungsmethode des Landressourcenministeriums: Eine Einführung

Frank Münzel

Das Landressourcenministerium hat am 27.6.2008 die „Verwaltungsmethode für die Versuche, bei denen Zu- und Abnahme von städtischem und dörflichem Bauland zueinander in Verbindung gesetzt werden“ (Flurbereinigungsmethode) erlassen.<sup>1</sup>

China hat eine Fläche von 9,6 Millionen km<sup>2</sup>. Davon werden 1800 Millionen Mu (= 1,2 Millionen km<sup>2</sup>) als das für die Ernährung des Landes unabdingbare Minimum von Ackerland angesehen - die „rote Linie“, die nicht unterschritten werden darf. Deshalb läßt das Landverwaltungsgesetz<sup>2</sup> die Umwandlung von Acker- in Bauland nur unter strengen Voraussetzungen zu, und es muß bei solcher Umwandlung Ersatzland zur Verfügung gestellt werden. Das hat wenig geholfen. 1996 betrug die Ackerfläche noch 1995 Millionen Mu, 2008 1826 Millionen Mu.<sup>3</sup> Schuld an der Abnahme ist vor allem das rapide Wachstum der Städte. An den großen Neubauprojekten wird sehr viel Geld verdient, von den beteiligten Behörden wie von ihnen verbundenen Unternehmern. Das heizt den Bauboom noch an - und die damit verbundene Korruption. So sucht man nach halbwegs legalen Wegen, um Bauland zu gewinnen, ohne die Ackerfläche einzuschränken. Im Bereich der stärksten Wirtschaftsentwicklung, vor allem in Shanghai und seinen Nachbargebieten, hat man dazu seit über einem Jahrzehnt die Dorfbewohner gedrängt, aus ihren ebenerdigen Häusern in Wohnblocks zu ziehen und so Bauland freizugeben.

In der in §1 der Flurbereinigungsmethode zitierten Staatsratsbeschlusß von 2004<sup>4</sup> heißt es unter Nr. 10: „Die Steuerung des Baulands der Dörfer und Flecken muß verstärkt werden. Grundsätze

sind: Die Gesamtflächen unter Kontrolle halten, Land [für unterschiedliche Zwecke] vernünftig verteilen und sparsam nutzen und das Ackerland schützen. Auf dieser Grundlage werden für jedes Dorf, jeden Flecken eine Gesamtplanung der Landnutzung, eine Planung für jedes Dorf und jeden Flecken aufgestellt und Zahl, Verteilung und Umfang der Bewohner der kleinen Städte, der Flecken und der Dörfer geklärt. Es wird zur Neuordnung des Baulands der Dörfer ermutigt, Wachstum des städtischen Baulands muß mit einer Abnahme des dörflichen Baulands verbunden werden. Das von den dörflichen Kollektiven genutzte Bauland hat der Gesamtplanung der Landnutzung und der Planung des Dorfes bzw. Fleckens zu entsprechen und muß in den Landnutzungs-Jahresplan aufgenommen sein, bei jeder Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzten Lands muß nach dem Recht das Genehmigungsverfahren durchlaufen werden. Es ist verboten, mit Methoden wie der „Umwandlung von Dörfern in [städtische] Wohnviertel“ den Kollektiven der Dorfbewohner gehörendes Land in staatseigenes Land umzuwandeln.“ (Dörfliches Land gehört nach der Verfassung in der Regel den Kollektiven der Dorfbewohner, städtisches Land dem Staat.) „Es ist den Wirtschaftsorganisationen der dörflichen Kollektive verboten, für nicht landwirtschaftliche Bauten illegales kollektives Land zu überlassen oder zu verpachten. Die Regelungen für die Genehmigung von Hofland werden reformiert und vervollkommenet, die Verwaltung des dörflichen Hoflands wird verstärkt, Bewohnern von Städten und Flecken wird verboten, im Dorf Hofland zu kaufen. Neu in Betrieb genommene Dorfindustrie wird angeleitet, sich in (...) kleinen Städten und Flecken zu konzentrieren. Soweit das mit der Planung [der Landnutzung] übereinstimmt, können Nutzungsrechte an kollektiveigenem Bauland in Dörfern und Flecken nach dem Recht in Verkehr gebracht werden.“

Das ist die Grundlage für den in der vorliegenden Methode geregelten „Verbund“<sup>5</sup> der Vermehrung städtischen mit der Verringerung dörflichen

<sup>1</sup> Chinesisch-deutsche Fassung in diesem Heft, S. 205 ff.

<sup>2</sup> „Landverwaltungsgesetz der Volksrepublik China“ [中华人民共和国土地管理法], deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht, 29.8.98/1.

<sup>3</sup> „Agrarland erreicht die ‚Rote Linie‘ von 1800 Millionen Mu - Verkaufstop für ‚Kleinrechtshäuser‘“ [耕地面积守 18 亿亩“红线” 停售“小产权房”], einsehbar etwa unter <www.news365.com.cn/xwzx/cjxw/201002/t20100202\_2610506.htm>.

<sup>4</sup> Einzusehen etwa unter <www.law110.com/law/guowuyuan2159.htm=www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060112\_642080.htm>.

<sup>5</sup> Chinesisch: 挂钩 guagou.

Baulands. Die vom Landressourcenministerium initiierten „Versuche“ solchen Verbunds begannen 2006 mit fünf Provinzen und sind 2008/2009 auf weitere 19 Provinzen ausgedehnt worden, also fast auf das ganze Land, freilich keineswegs auf die gesamte Fläche der betroffenen Provinzen. Dennoch sind bereits zehntausende Dörfer abgerissen und ihre Bewohner in Wohnblocks konzentriert worden. Viele haben dann die ohnehin vergleichsweise wenig einträgliche Landwirtschaft aufgegeben, so daß die bereits seit längerem zu beobachtende Aufgabe von Ackerland noch rascher zunimmt. Solches Land liegt dann brach, die Be- und Entwässerungsanlagen verfallen.

Gesteuert wird diese Flurbereinigung durch die sogenannten „Verbundumlaufsolls“<sup>6</sup> für die „Vorhabensgebiete“, nämlich die Gebiete, in denen jeweils ein solches Verbundvorhaben realisiert werden soll.<sup>7</sup> Solls heißt Plansolls, Solls der Pläne für ein Vorhabensgebiet, für einen Kreis bzw. eine Stadt, dann für eine ganze Provinz, ein ganzes Autonomes Gebiet bzw. eine ganze regierungsunmittelbare Stadt. Sie enthalten die Gesamtflächen an städtischem und dörflichem Bauland und an Ackerland, die durch die Flurbereinigung betroffen werden. Es handelt sich also um Ermächtigungen zur Änderung der Nutzung von Flächen im Rahmen der Verbundversuche. Diese Solls werden nur für die Dauer eines „Verbundversuchs“ vergeben, gewöhnlich für höchstens drei Jahre<sup>8</sup>, und müssen bei Abschluß des „Versuchs“ zurückgegeben werden. Das geschieht häufig nicht, trotz der in § 22 Flurbereinigungsmethode vorgesehenen Sanktionen, und diese „Nichtzurückgabe“ der Solls hat sich zu einem ernstem Problem ausgewachsen; daneben bestehen die bisherigen Probleme mit illegaler Baulandvergabe und -nutzung weiter - so der Landressourcenminister auf einer Tagung Mitte 2010.<sup>9</sup> Aber, meinte der Minister, man könne ja nicht „das Essen lassen, weil man daran ersticken kann“<sup>10</sup>.

Die aus den Dörfern vertriebenen Bauern müssen für ihre neuen Wohnungen bezahlen, wenngleich die Preise aus den Erträgen für das gewonnene Bauland gestützt werden sollen, und sie müssen Gebühren für die Versorgungsleistungen zahlen, die sie bisher meist nicht in Anspruch nehmen mußten. Deshalb hat die Freude über die

schönen neuen Wohnungen Grenzen. Auch fällt auf, daß die vorzitierte Nr. 10 des Staatsbeschlusses von 2004 zwar in ihrem letzten Satz erlaubt, „Gebrauchsrechte an kollektivem Land“ in den Verkehr zu bringen - also zu verkaufen oder zu verpachten -, daß darunter aber offensichtlich nicht das einzelnen Bauern zustehende Hoflandrecht zu verstehen ist, so daß die einzelnen Bauern von dieser Regelung keinen Vorteil haben, sondern nur die Leiter der örtlichen Landeigentümer, der „kollektiven Wirtschaftsorganisationen“.

Kurz, diese Methode weist einen Weg für die Landnot der Städte, aber die Ärmsten der Chinesen, die Dorfbewohner mit Ausnahme der dörflichen Kader, haben nicht viel davon; das traditionelle Bild des Landes wird vielerorts zerstört (es fällt auf, daß unter den Zielen der Flurbereinigung weder Natur- noch Landschaftsschutz erwähnt werden); ob die erheblichen Probleme der Landwirtschaft, verschlimmert durch die Landflucht, allein durch den zusätzlichen Schutz des Ackerlands und vielleicht durch leichter mögliche Bewirtschaftung in großen Gütern nun verbessert werden, bleibt abzuwarten.

<sup>6</sup> Chinesisch: 挂钩周转指标 guagou zhouzhuan zhibiao.

<sup>7</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 Flurbereinigungsmethode.

<sup>8</sup> § 15 Abs. 3 Flurbereinigungsmethode.

<sup>9</sup> Siehe „Viele Provinzen und Städte erzwingen die Umwandlung von Agrar[-land] in Land zum Gebrauch für Gebäude, um die fiskalischen Einnahmen auszuweiten“ [多个省市强行撤村换取建设用地 以扩大土地财政], einzusehen etwa unter [www.sxgov.cn/content/2010-11/02/content\\_686549.htm](http://www.sxgov.cn/content/2010-11/02/content_686549.htm).

<sup>10</sup> Chinesisch: 因噎废食 yin ye fei shi.