

Die Überlassung von Landnutzungsrechten nach den Bestimmungen des Ministeriums für Landressourcen aus den Jahren 2003 und 2007

Frank Münzel

I. Einführung

Land steht in der Volksrepublik China in staatlichem oder kollektivem Eigentum. Nur seine Nutzung, ein Gebrauchrecht an ihm, kann überlassen werden, und die Überlassung von Gebrauchsrechten an kollektivem Land ist rechtlich schwierig und umstritten.¹ Also besorgt sich, wer Land braucht, gewöhnlich ein Gebrauchsrecht an staatseigenem Land. Das rasche Wirtschaftswachstum hat zu erheblichem Bedarf an Land, also an solchen Rechten geführt und damit zu Korruption bei den Landressourcenbehörden, die über diese Rechte verfügen. Um dem vorzubeugen, also Mausexelen zu behindern und deshalb die Geschäfte mit den Gebrauchsrechten an staatlichem Land öffentlich zu machen, hat das Landministerium am 27.1.1999 vorgeschrieben, daß Landgebrauchsrechte für kommerzielle Zwecke nur mit öffentlichen Ausschreibungen, Auslobungen oder Versteigerungen vergeben werden dürfen. Die „Bestimmungen zur Überlassung von Gebrauchsrechten an staatseigenem Bauland durch Ausschreibung, Versteigerung und Aufstellung“² des Ministeriums für Landressourcen vom 28.9.2007 (Bestimmungen 2007) - in erster Fassung erlassen am 9.5.2002 - führen das nun näher aus.

Zweifelhafte Geschäfte scheinen deshalb nicht abgenommen zu haben. Die Gewinne, die hier gemacht werden, sind zu verlockend. Die Vorschrift wurde zunächst auf zwei Wegen umgangen, einmal, indem für angeblich im öffentlichen Interesse liegende Zwecke Land unentgeltlich zugeweiht wird; dann ist die Vorschrift nicht anzuwenden. Ein Beispiel waren Landzuteilungen für „Hochtechnologie-Landwirtschaft“ in Shenyang. Oder es wird Land weiter durch nicht öffentliche Vereinbarung vergeben, z.B. angeblich, um Streitereien über Landrechte aus dem Wege zu gehen, so auf „Ausgleichsversammlungen“ durch den früheren Pro-

vinzgouverneur von Anhui, Wang Huaizhong; das soll nach Angaben des Landministeriums 1994-2000 allein in der Stadt Fuyang zu einem Verlust von 1 Mrd. Yuan geführt haben, meist zugunsten von Freunden Wangs bei den Immobilienentwicklungsfirmen (Kaifashang).³ Deshalb hat man in § 4 Bestimmungen 2007 vorgeschrieben, daß Gebrauchsrechte an Staatsland stets mit öffentlicher Ausschreibung, Versteigerung oder Aufstellung (einer Mischform von Ausschreibung und Versteigerung) überlassen werden müssen. Ferner sind mit den „Bestimmungen für Vereinbarungen über die Überlassung von Gebrauchsrechten an staatseigenem Land“⁴ vom 11.6.2003 (Bestimmungen 2003) besondere Vorschriften für Vereinbarungen getroffen worden, die dort ebenfalls für mehr Öffentlichkeit sorgen sollen.⁵

Auch im Rahmen der Bestimmungen 2007 läßt sich aber der Wettbewerb, zu dem sie führen sollen, einschränken, nämlich dadurch, daß man nach § 2 Abs. 2 den Kreis der Bieter einschränkt. Ein Privatmann, der sich sein Haus selber bauen oder bauen lassen will, bekommt selten die Chance, bei einer Versteigerung solcher Rechte mitzubieten.

Die Neufassung von 2007 hat gegenüber der ersten Fassung zwar vieles klarer gefaßt, sachlich aber wenig ergänzt und wohl nichts geändert: In § 2 Abs. 1 wird jetzt klargelegt, daß Gebrauchsrechte an Raum auf, über oder unter der Erdoberfläche getrennt vergeben werden können. In der ersten Fassung war von Gebrauchsrechten an staatseigenem Land die Rede, die Neufassung spricht durchweg von Gebrauchsrechten an staats-

³ Vgl. „Wie groß ist das schwarze Loch, in dem die Gelder für die Überlassung von Land verschwinden“, Artikel vom 12.8.2004, www.jxhome.com/news/news_display.jsp?NewsID=1768.

⁴ Chinesisch-deutsch in diesem Heft, S. 222 ff.

⁵ Außerdem gelten weiterhin auch jetzt, 2010, noch für alle Überlassungen von Gebrauchsrechten an städtischem Land die „Vorläufigen Regeln der VR China zur Überlassung und Übertragung des Gebrauchsrechts an städtischem und kleinstädtischem staatseigenem Land“ [中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例] vom 19.5.1990, deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht, 19.5.90/1!

¹ Vgl. näher Wu Xiangxiang, Übertragbarkeit der Häuser von Hoflandberechtigten in China, ZChinR 2010, S. 11 ff.

² Chinesisch-deutsch in diesem Heft, S. 213 ff.

eigenem Bauland. § 4 Bestimmungen 2007 bezieht darin auch Land für Industrie ein; die erste Fassung hatte Industrie nicht erwähnt.

Die Vorschriften über Sanktionen und Strafen gegen ungetreue Staatsdiener sind nicht geändert worden. Abgesahnt wird aber jetzt im größten Umfang schon vor den hier geregelten Überlassungen von Gebrauchsrechten, und zwar von den Behörden selbst, nicht von einzelnen Beamten, nämlich bei der Beschaffung des Lands für diese Rechte. Meist handelt es sich um kollektives Land; dies ist entweder Hofland unter den Wohn- und Hofgebäuden, an dem Bauern ein zeitlich unbegrenztes Nutzungsrecht haben, oder landwirtschaftlich genutztes Land. Letzteres darf nicht in Bauland umgewandelt werden, wenn dafür kein anderes Land gestellt wird. Also werden nun die Bauern gedrängt, ihre alten Hofgebäude und damit ihre Hofrechte aufzugeben und in große Blocks umzuziehen. Um die Sache zu vereinfachen, werden die Dörfer dabei oft verwaltungsmäßig in die Städte eingegliedert. Seit etwa 2004 sind auf diese Weise Zehntausende von Dörfern abgerissen worden. Allein in der Provinz Hebei sollen bis 2012 auf diese Weise etwa 340 qkm neues Bauland gewonnen werden, dessen Bebauung für den Verkauf möglichst gleich so verplant wird, daß das Land höher klassifiziert werden kann, und damit - vgl. §§ 3 ff. Bestimmungen 2003 - gleich höhere Mindestpreise angesetzt werden können. Die in die Blocks gedrängten Bauern bekommen von diesen Gewinnen wenig oder nichts, manchmal müssen sie für die Wohnungen auch noch bezahlen, jedenfalls haben sie Gebühren für städtische Leistungen zu tragen, die sie vorher nicht brauchten. Allein die Stadt Zhucheng (Shandong) hat 1249 Dörfer zu 208 Vierteln aus solchen Blocks zusammengelegt, in die sie 700.000 Dorfbewohner umgesiedelt hat, deren Dörfer abgerissen wurden.⁶

II. Zur Terminologie⁷:

Das chinesische Original verwendet für die Bieter der drei Überlassungsformen und für ihre Handlungen mehrere unterschiedliche Ausdrücke, deren Bereiche sich überdies teilweise überschneiden. Wir übersetzen einheitlich „Bieter“ bzw. „bieten“. Verwirrend bleiben aber die Bezeichnungen für die verschiedenen Preise. Wir übersetzen:

- baojia 报价 mit: „Gebot“, „gebotener Preis“

- yingjia 应价 mit: „Zuschlagsantrag zu diesem Preis“, „Antrag auf Zuschlag zu diesem Preis“
- guapai jiage 挂牌价格 mit: „aufgestellter Preis“, „Aufstellungspreis“
- di³jia 底价 mit: „Ausgangspreis“ [bei Versteigerungen und Aufstellungen]
- biaodi³ 标价 mit: „Ausgangspreis“ [bei Ausschreibungen]
- zuidijia 最低价 mit: „Mindestpreis“
- qijiaojia 起叫价 mit: „erster Aufrufungspreis“
- qishijia 起始价 mit: „Anfangspreis“
- toubiaojia 投标价 mit: „Gebot“.

⁶ „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.

⁷ Vgl. auch Fn. 8 der Übersetzung der Bestimmungen 2007 in diesem Heft, S. 215.