

Einführende Anmerkungen zum Stadt- und Gemeindeplanungsgesetz der Volksrepublik China

Frank Münzel

I. Einführung

Im einzelnen sieht das Gesetz¹ von oben nach unten folgende Hierarchie der Bauleitplanung (im folgenden: BLP) vor:

- Die System-BLP - vgl. zum Inhalt § 13 Abs. 2. (Anscheinend gibt es solche Planung nur auf zentraler Ebene und für Städte und Flecken unter der Provinzebene, nicht aber auf Provinzebene.)
- Die (ggf. auf der System-BLP beruhende) Flächennutzungsplanung - vgl. zum Inhalt § 17; sie ist auf 20 Jahre angelegt und wird durch genauere auf 5 Jahre angelegte „Bauleitplanung für die nächste Zeit“ (§ 34) ergänzt.
- Die auf der Flächennutzungsplanung beruhende verbindliche Bebauungsplanung; vgl. zum Inhalt insbesondere § 38 Abs. 1.
- Auf Grund der verbindlichen Bebauungsplanung kann für einzelne Grundstücke vorhabenbezogene Bebauungsplanung verlangt werden, vgl. §§ 21, 40 Abs. 2.

Bisher sah das „Stadtleitplanungsgesetz“ BLP nur für die Städte und Flecken (= Kleinstädte) vor. Das neue Gesetz verlangt jetzt eine wenigstens vereinfachte BLP auch für die Dörfer. Damit kann das Gesetz seinen in der Praxis bedeutsamsten Zweck besser erfüllen: Die Bauleitplanung ist der entscheidende Schritt beim Entzug von Land für Neubauten. In den städtischen Gebieten ist alles Land staatlich; für Neubauten muß hier also staatliches Land verwandt werden, das der Staat dem bisherigen Nutzer (nach § 58 des Landverwaltungsgesetzes² und § 7 der Abrißregeln³) entzieht. Grundlage für den Entzug (die „Rücknahme“) ist die BLP. (Der Begriff „Rücknahme“ verschleiert bei Land unter städtischen Altbau-Wohnhäusern, daß dieses Land ursprünglich privat war.) Das Land wird dem neuen Nutzer dann in der Regel vom Staat vertraglich gegen Entgelt für mehrere Jahrzehnte (bei

Wohnbauten für 70 Jahre) „überlassen“. Der Überlassungsvertrag darf aber erst abgeschlossen werden, wenn die verbindliche Bebauungsplanung für das Grundstück ergangen ist, und die BLP-Bedingungen müssen in den Überlassungsvertrag aufgenommen werden, § 38. Dörfliches Land gehört in der Regel dem Dorfkollektiv. Soll für einen städtischen Bau solches Land verwandt werden, muß es erst (nach §§ 43 ff. des Landverwaltungsgesetzes und §§ 19 ff. der Ausführungsbestimmungen dazu) in staatliches Eigentum überführt werden. Auch dazu dient die BLP als Grundlage: Man bestimmt „entsprechend der Praxis der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des Gebiets [der planenden Behörde] in der Flächennutzungsplanung der Städte und Flecken das Ausmaß und den Verlauf der Entwicklung der Städte und Flecken und [entsprechende] Baunormen“ (§ 4 Abs. 3) und „entsprechend dem Niveau der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Städte und Gemeinden und den Bedürfnissen ihrer umfassenden Entwicklung“ (§ 2 Abs. 3) das BLPsgebiet und kann - ja muß - dann nach § 44 des Landverwaltungsgesetzes das kollektive Land für die Bauten enteignen. Manche Orte machen sich die Sache noch einfacher: Sie verwandeln Dörfer in Stadtbezirke und erklären, das Land der Dörfer sei nun städtisches Land, also staatlich. Das entspricht zwar nicht Art. 10 der Verfassung, nach dem Land dann kollektiv ist, wenn es von Bauern genutztes Land ist, unabhängig von der Verwaltungsgliederung, also auch dann, wenn es sich um Land von Dörfern in städtischen Verwaltungsbezirken handelt. Aber Klagen der betroffenen Dorfbewohner dagegen sind bisher erfolglos geblieben. In dem von Cheng Jie⁴ geschilderten Fall wurde 2003 im Flecken Yanrui, Kreis Yushan, Jiangxi nicht nur den Dorfbewohnern die Einsicht in Nachweise für das Staatseigentum an ihrem Land und damit dessen Enteignung verwehrt (ebenso vielfach, so auch in Donglu, Flecken Chenzhuang, Kreis Pucheng, Shanxi⁵), wer gegen den Entzug des Landes protestierte, wurde polizeistrafrechtlich verfolgt, so eine

¹ Chinesisch-deutsche Fassung in diesem Heft, S. 254 ff.

² Deutsch mit Quellenangabe in Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht, 29.8.98/I.

³ Deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 13.6.01/1.

⁴ Hongfan pinglun Nr. 7, März 2007, S. 46 ff.

⁵ Vgl. Liaowang 2007/14.24.

Bäuerin, die in ihrer Verzweiflung Gift genommen hatte. (Ähnlich der bei Cheng Jie⁶ geschilderte Fall, der 2000-2002 die Gerichte in Sichuan beschäftigte.)

Denn das vorliegende wie das Landverwaltungsgesetz regeln zwar das Planungsverfahren sehr ausführlich, geben den Betroffenen aber keine Möglichkeit, sich gegen Planungen rechtlich zu wehren. Sie sollen lediglich im Verlauf der Planung gehört werden, § 26. Wenn das nicht geschieht oder sonst die Pflicht, BLP zu veröffentlichen, verletzt wird, oder BLP aus anderen Gründen rechtswidrig ist, sieht das Gesetz nur Sanktionen innerhalb der Verwaltung vor. Nur dann, wenn eine BLP-Genehmigung rechtswidrig war und deshalb aufgehoben wird, kann der Genehmigungsempfänger Ersatz verlangen, § 57 S. 2.

Klagen und Widersprüche gegen BLP sind bisher von den Gerichten und Oberbehörden meist gar nicht erst angenommen worden, da es sich bei BLP nicht um konkrete Verwaltungsakte, sondern um Allgemeinverfügungen handele (gegen die nach § 12 Nr. 2 Verwaltungsprozeßgesetz⁷, keine Verwaltungsklage und nach § 2 Verwaltungswiderspruchsgesetz⁸, kein Widerspruch vorgesehen ist). In einer landesweit begrüßten Entscheidung ist im März 2005 das Gericht der Mittelstufe Peking I davon abgegangen: 150 Bauern aus Hongqiaocun, Stadt Wuxi, Jiangsu hatten gegen die lokale Landnutzungsplanung, mit der ihnen unter besonders skandalösen Umständen Land und Häuser weggenommen worden waren, Widerspruch beim Landministerium eingelegt; das Ministerium hatte dies u.a. mit der Begründung abgelehnt, Planung sei kein konkreter Verwaltungsakt; dagegen hatten die Bauern vor dem Pekinger Gericht geklagt und recht bekommen: Die Planung habe sehr wohl konkret in die Rechte der Kläger eingegriffen. Berichte über die Entscheidung finden sich bis heute auf vielen Seiten im Internet; aber wie der Fall in der Sache letztlich ausgegangen ist, wird nicht berichtet.

Freilich sollen das Dorfkollektiv und der Bauer, dem von ihm genutztes Land oder sein Haus entzogen wird, nach dem Landverwaltungsgesetz einen „Ausgleich“ erhalten. Ebenso soll, wem ein auf Staatsland stehendes städtisches Haus genommen wird, nach Kap. 3 der Abrißregeln nach seiner Wahl ein entsprechendes Haus oder Ausgleich in Geld erhalten. Aber der bescheidene „Ausgleich“ nach dem Landverwaltungsgesetz steht - wenn er überhaupt bei den Bauern ankommt - in keinem Verhältnis zu dem Wert, den die Verwaltung und die „Entwicklungsfirma“ dann aus dem Land her-

ausschlagen; und die Abrißregeln werden oft durch örtliche Vorschriften verdrängt, die viel niedrigere Entschädigungen vorsehen (vgl. den Fall aus Sichuan bei Cheng Jie a.a.O.). Ein wertgemäßer Ausgleich ist nur beim Abriß städtischer Neubauten möglich (vgl. § 19 des Stadtimmobiliengesetzes⁹, und §§ 148, 42 des Sachenrechtgesetzes¹⁰).

Die BLP war bisher eine Hauptquelle der Korruption, auch von Rechtsverletzungen von Beamten, die mit großartigen Neubauten Karriere machen wollten. Die Kommentare zum neuen Gesetz betonen, daß jetzt mit der „Beratung und Prüfung“ von System-BLP und Flächennutzungsplanung durch die Ständigen Ausschüsse der Volkskongresse nach § 16 und den genaueren Regeln für BLP-Änderungen im neuen 4. Kapitel verhindert wird, daß führende Beamte BLP nach Belieben ändern. Aber nach § 21 Abs. 6 des alten Stadtleitplanungsgesetzes mußten die Ständigen Ausschüsse den Flächennutzungsplänen sogar zustimmen und ebenso auch größeren BLP-Änderungen. Scharfe Maßnahmen der Zentralregierung gegen rechtswidrige Planung hat es schon bisher in großem Umfang gegeben, zahlreiche rechtswidrige Großvorhaben sind verboten, die Rückgabe des betroffenen Lands ist befohlen - und in riesigem Ausmaß sind diese Verbote mißachtet oder umgangen worden.¹¹ Das neue Gesetz wird daran nichts ändern - es sei denn, man gibt endlich den Betroffenen klare Rechtsmittel, um sich zu wehren; oder die Gerichte fassen endlich den Mut, ihre Aufgabe zu erfüllen, und lassen, wie es das Pekinger Gericht getan hat, die Betroffenen sich schon nach dem geltenden Recht wehren.

Wirklich neu ist hier nur, daß auf der untersten Ebene, im Dorf, die Versammlung der Dorfbevölkerung der Dorf-BLP zustimmen muß, § 22 S. 2. Das entspricht der neuen auch in lokalen Verordnungen gestützten Praxis, nach der in den Städten ganze Viertel erst dann abgerissen werden, wenn eine größere Mehrheit der Betroffenen zugestimmt und Verträge über ihre Umsiedlung abgeschlossen hat.

Ob und inwieweit kollektives Land, also Dorf-land, für städtische Zwecke genutzt werden darf, ist sehr Streitig. In der Praxis erwerben Städte in erheblichem Umfang Wohnungen und Häuser in den Dörfern mit sog. „kleinen“ - d.h. unsicheren - Eigentumsrechten unter allen möglichen rechtlichen Konstruktionen, von 99-jährigen Mietverträgen bis zur Registrierung des Käufers als neues

⁶ A.a.O. S. 44 ff.

⁷ Deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 4.4.89/1.

⁸ Deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 29.4.99/1.

⁹ Deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 5.7.94/1.

¹⁰ Chinesisch-deutsch in: ZChinR 2007, S. 78 ff.

¹¹ Vgl. den ausführlichen Bericht von Zhang Jun und Lin Wei, Tudi weigui xin huayang [Neue Tricks der Landrechtsverletzung], Liaowang a.a.O.

Kollektivmitglied; etwa 1/5 der Wohnungskäufe in Peking sollen kleine Eigentumsrechte betreffen; vor allem die aus dem Land in die Städte strömenden Arbeiter erwerben damit billige Wohngelegenheiten. Außerdem investieren und verpachten Dorfkollektive auch Land an städtische Unternehmen, eine Praxis, die in Guangdong von einer Verordnung der Provinzregierung 2006 ausdrücklich erlaubt wurde.¹² Das vorliegende Gesetz geht der Frage weitgehend aus dem Weg. § 41 Abs. 2 erwähnt lediglich „Wohnbauten der Dorfbevölkerung“ auf vorhandenem Hofland; von Wohnbauten für Städter ist nicht die Rede, sie werden aber auch nicht verboten, und nach § 29 Abs. 1 soll die BLP der Städte auch die „Lebensbedürfnisse der zur Arbeit in die Stadt kommenden Menschen“ und die Entwicklung der Dörfer im städtischen Umland berücksichtigen; da der soziale Wohnungsbau nur für altansässige Städter gedacht ist,¹³ kann angesichts der Praxis bei diesen „Lebensbedürfnissen“ eigentlich nur an die billigen „kleinen Eigentumsrechte“ an Dorfwohnungen gedacht sein.

Das Stadtleitplanungsgesetz bestimmte in § 28 nur, daß BLP veröffentlicht werden muß. Das neue Gesetz detailliert das. Es wiederholt diese Vorschrift in § 8, nimmt aber „Inhalt, der nicht veröffentlicht werden darf“ aus. Ausdrücklich erwähnt wird, daß die Karte der Gesamtfläche bei vorhabensbezogenen Bebauungsplänen veröffentlicht werden muß, § 40 Abs. 3; das ist für Proteste Betroffener wichtig. Außerdem müssen schon Entwürfe von BLP mindestens 30 Tage lang offengelegt werden, § 26.

II. Zur Terminologie

Anders als in der Übersetzung des Vorgängers dieses Gesetzes, des „Stadtleitplanungsgesetzes“, 26.12.89/2, werden die Bezeichnungen der einzelnen Pläne nicht mehr wörtlich übersetzt, sondern soweit möglich mit den Bezeichnungen für die weitgehend entsprechenden Pläne des deutschen Baugesetzbuches¹⁴. Insbesondere wird *guihua* dort, wo es sich wie fast durchweg um „Bauleitplanung“ handelt, auch als Bauleitplanung = BLP übersetzt. Belassen wurde aber die Übersetzung von *tixi-guihua* als System-Bauleitplanung, da dieser Planung keine deutsche Institution entspricht; allenfalls kommt ihr die Raumordnungsplanung nahe, der aber in China mehr die „Gesamtleitplanung der Landnutzung“ nach Kap. 3 des Landverwaltungs-

gesetzes (vgl. im vorliegenden Gesetz auch §§ 5, 34) entspricht.

Im einzelnen werden hier übersetzt (in Klammern die bisherige Übersetzung, soweit der Begriff nicht neu ist):

- *guihua* als: Bauleitplanung = BLP (bisher: Leitplanung), soweit es ums Bauen geht; als „Planung“ bzw. „Leitplanung“ wird der Begriff weiterhin bei der allgemeinen „Planung für die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung“ (§ 5) und im Landverwaltungsgesetz sowie den Abrißregeln übersetzt;
- *zongti guihua* (bisher: Gesamtleitplanung) als: Flächennutzungsplanung;
- wie bisher *tudi liyong zongti guihua* als: Gesamtleitplanung der Landnutzung;
- *tixi guihua* (bisher: Leitplanungsgrundsätze) als: System-BLP;
- *guihuaqu* (bisher: Stadtleitplanungsgebiet) als: BLPsgebiet;
- *xiangxi guihua* (bisher: detaillierte Leitplanung) als: Bebauungsplanung;
- *kongzhixing xiangxi guihua* als: verbindliche Bebauungsplanung;
- *xiujianxing xiangxi guihua* als: vorhabenbezogene Bebauungsplanung;
- *chengxiang guihua zhuguan bumen* als: BLPs-abteilungen der Städte und Gemeinden;
- *jianshe yongdi, fanwei* (bisher: Bauland) als: Bebauungsgebiet;
- *jinqi jianshe guihua* (bisher: Bauplanung für die nächste Zukunft) als: Bauplanung für die nächste Zeit;
- *xuanzhi yijianshu* (bisher: Äußerung zur Wahl des Orts) als: Stellungnahme zur Ortswahl (§ 36);
- *jianshe yongdi guihua xukezheng* (bisher: Planungserlaubnisschein für die Baulandsnutzung) als: Bauplatz-Leitplanungsgenehmigung (§§ 37, 38);
- *jianshe gongcheng guihua xukezheng* (bisher: Planungserlaubnisschein für das Bauvorhaben) als: Bauvorhabens-Leitplanungsgenehmigung (§ 40);
- *xiangcun jianshe guihua xukezheng* als: Dorfbauleitplanungsgenehmigung (§ 41).

¹² Zu alledem vgl. näher auch Anmerkung 1 der deutschen Übersetzung des Sachenrechtsgesetzes in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 16.3.07/1.

¹³ Vgl. die Verwaltungsmethode für Sozialwohnungen, deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 13.5.04/1.

¹⁴ Siehe etwa <http://bundesrecht.juris.de/bbaug/BJNR003410960.html>.