

Beatrix Leonie Joos\*

## Das Landverwaltungsgesetz der VR China

Wie so viele Bereiche des chinesischen Rechts befindet sich die Gesetzeslage zum Grund und Boden noch in einer Entwicklungsphase, die allerdings zunehmend an Stabilität gewinnt. Letzter Meilenstein auf dem Weg dorthin ist das (*Überarbeitete*) Landverwaltungsgesetz vom 29. August 1998, das seit dem 1. Januar 1999 in Kraft ist. Zuvor wurden am 20. Juli 1998 vom Staatsrat die *Bestimmungen über die Verwaltung von Entwicklung und Betrieb des städtischen Immobilienwesens*<sup>1</sup> (kurz: *Immobilienverwaltungsbestimmungen*) erlassen. Sie sind der zweite große Schritt der Gesetzgebung zum städtischen Grundeigentum, nachdem 1995 bereits das *Gesetz zur Verwaltung städtischer Immobilien*<sup>2</sup> (kurz: *Immobilienverwaltungsgesetz*) in Kraft getreten war, auf dem die *Immobilienverwaltungsbestimmungen* jetzt aufbauen.<sup>3</sup> Das *Landverwaltungsgesetz* stammt ursprünglich aus dem Jahre 1986<sup>4</sup>, als die VR China im Zuge der wirtschaftlichen Öffnung die notwendigen rechtlichen Grundlagen schaffen musste. Dieses Gesetz - nun in seiner überarbeiteten Fassung -, das bereits 1988 eine erste Änderung durch den Staatsrat erfahren hatte, stellt das Fundament des Bodenrechts dar. Vorläufer der jetzigen Überarbeitung waren Mitteilungen des Staatsrates von 1997<sup>5</sup>, die Maßnahmen zur Landverwaltung und zum Schutz des Ackerlandes beinhalteten. Die Überarbeitung stellt nicht nur eine Änderung einzelner Artikel, sondern vielmehr eine grundlegende Veränderung des Gesetzes dar.<sup>6</sup> Es wird für die Gesetzgebung zu den natürlichen Ressourcen als Modell angesehen.<sup>7</sup>

<sup>1</sup>Vom 20.7.1998, am selben Tag in Kraft getreten.

<sup>2</sup>Vom 5.7.1994, in Kraft getreten am 1.1.1995. Dazu näher Martin Thümmel, „Das neue städtische Immobilienverwaltungsgesetz vom 5.7.1994“, *Newsletter der Deutsch-Chinesischen Juristenvereinigung* 1994, S. 68 ff.

<sup>3</sup>Das *Immobilienverwaltungsgesetz* bleibt weiterhin in Kraft.

<sup>4</sup>*Landverwaltungsgesetz* (LVwG) vom 25.6.1986, in Kraft getreten am 1.1.1987.

<sup>5</sup>*Mitteilungen betreffend einen weiteren Schritt zur Festigung der Landverwaltung, insbesondere des Schutzes von Ackerland* vom 15.4.1997.

<sup>6</sup>Gang Zangchun/Wei Lihua/Li Wei, „Die Überarbeitung des Landverwaltungsgesetzes und die Entwicklungstendenz der Gesetzgebung zu den Naturressourcen“, *Zhongguo Faxue* 1999, Nr. 1, S. 50.

<sup>7</sup>Gang/Wei/Li, a.a.O., S. 54 f.

## Hintergrund

Die Überarbeitung war durch die Wirtschaftsreformen im vergangenen Jahrzehnt und deren praktische Auswirkungen notwendig geworden. Ein weiterer Grund dafür ist in den Naturkatastrophen der letzten Jahre zu sehen, die ins Bewusstsein rückten, von welcher elementarer Bedeutung das Land für die Volksrepublik ist, denn mit 95 Mio. ha<sup>8</sup> sind nicht einmal 10% des gesamten Territoriums als Ackerland nutzbar.<sup>9</sup> Hinzu kommt, dass in den letzten zehn Jahren der Umfang dieser Flächen stark abgenommen hat;<sup>10</sup> nach offiziellen Zahlen gehen ca. 0,5 Mio. ha Ackerland jährlich verloren.<sup>11</sup> Dies bringt neben der Umweltzerstörung vor allem Schwierigkeiten für die Ernährungsfrage von 1,2 Milliarden Chinesen mit sich. Dieser Verlust wird zum einen sowohl auf die Regulierung der Agrarstruktur als auch auf Schäden durch Umweltkatastrophen und zum anderen auf die Beanspruchung durch nichtlandwirtschaftliche Bebauung zurückgeführt.<sup>12</sup> Als eine Ursache für die Schäden durch Umweltkatastrophen ist wiederum die Erschließung unkultivierten Bodens für Besiedelung und Ackerbau zu sehen.<sup>13</sup> Auch in Zukunft wird die Bodennutzung weiter zunehmen.<sup>14</sup> Diesen Umständen hat man nun dadurch Rechnung getragen, dass das Kapitel „Nutzen und Schutz des Landes“<sup>15</sup> durch das Kapitel „Schutz des Ackerlandes“<sup>16</sup> ersetzt wurde. Dies ist zugleich Ausdruck der wachsenden Bedeutung dieses Problems für Umwelt und Ernährung in der VR China<sup>17</sup> und des zunehmenden Bewusstseins dafür.<sup>18</sup> Bezüglich der Erschließung natürlicher Ressourcen mangelte es bisher an konkreten Bestimmungen zum Umweltschutz.<sup>19</sup> Wichtigster Gesichtspunkt war die (Aus-)Nutzung des Bodens, während der Schutz des Ackerbodens zweitrangig war<sup>20</sup> und daher auch nur ansatzweise geregelt wurde.<sup>21</sup> Es wird deshalb vorgeschlagen, aufgrund der Erfahrungen, die entwickelte Länder mit der Gesetzgebung zu den natürlichen Ressourcen gemacht haben, deren Gesetze zu übernehmen.<sup>22</sup> Einem solchen Verfahren<sup>23</sup> wird unter den Bedin-

<sup>8</sup>Laut offiziellen Angaben. Nach anderen Schätzungen beläuft sich die Fläche auf 135 Mio. ha.

<sup>9</sup>Wolfgang Taubmann, „Naturräumliche Gliederung und wirtschaftsgeographische Grundlagen“, *Länderbericht China*, Bonn 1998, S. 34.

<sup>10</sup>*CHINA aktuell* 1997, 843; 1998, 607; 1998, 1359; Taubmann, a.a.O., S. 35; *China Daily* vom 19.6.1999, S. 2.

<sup>11</sup>*CHINA aktuell* 1997, 843, wonach jedoch auch vermutet wird, dass die tatsächliche Fläche deutlich größer ist.

<sup>12</sup>Chen Zhiyuan/Qi Jiangang/Sun Xiaowen, „Eine Studie über den springenden Punkt beim Problem der Erosion von Ackerland und über rechtliche Gegenmaßnahmen“, *Zhongguo Faxue* 1995, Nr. 5, S. 52, s. auch *CHINA aktuell* 1997, 843.

<sup>13</sup>*CHINA aktuell* 1996, 666.

<sup>14</sup>Chen/Qi/Sun, a.a.O., S. 53.

<sup>15</sup>§§ 14 ff. LVwG vom 29.12.1988.

<sup>16</sup>§§ 31 ff. des (*Überarbeiteten*) Landverwaltungsgesetzes ((Ü) LVwG).

<sup>17</sup>*CHINA aktuell* 1997, 843.

<sup>18</sup>Chen/Qi/Sun, a.a.O., S. 52.

<sup>19</sup>Gang/Wei/Li, a.a.O., S. 53.

<sup>20</sup>Vgl. nur § 18 LVwG vom 29.12.1988.

<sup>21</sup>§ 20 LVwG vom 29.12.1988.

<sup>22</sup>Gang/Wei/Li, a.a.O., S. 54.

<sup>23</sup>Es wird der Begriff „Gesetzestransplantation“ verwendet, s. Gang/Wei/Li, a.a.O., S. 54., vgl. allgemein zu diesem Thema auch Shao Jiandong, „Zur Rezeption des Deutschen Zivilrechts in China“, *Newsletter der Deutsch-Chinesischen Juristenvereinigung* 1999, S. 80 ff.



gungen der Marktwirtschaft eine bedeutende Wirkung zugemessen.<sup>24</sup> Im Übrigen zeigt sich mit diesem Gesetz auch eine Wandlung der Bedeutung der Gesetzgebung, nämlich ein Abrücken von der bisher üblichen Betrachtungsweise eines Gesetzes als Festschreibung der in der Praxis bestehenden Verhältnisse hin zu der Sichtweise, nach der Gesetze als Instrumente zur Schaffung neuer Verhältnisse dienen können.

## Überblick

Das Landverwaltungsgesetz besteht nunmehr aus acht Kapiteln, die im Vergleich zur vorherigen Fassung eine andere Aufteilung erfahren haben und deren Umfang deutlich zugenommen hat. Zwei Kapitel machen die neue Ausrichtung deutlich: zum einen „Landnutzungsgesamtplanung“<sup>25</sup> (im Folgenden: Gesamtplanung) und zum anderen „Schutz des Ackerlandes“<sup>26</sup>, wobei Erstere als Instrument zu Realisierung des Letzteren dient. Beide bilden mit dem Kapitel „Bauland“<sup>27</sup> das Kernstück des Gesetzes. Aufgrund der Materie sind diese Kapitel eng miteinander verwoben: So finden sich bei der Gesamtplanung Vorschriften sowohl über den Schutz des Ackerlandes als auch über Bauland. Entsprechend verhält es sich in den anderen beiden Kapiteln. Die Gesamtplanung war zwar schon in der bisherigen Fassung des Gesetzes vorgesehen,<sup>28</sup> doch wird ihr jetzt gleich voran viel Platz eingeräumt und sogar ein eigenständiges, umfangreiches Kapitel mit detaillierten Regelungen gewidmet. Für die Gesamtplanung wird das Land in landwirtschaftlich genutztes Land, Baugrund und ungenutzten Boden unterteilt.<sup>29</sup> Diese drei Arten Land werden legaldefiniert:<sup>30</sup> Zum landwirtschaftlich genutzten Land (im Folgenden: Agrarland) gehören neben Ackerland auch Wälder, Weideland, bestimmte Wasserflächen<sup>31</sup> etc.; zum Baugrund wird solches Land gezählt, das für Infrastruktur genutzt wird. Land, das nicht unter eine der beiden Rubriken fällt, wird als ungenutztes bezeichnet; jede Art Land darf nur entsprechend ihrer jeweiligen Klassifizierung genutzt werden.<sup>32</sup> Nichtsdestoweniger ist eine Umwandlung der Nutzungsart möglich, wenn auch stark beschränkt.<sup>33</sup>

## Landnutzungsgesamtplanung (Gesamtplanung)

Die Gesamtplanung soll im Einklang mit der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsplanung, mit den Anforderungen an die Regeneration des Staatslandes und an den Schutz von natürlichen Ressourcen und Umwelt, mit den Kapazitäten von Land sowie den Anforderungen an den jeweiligen Bedarf an Land für ein Bauprojekt erfolgen.<sup>34</sup> Bemerkenswert ist hierbei die erstmalige Erwähnung von Ressourcen- und Umweltschutz im Landverwaltungsrecht, ebenso Prinzipien, nach denen die Gesamtplanung erfolgen soll, die diesen Schutz wieder aufgreifen.

Jede Regierungsebene arbeitet eine solche Gesamtplanung<sup>35</sup> aus, wobei diejenige einer unteren Ebene stets auf der der jeweils höheren Ebene basieren soll.<sup>36</sup> So darf die Fläche an Baugrund auf den lokalen Ebenen diejenige Fläche, die im Gesamtplan der höheren Ebene festgelegt ist, nicht übersteigen, die für Nutzland nicht unterschritten werden.<sup>37</sup> Es wird nochmals betont, dass jede lokale Regierung zu gewährleisten hat, dass die Anbaufläche in ihrer Verwaltungsregion nicht verringert wird.<sup>38</sup> Sinn und Zweck dieser Regelung ist zu verhindern, dass auf lokaler Ebene im Interesse des Wirtschaftswachstums hemmungslos gebaut wird, während landesweit dadurch die versiegelte Fläche zunimmt und wertvolles Ackerland verloren geht. Ob es dadurch gelingt, ein Gleichgewicht zwischen Baugrund und Ackerland herzustellen bzw. zu halten, wird jedoch bezweifelt.<sup>39</sup>

Die Gesamtpläne auf Kreisebene müssen öffentlich bekannt gegeben werden.<sup>40</sup> Die Kontrolle der einzelnen Pläne erfolgt durch höhere Regierungsebenen. Oberste Behörde ist der Staatsrat, der die Pläne der Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städte sowie der Städte mit den Regierungssitzen der Provinzen und der autonomen Regionen, Millionenstädte und derer, die vom Staatsrat bestimmt worden sind, genehmigt.<sup>41</sup> Die Landnutzung, die in den Gesamtplänen ausgewiesen ist, darf grundsätzlich nicht ohne Genehmigung geändert werden.<sup>42</sup> Etwas anderes gilt bei Großprojekten der Infrastruktur. Wenn diese vom Staatsrat genehmigt worden sind, kann der Gesamtplan gemäß den Genehmigungsdokumenten abgeändert werden, um den Anforderungen an Landbedarf zu genügen. Ebenso, wenn die Genehmigung von den Provinzen, autonomen Regionen oder regierungsunmittelbaren Städten erfolgte, solange die Änderung innerhalb des Genehmigungsrahmens bleibt.<sup>43</sup>

Ein Gesamtplan umfasst grundsätzlich einen Zeitraum von 15 Jahren.<sup>44</sup> Daneben sollen jährliche Landnutzungspläne erstellt werden, die nach dem gleichen Verfahren zustande kommen wie die Gesamtpläne und ebenso Teil der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sind.

Ein Gesamtplan umfasst grundsätzlich einen Zeitraum von 15 Jahren.<sup>44</sup> Daneben sollen jährliche Landnutzungspläne erstellt werden, die nach dem gleichen Verfahren zustande kommen wie die Gesamtpläne und ebenso Teil der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sind.

<sup>34</sup> § 17 I, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>35</sup> Zum Inhalt s. § 13 der (*Überarbeiteten*) *Einführungsregeln zum Landverwaltungsgesetz* vom 27.12.1998, in Kraft getreten am 1.1.1999.

<sup>36</sup> § 18 I, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>37</sup> § 18 II, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>38</sup> § 18 III, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>39</sup> Ada Lee, „The Revised Land Administration Law“, *China Law & Practice*, October 1998, S. 50.

<sup>40</sup> Und zwar mit folgendem Inhalt: Gegenstand, Zeitrahmen und Umfang des Plans, die Nutzung des Landes im Einzelnen und die genehmigende Behörde und das Genehmigungsdatum, § 11 der (*Überarbeiteten*) *Einführungsregeln zum Landverwaltungsgesetz*.

<sup>41</sup> § 21, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>42</sup> § 26 I, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>43</sup> § 26 II, III, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>44</sup> § 9 der (*Überarbeiteten*) *Einführungsregeln zum Landverwaltungsgesetz*.

<sup>24</sup> Gang/Wei/Li, a.a.O., S. 53.

<sup>25</sup> §§ 17 ff. (Ü)LVwG.

<sup>26</sup> §§ 31 ff. (Ü)LVwG.

<sup>27</sup> §§ 43 ff. (Ü)LVwG.

<sup>28</sup> §§ 15, 16 LVwG vom 29.12.1988.

<sup>29</sup> § 4 III (Ü)LVwG, § 10 I der (*Überarbeiteten*) *Einführungsregeln zum Landverwaltungsgesetz* vom 27.12.1998, in Kraft getreten am 1.1.1999.

<sup>30</sup> § 4 III (Ü)LVwG.

<sup>31</sup> Solche, die der Fischzucht dienen.

<sup>32</sup> § 4 IV (Ü)LVwG.

<sup>33</sup> Nach § 4 II (Ü)LVwG kann Agrarland in Bauland umgewandelt werden.



lungsplanung sein sollen.<sup>45</sup> Inhaltlich haben sie die aktuellen Umstände bezüglich Bauland und Landnutzung zu berücksichtigen.<sup>46</sup> Dazu sind vom Ministerium für Landressourcen eigens Maßnahmen erlassen worden.<sup>47</sup> Ferner ist im Zusammenhang mit der Gesamtplanung vorgesehen, dass ein Kontroll-, ein Statistik- und ein Informationssystem über das Land und seine Verwaltung eingerichtet wird.<sup>48</sup> So soll die Einhaltung der Vorschriften und deren Effektivität überwacht werden.

## Ackerland

Zum Schutz des Ackerlandes fanden sich zwar auch zuvor schon Regelungen,<sup>49</sup> doch nur wenige, die zudem von geringem Umfang waren und praktisch keinerlei Auswirkungen hatten. Nun steht der Schutz des Ackerlandes als Prinzip für die Gesamtplanung ganz vornan.<sup>50</sup> In den speziellen Vorschriften wird dieses Prinzip näher ausgeführt. Zum Schutz des Ackerlandes ist allgemein bestimmt, dass jede Verwaltungsebene Desertifikation, Versalzung, Bodenerosion und Verschmutzung des Landes verhüten soll.<sup>51</sup>

Wichtigstes Ziel der Regelungen ist es, die Gesamtfläche an Ackerland nicht zu verringern. Geht also Ackerland verloren, muss an anderer Stelle für Ausgleich gesorgt werden. Ackerland soll grundsätzlich nur als solches genutzt werden und darf lediglich ausnahmsweise nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienen.<sup>52</sup> Bestimmte Nutzungen sind gänzlich untersagt.<sup>53</sup> Wenn eine andere Nutzung genehmigt wird, hat der Benutzer Ackerland derselben Qualität und Quantität zu kultivieren. Falls neues Land nicht oder nicht angemessen kultiviert werden kann, muss der Benutzer eine Gebühr zahlen, die dann von der Behörde zweckgebunden, nämlich für die Kultivierung von Ackerland, zu verwenden ist. Außerdem können die lokalen Behörden auch die Einheiten, die das Ackerland für sich in Anspruch nehmen, anweisen, dessen oberste Bodenschicht für das neu zu kultivierende Land zu verwenden.<sup>54</sup>

Solange unkultiviertes Land vorhanden ist, darf Ackerland nicht als nichtlandwirtschaftlicher Baugrund genutzt werden.<sup>55</sup> Innerhalb des zur Verfügung stehenden Bodens

soll als Baugrund stets solcher von geringerer Qualität gewählt werden. Wurde jedoch seine Nutzung als nichtlandwirtschaftlicher Baugrund genehmigt, muss er dann auch tatsächlich genutzt werden. Anderenfalls drohen Konsequenzen, die zwar nicht unbedingt dem Schutz des Ackerlandes selbst gerecht werden, aber zumindest seine Nutzung sicherstellen sollen: Wird demnach auf Bauland nicht innerhalb eines Jahres angefangen zu bauen und lässt sich das Land noch als Ackerland nutzen, muss es an den ursprünglichen Nutzer zur Bewirtschaftung zurückgegeben werden oder muss zumindest von dem neuen Nutzer eine Bewirtschaftung arrangiert werden. Wurde nach einem Jahr immer noch nicht mit der Bebauung begonnen, ist eine Nichtnutzungsgebühr zu zahlen. Liegt es aber zwei aufeinander folgende Jahre brach, wird das Landnutzungsrecht entschädigungslos entzogen.<sup>56</sup> Dies ist die legislative Reaktion auf die Tatsache, dass insgesamt gewaltige Flächen brach gelegen hatten, die eigentlich als Bauland genutzt werden sollten und die danach nicht wieder kultiviert werden konnten.<sup>57</sup> Diese Regelungen gelten allerdings nur für Land außerhalb der Städte. Zwar sind sie denen für das Land innerhalb des Stadtplanungsgebietes,<sup>58</sup> auf die das *Überarbeitete Landverwaltungsgesetz* ausdrücklich verweist,<sup>59</sup> nachgebildet. Offensichtlich hatten Letztere jedoch noch nicht die gewünschte Wirkung, denn im Gegensatz zu den neuen Bestimmungen sind die im *Immobilienverwaltungsgesetz* festgelegten Vorschriften<sup>60</sup> keine obligatorischen.

Ein weiterer Aspekt ist die Erschließung bisher ungenutzten Landes.<sup>61</sup> Dieses Land soll nach Möglichkeit dann als Ackerland genutzt werden. Wälder und Steppen dürfen nicht umgewandelt werden, ebenso ist es verboten, um Seen herum und an Flussufern Ackerland anzulegen. Dies erklärt sich mit der drohenden Belastung der Gewässer durch die in der Landwirtschaft verwendeten Düngemittel. Ist es durch die Urbarmachung unkultivierten Landes zu Umweltschäden gekommen, muss dieses Land wieder in Wald, Weideland und Seen umgewandelt werden.<sup>62</sup> Land, das durch die Nutzung beschädigt wurde, muss neu kultiviert werden. Ist dies nicht oder nur ungenügend möglich, muss eine zweckgebundene Gebühr für die Neukultivierung des Bodens bezahlt werden.<sup>63</sup>

Wird festgestellt, dass die im Gesamtplan angegebene Anbaufläche geschrumpft ist, hat der Staatsrat anzuordnen, dass eine Fläche gleicher Größe und Qualität neu kultiviert wird.<sup>64</sup> Da den Ressourcen an kultivierbarem Land natürliche Grenzen gesetzt sind und trotzdem die eigentliche Zielsetzung auch unbedingt eingehalten werden soll, hat dies notfalls auch außerhalb des Planungsgebietes zu erfolgen.<sup>65</sup> Dies und die damit einhergehende

<sup>45</sup> §§ 24, 25, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>46</sup> § 24 II 1, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>47</sup> *Maßnahmen vom Ministerium für Landressourcen zur Verwaltung der jährlichen Landnutzungspläne* vom 2.3.1999.

<sup>48</sup> §§ 27 - 30 (Ü)LVwG.

<sup>49</sup> Neben § 20 LVwG (vom 29.12.1988) u.a. § 16 der *Ausführungsregeln zum Landverwaltungsgesetz* vom 4.1.1991, in Kraft getreten am 1.2.1991, die *Bestimmungen über die Wiederherstellung der landwirtschaftlichen Nutzbarkeit von Land* vom 21.10.1988 und § 4 II des *Landwirtschaftsgesetzes* vom 2.7.1993. Vgl. auch § 6 der *Regeln für die Stadtplanung* vom 5.1.1984, die allerdings durch das *Stadtplanungsgesetz* vom 26.12.1989 außer Kraft gesetzt wurden (gemäß dessen § 46), das den Schutz des Ackerlandes nicht explizit erwähnt.

<sup>50</sup> § 19 Nr. 1, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>51</sup> § 35, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>52</sup> § 4 II 2, § 31 (Ü)LVwG.

<sup>53</sup> Gemäß § 36 II, III, § 4 II (Ü)LVwG dürfen weder Gruben noch Gräber angelegt werden und sind der Bau von Gebäuden ebenso wie Sandaushub, Abbau von Gestein etc. verboten, falls dies eigenmächtig geschieht. Ferner darf die Grundanbaufläche (dazu s.u. im Text) nicht für Obstplantagen, Forstwirtschaft oder die Anlage von Fischzuchtteichen verwendet werden.

<sup>54</sup> § 32, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>55</sup> § 36 I, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>56</sup> § 37 I, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>57</sup> *CHINA aktuell* 1998, 607.

<sup>58</sup> Nämlich den Regelungen im *Immobilienverwaltungsgesetz*.

<sup>59</sup> § 37 II, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>60</sup> § 25 *Immobilienverwaltungsgesetz*.

<sup>61</sup> §§ 38, 39, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>62</sup> § 39 II, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>63</sup> § 42, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>64</sup> § 33 S. 1, Hs 2, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>65</sup> § 33 S. 2 § 4 II (Ü)LVwG.



tatsächliche Reduzierung der Anbaufläche in der betreffenden Verwaltungsregion bedürfen der Genehmigung des Staatsrates.<sup>66</sup>

Ackerland kommt nicht generell die gleiche Bedeutung zu, sondern wird danach unterschieden, wofür es genutzt wird. Solches, das z. B. der Produktion von Getreide, Baumwolle und Öl dient,<sup>67</sup> wird als „Grundanbaufläche“ bezeichnet, auf deren Schutz ein ganz besonderes Augenmerk geworfen wird. Sie muss in jeder Verwaltungsregion 80% der Fläche des Ackerlandes betragen. Diese Fläche darf nicht anderweitig in Anspruch genommen werden.<sup>68</sup> Zudem dürfen keinerlei Veränderungen vorgenommen werden.<sup>69</sup> Allerdings kann der Staatsrat unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen genehmigen.<sup>70</sup>

## Baugrund

Lediglich der Grund, der als Bauland ausgewiesen ist, darf bebaut werden.<sup>71</sup> Grundsätzlich darf auch nur staatseigenes Land von jeder Einheit oder Einzelperson bebaut werden. Dazu muss eine solche Nutzung beantragt werden. Handelt es sich hingegen um kollektiveigenes Land, ist dessen Bebauung nur für Wohnungen für die Landbevölkerung, zur Einrichtung von dörflichen Unternehmen oder für den Bau von öffentlichen Anlagen und solchen der Wohlfahrt zulässig.<sup>72</sup> Auch diese Bebauung ist genehmigungspflichtig.<sup>73</sup> Soll also kollektiveigenes Land anderweitig bebaut werden, muss es vom Staat enteignet und in staatseigenes Land umgewandelt werden, um als solches der Bebauung zu dienen.<sup>74</sup> Handelt es sich bei der Enteignung von Land um Grundanbaufläche, um Ackerland mit der Fläche von mehr als 35 Hektar<sup>75</sup> oder anderes Land von mehr als 70 Hektar Fläche, muss in jedem Fall die Genehmigung des Staatsrates eingeholt werden.<sup>76</sup> In allen anderen Fällen genügt die Genehmigung der Regierung der jeweiligen Provinz, autonomen Region oder regierungsunmittelbaren Stadt.<sup>77</sup>

<sup>66</sup>§ 33 S. 2, § 4 II (Ü)LVwG.

<sup>67</sup>In § 34 I, § 4 II (Ü)LVwG werden insgesamt je nach Nutzung fünf Arten von Ackerland unterschieden, u. a. auch solches für Gemüseanbau, für gut bewässerbare Flächen und für landwirtschaftliche Forschung. Als letzte Kategorie wird „und anderes Ackerland, das nach Bestimmungen vom Staatsrat zu den Schutzzonen der Grundanbaufläche gehört“ genannt. Eine solche Öffnungsklausel stellt eine in chinesischen Gesetzen häufig gebrauchte Formulierung dar und führt hier dazu, dass der Kreis der betroffenen Flächen beliebig ausgedehnt werden kann.

<sup>68</sup>§ 2 II der *Regeln des Staatsrates zum Schutz der Grundanbaufläche* vom 27.12.1998, in Kraft getreten am 1.1.1999.

<sup>69</sup>§ 15 der *Regeln des Staatsrates zum Schutz der Grundanbaufläche* vom 27.12.1998, in Kraft getreten am 1.1.1999.

<sup>70</sup>§ 15 a. E. der *Regeln des Staatsrates zum Schutz der Grundanbaufläche* vom 27.12.1998, in Kraft getreten am 1.1.1999.

<sup>71</sup>§ 22 I (Ü)LVwG.

<sup>72</sup>§ 43 I (Ü)LVwG.

<sup>73</sup>§ 43 I (Ü)LVwG.

<sup>74</sup>§ 43 II (Ü)LVwG.

<sup>75</sup>Beachtenswert ist hier die Änderung der Maßeinheit. In dem entsprechenden § 25 der vorherigen Fassung des Landverwaltungsgesetzes war die Fläche noch in mu (=1/15 ha bzw. 666,67 qm) festgelegt, während jetzt mit der Angabe in ha der Internationalisierung Rechnung getragen wird.

<sup>76</sup>§ 45 I (Ü)LVwG.

<sup>77</sup>§ 45 II (Ü)LVwG.

Ackerland darf gar nicht oder nur möglichst geringfügig für die städtische Bebauung genutzt werden, solange der als Bauland ausgewiesene Grund nicht vollständig genutzt ist.<sup>78</sup> Die dafür dann erforderliche Umwandlung von Ackerland in Bauland darf nicht mehr auf lokaler Ebene entschieden werden. An dieser Stelle werden die einschneidendsten Veränderungen gegenüber der vorherigen Gesetzesfassung gesehen.<sup>79</sup> Benötigte früher eine Einheit Bauland, konnte hier bereits die zuständige Behörde ab Kreisebene die Genehmigung erteilen.<sup>80</sup> Jetzt muss, wenn die Umwandlung zur Erfüllung des Gesamtplanes erfolgt, die Genehmigung der Behörde, die den Gesamtplan genehmigt hat, eingeholt werden. Ansonsten muss die Umwandlung von der Regierung der jeweiligen Provinz, autonomen Region oder regierungsunmittelbaren Stadt genehmigt werden. Für große Infrastrukturprojekte hat die neue Gesetzesfassung besondere Bedeutung.<sup>81</sup> Solche Projekte (z.B. Straßen, Leitungen), die von den Provinzen, autonomen Regionen oder regierungsunmittelbaren Städten genehmigt wurden, oder Bauprojekte, die vom Staatsrat genehmigt wurden, benötigen für die Umwandlung und Nutzung von Ackerland die Genehmigung des Staatsrates.<sup>82</sup> Da dies bei ihnen fast immer der Fall sein wird, wird über sie also auf höchster Ebene entschieden.

Betrifft die Enteignung Ackerland, das umgewandelt werden muss, werden die Formalitäten gleichzeitig mit den oben genannten zur Genehmigung der Umwandlung durchgeführt. Die örtliche Volksregierung ab der Kreisebene gibt die Enteignung öffentlich bekannt und organisiert die Durchführung. Für die Enteignung muss eine Entschädigung gezahlt werden. Diese richtet sich nach der ursprünglichen Nutzung.<sup>83</sup> Gegenüber den früheren Entschädigungsregeln sind nun ausdrücklich Zuschüsse für die Umsiedlung und Entschädigung für hinzugefügte wesentliche Bestandteile neben der eigentlichen Entschädigung für das Land aufgezählt.<sup>84</sup> Zudem sind genaue Berechnungsmethoden für die Höhe der Entschädigung für das Land selbst und für die Umsiedlung der Bevölkerung festgelegt.<sup>85</sup> Die Maßstäbe für das übrige Land, also Bauland und ungenutztes Land, werden von den Regierungen der Provinzen, autonomen Regionen oder regierungsunmittelbaren Städten festgelegt,<sup>86</sup> wobei sie allerdings auf dieselben Kriterien Bezug nehmen sollen. Es mangelt zwar an einer ausdrücklichen Regelung, wer die Entschädigungszahlung erhält, doch ist davon auszugehen, dass zunächst das betroffene Kollektiv als ehemaliger Eigentümer der Empfänger ist. Dies ergibt sich auch aus dessen Verpflichtung, über Einnahmen und Ausgaben aus diesen Zahlungen Rechenschaft abzulegen, indem es diese gegen-

<sup>78</sup>§ 22 I (Ü)LVwG.

<sup>79</sup>Lee, a.a.O., S. 50.

<sup>80</sup>§ 38 I LVwG vom 29.12.1988.

<sup>81</sup>Susan Finder, „China's New Land Administration Law“, *China Law & Practice*, October 1998, S. 50.

<sup>82</sup>§ 44 II (Ü)LVwG.

<sup>83</sup>§ 47 (Ü)LVwG.

<sup>84</sup>§ 47 I (Ü)LVwG.

<sup>85</sup>§ 47 II 2 ff. (Ü)LVwG.

<sup>86</sup>§ 47 III (Ü)LVwG.

über seinen Mitgliedern offenlegt.<sup>87</sup> Allerdings steht die Entschädigung an sich der Einheit zu, deren Land enteignet wurde, denn es ist ausdrücklich verboten, das Geld für einen anderen Zweck zu gebrauchen.<sup>88</sup> Ebenso wenig ist geregelt, wem genau die Umsiedlungskosten zustehen. Allerdings ergibt sich auch hier aufgrund der Vorschrift über die Pflicht zur Bekanntmachung von Einnahmen und Ausgaben, dass sie als Teil der Entschädigungszahlung unmittelbar an das Kollektiv gehen und dann vom Kollektiv der betroffenen Landbevölkerung zu zahlen sind. Zudem ist bestimmt, dass im Einzelfall die Umsiedlungsbeihilfe bis zu einem Höchstbetrag erhöht werden kann, falls der grundsätzlich zu zahlende Zuschuss nicht ausreicht, um den ursprünglichen Lebensstandard der Landbevölkerung zu wahren. Mit dieser neuen Regelung besteht für den Staat die Chance, das Unruhepotenzial, das sich aus der Unzufriedenheit der Bauern über die Enteignungen ergibt,<sup>89</sup> gering zu halten.

## Schlussbemerkung

Die grundlegende Änderung des Landverwaltungsgesetzes war dringend erforderlich. Ob die Überarbeitung jedoch tatsächlich Auswirkungen auf den Umgang mit Land haben und so der Vernichtung von Ackerland Einhalt geboten wird, wird sich erst langfristig zeigen;<sup>90</sup> zumindest ist mit Erlass dieses Gesetzes der erste Schritt getan, auch wenn sich vorerst die durchschnittliche Fläche an Ackerland, die jeder Person zur Verfügung steht, aufgrund der zu erwartenden Zunahme der Bevölkerung<sup>91</sup> stetig verringern wird.<sup>92</sup> Der weitere Weg ist insoweit geebnet, als dass der Grundriss der Landnutzungsgesamtplanung für das ganze Land inzwischen vom Staatsrat und auch auf verschiedenen unteren Ebenen weitere Landnutzungsgesamtplanungen genehmigt worden sind; in einigen Provinzen ist die gesamte Landnutzungsgesamtplanung bereits vollständig abgeschlossen.<sup>93</sup> Ein gravierendes Problem bei der

Umsetzung stellen die Rechtsverstöße<sup>94</sup> und der Mangel an Instrumenten zu deren Bekämpfung dar, doch die Tatsache, dass viele Entscheidungen von lokaler Ebene auf höhere Ebene - sogar hin bis zum Staatsrat - verlagert wurden, wird wesentlich dazu beitragen, die angestrebten Ziele zu erreichen.

---

\* Beatrix Leonie Joos studierte Rechtswissenschaften in Hamburg, Passau und Shanghai. Sie ist derzeit wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Römisches Recht an der Universität Passau.

<sup>87</sup> § 49 I (Ü)LVwG.

<sup>88</sup> § 49 II (Ü)LVwG.

<sup>89</sup> Finder, a.a.O., S. 51.

<sup>90</sup> Nach dem „Bericht der Kontrollgruppe zum Gesetzesvollzug des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses bezüglich der Kontrolle der praktischen Durchführung des Landverwaltungsgesetzes der VR China“ (kurz: Bericht der Kontrollgruppe LVwG), *Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses der VR China* 2000, S. 559 ff., ist 1999 eine Fläche von 12,6 Mio. Mu Ackerland - vor allem durch ökologische Stilllegung von Feldern, durch die Nutzung als Bauland und aufgrund der Regulierung der landwirtschaftlichen Struktur - verloren gegangen. Dies entspricht der Fläche an Ackerland, die in den drei Jahren zuvor insgesamt verloren gegangen ist, denn von 1996 bis 1999 waren es 13 Mio. Mu, also ca. 4,33 Mio. Mu jährlich. Im Gegenzug konnte 1999 mittels Erschließung und Rekultivierung als Ackerland nur eine Fläche, die nicht ganz der Hälfte der verlorenen entspricht, gewonnen werden, so dass sich die Fläche insgesamt um 6,5 Mio. Mu verringert hat, während sie 1998 dagegen nur um 2,629 Mio. Mu abgenommen hatte, Bericht der Kontrollgruppe LVwG, a.a.O., S. 563.

<sup>91</sup> Für 2010 wird mit einer Bevölkerung von 1,4 Mrd. und 2030 sogar mit 1,6 Mrd. Menschen gerechnet, Bericht der Kontrollgruppe LVwG, a.a.O., S. 562.

<sup>92</sup> 1997 betrug sie noch 1,57 Mu, 1998 1,56 Mu und 1999 nur noch 1,54 Mu, Bericht der Kontrollgruppe LVwG, a.a.O., S.562.

<sup>93</sup> Bericht der Kontrollgruppe LVwG, a.a.O., S. 559.

---

<sup>94</sup> 15,3% der Fälle - insbesondere rechtswidrige Inbesitznahmen, rechtswidrige Genehmigungen und zunehmend auch rechtswidrige Überlassungen zu einem niedrigen Preis - betrafen Regierungsmitglieder, 79,27% Einzelpersonen. Auch wenn Verstöße durch unternehmerische Einheiten zahlenmäßig nur einen geringen Teil ausmachen, so betreffen sie doch insgesamt mehr als die Hälfte (50,58%) der Fläche, Bericht der Kontrollgruppe LVwG, a.a.O., S. 565.