



Dalian: Begehbare Skulptur in Form eines aufgeschlagenen Buches als Platzabschluss zum Meer hin

## Kurze Darstellung des Systems der Stadtplanung und der Planungsprozesse in China

Yang Baojun

### I. Das System der Stadtplanung

Gliederung:

- Stadtplanungssystem
- Stadtplanungsprozess (Schwerpunkt)
- Probleme und Reformideen
- I. Die Systematik der Gesetze und Verordnungen

Die drei Bereiche:

- Systematik der Gesetze- und Verordnungen
- Verwaltung
- Durchführung

Am 1. April 1990 wurde das erste Fachgesetz zur Stadtplanung, das „Stadtplanungsgesetz der Volksrepublik China“, verabschiedet. Für die Stadtplanung in China bedeutete das einen großen Schritt im Aufbau eines Rechtssystems. Im Vorfeld wie im Anschluss an dieses Gesetz sind eine Reihe weiterer Gesetze und Verordnungen erlassen worden, die ein vielschichtiges und umfassendes System bilden, in dessen Mittelpunkt das Stadtplanungsgesetz steht.

#### 1.1 Vertikale Strukturen

Die vertikalen Strukturen bestehen aus Gesetzen, Verordnungen, Vorschriften und Satzungen, die von den Volkskongressen und Regierungen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ausgearbeitet werden.

Die vier Ebenen sind:

- Gesetze des Nationalen Volkskongresses der VR China
  - Zentrale Verordnungen des Staatsrates
  - Verordnungen der Volkskongresse der Provinzen, der regierungsunmittelbaren Städte und der Autonomen Gebiete
  - Satzungen der Planungsbüros von Gemeinden, Kreisen und Städten
- Die unteren Ebenen müssen sich nach den Prinzipien der übergeordneten Ebenen richten.

### 1.2 Horizontale Strukturen

Sie bestehen aus:

- einem Leitgesetz, dem Stadtplanungsgesetz
- Zusatzgesetzen: Durchführungsbestimmungen zur Stadtplanung, Verwaltungsbestimmungen zum Nutzungsrecht staatseigenen- und kommunalen Grund und Bodens sowie technische Normen
- Bezugsgesetzen: Bodenverwaltungsgesetz, Umweltschutzgesetz, Wassergesetz, Baugesetz usw.

### 2. Das Verwaltungssystem

Es besteht aus den Verwaltungen für die Stadtplanung der jeweiligen Ebenen,

- dem nationalen Bauministerium
- den jeweiligen Bauämtern, Baukomitees und Planungsämtern der Provinzen, regierungsunmittelbaren Städte und Autonomen Gebiete
- den Stadtplanungsämtern der Städte und Kreise

Die einzelnen Planungsämter unterstehen den Regierungen der jeweiligen Ebene. Die übergeordneten Planungsämter haben die fachliche Aufsicht über die untergeordneten Stellen.

### 3. Das System der Durchführung

- Die gesetzlich vorgeschriebenen Planungen – darunter fallen die grundlegendsten und notwendigsten, die für das ganze Land ausgearbeitet werden müssen und deren Hauptinhalte und Genehmigungsverfahren im „Stadtplanungsgesetz“ festgelegt sind.
- Die nicht gesetzlich vorgeschriebenen Planungen – alle anderen Arten der Planung. Dafür gibt es keine einheitlichen Vorschriften. Sie werden meistens aufgrund des praktischen Bedarfs der lokalen Verwaltungen ausgearbeitet.

## II. Das Verfahren der Stadtplanung

- Entstehung und Entwicklung der Stadtplanung: Ausarbeitung, Genehmigung
- Verwaltung der Stadtplanung: Umsetzung der Stadtplanung, Aufsicht und Überprüfung der Umsetzung

### 1. Ausarbeitung der Stadtplanung

#### 1.1 Die Träger der Ausarbeitung

- Für die nationalen Planungsrichtlinien für Städte und Gemeinden ist das Bauministerium zuständig. Sie werden zur Zeit ausgearbeitet.
- Für die Planungsrichtlinien für Städte und Gemeinden der Provinzen sind die Regierungen der Provinzen bzw. Autonomen Gebiete zuständig. Sie sind zum großen Teil schon ausgearbeitet.
- Die Planungsrichtlinien auf Stadt- bzw. Gemeindeebene sind Teil der gesamten Stadtplanung und bedürfen deshalb keiner unabhängigen Ausarbeitung, auch wenn einige Stadtregierungen unabhängige Richtlinien beschlossen haben.
- Für die städtische Gesamtplanung ist die Stadtregierung zuständig.

- Die Ausarbeitung der Planung nach Bezirken wird je nach Bedarf von der Stadtregierung übernommen.
- Für die detaillierte Planung ist die jeweilige Stadtregierung zuständig. Die konkrete Durchführung wird normalerweise von den Stadtplanungsämtern übernommen.

### 1.2 *Der Prozess der Ausarbeitung*

- Die Planungsbüros erhalten je nach Zuständigkeit den Planungsauftrag.
- Sie stellen Untersuchungen und Analysen vor Ort an: Bestandsaufnahme, Zielsetzung, Problemanalyse.
  - Es werden mehrere Entwürfe erstellt und Stellungnahmen von allen betroffenen Parteien eingeholt (Behörden, Experten, Bürger).
  - Die Entwürfe werden untersucht, korrigiert, ergänzt, vertieft und vervollkommen. Dann werden erneut auf vielfältige Art Meinungen eingeholt.
  - Die Ergebnisse werden ausgearbeitet und der zuständigen höheren Instanz vorgelegt, deren Genehmigung abzuwarten ist.

### 1.3 *Inhalt und Konzeption der Ausarbeitung*

Die Anforderungen an die Stadtplanung sind in den Gesetzen und Verordnungen festgelegt. Wenn diese Anforderungen erfüllt sind, können neue Planungskonzeptionen entwickelt werden.

### 1.4 *Ergebnis der Ausarbeitung*

Text- und Bildmaterial

### 1.5 *Beziehungen zwischen den Verwaltungsebenen*

Die Planung der übergeordneten Stellen bestimmt die der untergeordneten. Feedback und geringe Veränderungen sind zulässig.

1.6 *Das Planungsergebnis wird in anschaulichen Darstellungen in unterschiedlichen Ausarbeitungen vorgelegt.*

## 2. *Die Prüfung und Genehmigung der Stadtplanung auf den unterschiedlichen Ebenen*

### 2.1 *Nationale Planungsrichtlinien für Städte- und Gemeinden*

Die Zentralregierung hat uneingeschränkte Richtlinienhoheit. In der Praxis wird die Planung vom Bauministerium vorgenommen. Nachdem die Stellungnahmen der anderen zuständigen Ministerien und Regierungskommissionen erbeten und die endgültige Form des Plans entschieden wurden, wird dieser beschlossen und ausgeführt. Allerdings müssen die anderen betroffenen Behörden benachrichtigt werden, damit die Planung in den Entwurf der Staatsbodenplanung und in den Zehnjahres- bzw. Fünfjahresplan aufgenommen wird.

### 2.2 *Die Planungsrichtlinien auf Provinzebene*

Nachdem die Planung vom Bauministerium geprüft und vom Staatsrat genehmigt ist, wird der amtliche Bescheid vom Bauministerium verschickt.

### 2.3 *Die Planungsrichtlinien auf der Ebene der Städte und Gemeinden*

Die Prüfung und Genehmigung werden im Zusammenhang mit dem städtischen Rahmenplan durchgeführt.

## 2.4 Städtischer Rahmenplan

2.4.1 Es gibt vier Kategorien von Städten, deren Planungen vom Staatsrat geprüft und genehmigt werden

- regierungsunmittelbare Städte
- Hauptstädte der Provinzen und Autonomen Gebiete
- Städte mit einer Einwohnerzahl von über einer Million Menschen
- weitere Städte, die vom Staatsrat bestimmt werden

Bei den weiteren Städten, deren Planung gegenwärtig vom Staatsrat kontrolliert wird, handelt es sich um vier Städte in den Sonderwirtschaftszonen, Städte mit einer Einwohnerzahl von über fünfhunderttausend Menschen und andere ausgewählte Städte. Insgesamt sind es über 80 Städte, deren Planung vom Staatsrat geprüft und genehmigt wird. Das sind 12% aller Städte mit eigener Stadtregierung.

2.4.2 Städtische Rahmenpläne, die von den Regierungen der Provinzen, der Autonomen Gebiete und der regierungsunmittelbaren Städte geprüft und genehmigt werden

- Andere Städte mit eigener Stadtregierung, die nicht von den genannten Bestimmungen betroffen sind
- Städtische Rahmenpläne von Kreisstädten (Wenn die Kreisstädte ihrerseits Stadtregierungen unterstehen, nehmen diese die Prüfungen und Genehmigungen vor.)

2.4.3 Prüfung und Genehmigung durch die Kreisregierung

Städtische Rahmenpläne anderer den Städten unterstellter Orte und Gemeinden, die nicht von den genannten Bestimmungen betroffen sind (Das Stadtplanungsgesetz legt fest, dass die den Städten untergeordneten Orte und Gemeinden auch den Planungsbehörden der Stadt unterstehen. Deshalb ist auch ihr städtischer Rahmenplan nach dem „Stadtplanungsgesetz“ auszuführen.)

## 2.5 Die Planung nach Stadtbezirken

Sie wird von der Stadtregierung geprüft und genehmigt.

## 2.6 Die Detailplanung

Sie wird von der Stadtregierung geprüft und genehmigt.

Die ausgearbeitete detaillierte Stadtplanung nach Bezirken wird, abgesehen von den wichtigen Detailplanungen der Stadtregierung, von den zuständigen Verwaltungsstellen der Stadtregierung geprüft und genehmigt.

## 2.7 Allgemeine Prinzipien

2.7.1 Bevor die jeweiligen Regierungen die Planung bei den übergeordneten Regierungen zur Prüfung und Genehmigung einreichen, muss diese von den Volkskongressen oder von deren Ständigen Ausschüssen gleicher Ebene geprüft und bewilligt werden.

2.7.2 Die Stadtregierungen können je nach Entwicklungsbedarf der Städte die Stadtplanung zum Teil revidieren. Die revidierte Fassung muss bei den Ständigen Ausschüssen der Volkskongresse und den ursprünglichen Genehmigungsstellen zur Eintragung in die Akten eingereicht werden.

2.7.3 Liegen größere Änderungen in Wesen, Umfang, Entwicklungsrichtung und Gesamtgestaltung der Städte vor, muss die Planung revidiert werden. Die Änderungen müssen von den Volkskongressen gleicher Ebene oder deren Ständigen Ausschüssen geprüft und bewilligt werden, erst dann können sie bei den ursprünglichen Genehmigungsstellen zur Prüfung und Genehmigung eingereicht werden.

## 3. Umsetzung der Stadtplanung

- Allgemeine Prinzipien
- Hauptmaßnahmen – Ein Gutachten, zwei Genehmigungen (Das System „Ein Gutachten, zwei Genehmigungen“ soll für alle Baustellen und Bauarbeiten innerhalb der Planungsgebiete gelten.)

### 3.1 Die allgemeinen Prinzipien

3.1.1 Nach der Genehmigung der Stadtplanung muss die Stadtregierung sie öffentlich bekannt machen.

3.1.2 Manche Bauprojekte, die in der Stadtplanung dafür vorgesehen sind, werden nach den staatlichen Bestimmungen für Baumaßnahmen in die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Gesamtplanung aufgenommen und im Rahmen dieser Planung schrittweise realisiert.

3.1.3 Die Bodennutzung und alle Bauprojekte innerhalb der Stadtplanung müssen mit der Stadtplanung übereinstimmen und die Bestimmungen der Stadtplanung befolgen.

Stadtplanungsbereich: Umfasst Stadtbezirke, Vororte sowie Viertel innerhalb der städtischen Verwaltungszonen, in denen Städtebau und Stadtentwicklung geplant und kontrolliert werden müssen. Die genaue Grenze wird von der Stadtregierung bei der Ausarbeitung des städtischen Rahmenplans festgesetzt.

### 3.2 Die Hauptmaßnahmen

3.2.1 Gutachten zur Standortwahl des Projekts – Voraussetzung zur Entwicklung eines Projekts

Bevor ein Projekt entwickelt wird, müssen die Wahl des Standorts und die bauliche Gestaltung mit der Stadtplanung übereinstimmen. Wenn ein Bauprojekt zur Genehmigung eingereicht wird, muss von der zuständigen Planungsbehörde ein Gutachten über die Standortwahl beigefügt werden.

Das „Stadtplanungsgesetz“ legt fest, dass einem Entwurf ein Gutachten zur Wahl des Standorts beigefügt werden muss. Aber mit der Änderung der Bestimmungen für Baumaßnahmen in den vergangenen Jahren fällt dieser Planungsschritt manchmal weg. Deshalb wird der Standort üblicherweise in der Machbarkeitsstudie festgelegt.

3.2.2 Genehmigung für die Planung des Baugrunds – ohne sie darf kein Boden genutzt werden

- Wenn bei dem zuständigen Stadtplanungsamt die Festlegung des Standorts beantragt wird, müssen Dokumente vorliegen, die die Bewilligung des Bauprojekts durch den Staat nachweisen.

- Die Lage und die Grenzen des vorgesehenen Baugrunds sind zu prüfen, die Voraussetzungen für die Planung und für den Entwurf sind darzustellen. Nach Prüfung des Entwurfs wird eine Genehmigung für die Planung des Baugrunds ausgestellt.

- Erst nach Erhalt dieser Genehmigung darf der benötigte Boden bei der Bodenverwaltungsstelle der lokalen Regierung beantragt werden.

Ohne diese Genehmigung sind eventuell bereits erteilte Baubewilligungen ungültig. Die übergeordnete Regierung muss dann anordnen, den Boden zurückzugeben.

3.2.3 Genehmigung für die Bauplanung – ohne sie darf der Beginn der Arbeit nicht zugelassen werden

- Wenn die erforderlichen Genehmigungen vorliegen, wird bei der zuständigen Planungsstelle ein Antrag gestellt.

- Nach Prüfung der Planungsanforderungen wird eine Genehmigung Planungsstelle ausgestellt.

- Erst nach Erhalt dieser Genehmigung und anderer Zulassungsdokumente kann ein Antrag auf Baubeginn gestellt werden.

## 4. Die Aufsicht über Umsetzung der Stadtplanung

- Verwaltung nach erfolgter Genehmigung
- Ermittlung von Gesetzeswidrigkeiten

### 4.1 Die Verwaltung nach erfolgter Genehmigung

4.1.1 Die Teilnahme an der Übergabe nach Fertigstellung wichtiger Bauprojekte ist erforderlich.

4.1.2 Die Bauunternehmen sollen innerhalb von sechs Monaten nach der Abnahme der Fertigstellung die entsprechenden Dokumente bei den städtischen Planungsstellen einreichen.

4.1.3 Es muss überprüft werden, ob die Bauprojekte innerhalb der Stadtplanungsbereiche den Anforderungen der Planung gemäß ausgeführt worden sind.

4.2 Ermittlung von Gesetzeswidrigkeiten

4.2.1 Gesetzeswidriges Bauen

- Gesetzeswidrige Bodennutzung
- Gesetzeswidrige Bauten
- Gesetzeswidrige Bauprojekte

4.2.2 Acht Fälle, in denen ein gesetzeswidriges Bauen vorliegt

- Das Errichten von dauerhaften Bauten vor dem Erhalt einer Genehmigung für das betreffende Baugrundstück oder auf einem provisorisch bewilligten Grundstück

- Bauprojekte, für deren Planung keine Genehmigung vorliegt
- Provisorische Bauprojekte, die nicht bewilligt wurden
- Bauprojekte, die gegen die Bestimmungen zur Bewilligung von Bauprojektplanung verstoßen oder bei denen die Zeichnungen und Entwürfe einer bewilligten Planung willkürlich geändert wurden

- Provisorische Bauprojekte, die gegen die Bestimmungen der bewilligten Dokumente verstoßen

- Provisorische Bauprojekte, die eine festgelegte Frist überschritten haben und deren Abriss verweigert wurde

- Bauprojekte, die von der zuständigen städtischen Planungsbehörde unter Verstoß gegen ihre Pflichten und Befugnisse und nicht gemäß den gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Vorschriften bewilligt wurden

- Fehlen der Genehmigung, Überschreitung der Fristen und der Befugnisse

4.2.3 Das Strafverfahren

Anlegen einer Akte, Untersuchung, Vernehmung von Zeugen; Vollzug der Strafe anordnen, mitteilen und ausführen; beim Volksgericht die Zwangsvollstreckung beantragen

4.2.4 Die Höhe der Strafe hängt vom Grad des Bruchs des Stadtplanungsrechts ab.

4.2.5 Wenn der Betreffende mit der erteilten Strafe nicht einverstanden ist, kann er einen Antrag auf Revision bei der nächst höheren Instanz stellen oder innerhalb des festgelegten Zeitraums (fünfzehn Tage) vor Gericht klagen.

4.2.6 Wenn der Betreffende nach Ablauf der Frist weder einen Antrag auf Revision stellt, noch vor Gericht klagt, noch dem Urteil nachkommt, kann von der Stelle, die den Strafvollzug angeordnet hat, bei Gericht ein Antrag auf Zwangsvollstreckung gestellt werden.

### III. Probleme und Reformideen

1. Aufbau eines einheitlichen und umfassenden Planungssystems für Städte und Gemeinden – Revision des „Planungsgesetzes für Städte und Gemeinden“

- Getrennte Verwaltung in Städten und auf dem Land
- Die Planung nach Gebieten ist nur nominell (aus Mangel an entsprechenden Instanzen für Gesetzgebung und für Kontrolle, die die Durchführung gewährleisten können, sowie Mangel an Koordination)

2. Neufassung der Inhalte und der Methoden zur Planausarbeitung in Städten und auf dem Land – Revision der „Maßnahmen zur Ausarbeitung der Stadtplanung“

3. Erhöhung der gesetzlichen Bedeutung der Detailplanung – Kontrolle, Planung, Untersuchung, Forschung

4. Vervollständigung des Kontrollsystems für die Umsetzung der Planung in Städten und auf dem Land – System der Verantwortlichkeit

*(Der Autor ist Professor für Stadtplanung und Chefplaner der Chinesischen Akademie für Stadtplanung- und Entwicklung)*