

Horst Zimmermann

Flächennutzungsplanung in China – eine andere Welt

Land use planning in China - a different world

1,3 Mrd. Einwohner, mehr Wanderarbeiter als Deutschland Bevölkerung aufweist und Shanghai als größte Agglomeration mit 18 Mio. Einwohnern – das ist das Land, mit dem ein Besucher konfrontiert wird, wenn er China besucht.

Vom 10. bis 14.5.2004 fand in Peking (mit Field Trip nach Shanghai) die Konferenz der UNESCO und des chinesischen Ministry of Land and Resources zum Thema „Land use planning and policy. Sustainable land use decisions in economically dynamic and densely populated areas“ statt¹. Die Tagung war international besetzt, mit Vortragenden aus fast allen Erdteilen. Zuhörer waren mehrere hundert chinesische Teilnehmer aus Raumplanungswissenschaft und -praxis. Dem Untertitel entsprechend standen Agglomerationen und Entwicklungsdruck im Vordergrund, während größere und bevölkerungsreiche Ausschnitte Chinas im Westen und in der Mitte in diesem Fall eher als Gegenbild erschienen. Innerhalb dieser – weit gefassten – Agglomerationen ging es dann aber nicht nur um die städtebauliche Gestaltung, sondern auch um die verschiedenen Flächennutzungen, so beispielsweise für die Landwirtschaft. Zu diesem Gesamtsystem von Räumen war ein breiter Themenfächer vorbereitet worden. Aus ihm wird hier eine subjektive Auswahl vorgestellt²; die gesamte Konferenz wird in einem Band der UNESCO chinesisch und englisch dokumentiert.

Die Konferenz war so aufgebaut, dass auf einen ersten Tag mit Plenumsvorträgen ein Tag mit Arbeitsgruppen folgte, die jeweils Gegenstand der folgenden Abschnitte sind. Die Plenumsvorträge brachten zum Teil ausländische Erfahrungen ein, beispielsweise auch aus Myanmar oder – im Falle des Autors – aus Europa. Andere stellten die Entwicklung der Flächennutzungs politik in China in den Vordergrund oder ordneten die chinesischen Probleme, etwa des Bevölkerungswachstums und der Nahrungsmittelbasis, in die weltweiten Entwicklungen ein. Hierzu zählt auch der Gegenstand des folgenden Abschnitts.

1 Urbanisierung und Industrialisierung in ihrem Einfluss auf die Umwelt

In der gesamten Diskussion war unbestritten, dass die Agglomerationen der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung auch in China sind. Dies korrespondierte mit den Ausführungen des Autors, die er zuvor auch in Deutschland gemacht hatte (Zimmermann 2003). Zum einen verlagern in diese Regionen Chinas Einwohner dauerhaft ihren Wohnsitz, zum anderen zieht auch eine sehr große Zahl von Wanderarbeitern, teils mit, teils ohne ihre Familien in diese Gebiete. Folglich besteht eine der größten Aufgaben in diesen Agglomerationen darin, gleichzeitig für die wirtschaftliche Entwicklung Flächen bereitzustellen und dennoch Flächen für Landwirtschaft, Erholung und ökologischen Ausgleich freizuhalten (zur Landwirtschaft siehe auch Kapitel 4).

Die Bereitstellung von Flächen als Wohnorte und gewerbliche Standorte und damit der ökonomische Aspekt von Nachhaltigkeit kamen auf der Konferenz weniger zum Ausdruck, sie standen aber dann im Zentrum des Field Trip nach Shanghai (siehe Kapitel 3). Hingegen waren der ökologischen Funktion in der Flächennutzung mehrere Beiträge gewidmet. Sie gingen zum Teil sehr detailliert auf die Anforderungen ein, die aus ökologischer Sicht an die Typisierung und detaillierte Erfassung der Flächen gestellt werden. Ein Beispiel bildete das SILUP-Projekt der Universität Stuttgart (P. Treuner u. a.), das am Rande eines Ballungsgebietes auf einer größeren Fläche jedes größere Grundstück nach seinem ökologischen Wert und seiner Bedeutung für die sozialen und ökonomischen Bedürfnisse klassifiziert.

2 Instrumente und Umsetzung der Flächennutzungsplanung

Wie ein roter Faden durchzog zahlreiche Beiträge die Aussage, dass Flächennutzungsplanung als integrierter Ansatz auf alle drei Elemente der Nachhaltigkeit wirken müsse: ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit. Es war aber auch deutlich, dass in China die ökonomische Variante deutlich stärker betont wird als etwa in Deutschland. Vielleicht gerade deshalb wurde dort vom täglichen Kampf des Planers um die Freihaltung von Flächen berichtet. Auch hierzu wurden viele ausländische Erfahrungen eingebracht, beispielsweise aus der Raumplanung in England und der dortigen Erfahrung mit Grüngürteln.

Es ist wichtig festzuhalten, dass die großzügige Flächenpolitik, wie sie beispielsweise in Kapitel 3 am Beispiel von Shanghai demonstriert wird, derzeit deshalb so gut möglich ist, weil sie durch das sozialistische Erbe erleichtert wird: Alle Flächen gehören der öffentlichen Hand, sei es dem Staat oder – insbesondere auf dem Land – anderen öffentlichen Gruppierungen. Die Eigentumsrechte werden dann nur auf Zeit gewährt (Lease), und zwar 70 Jahre für Wohnhäuser, 50 Jahre für industrielle und 40 Jahre für andere kommerzielle Nutzung.

Auf der Konferenz wurde die Flächennutzungsplanung in mehreren Beiträgen explizit als Ort zur Austragung von Konflikten angesehen, was in China sicherlich nicht selbstverständlich ist. Dazu wurde auch von mehreren Seiten die Forderung nach verstärkter Bürgerbeteiligung erhoben. Ein Sonderproblem bildet in China wie in anderen Transformationsländern das System der starken Fachressorts mit ihren je eigenen Investitionsplänen. Daher wurde hier stärker noch als etwa in Deutschland die Forderung nach einer dauerhaften Querkoordination erhoben; zugleich schien aber keine allzu große Hoffnung auf kurzfristige Durchsetzung dieser Forderung zu bestehen.

Abschließend hierzu sei angemerkt, dass auch in China viele junge Leute, insbesondere von den Universitäten, an einer methodischen Verfeinerung des Instrumentariums interessiert sind. Hingegen wurde von den erfahrenen Planern betont, dass gerade in einem Land wie China, das sich in einer Phase des Aufbruchs befindet, die Pläne besonders gut verständlich und in ihrem Detaillierungsgrad begrenzt sein müssten.

3 Fallstudie Shanghai

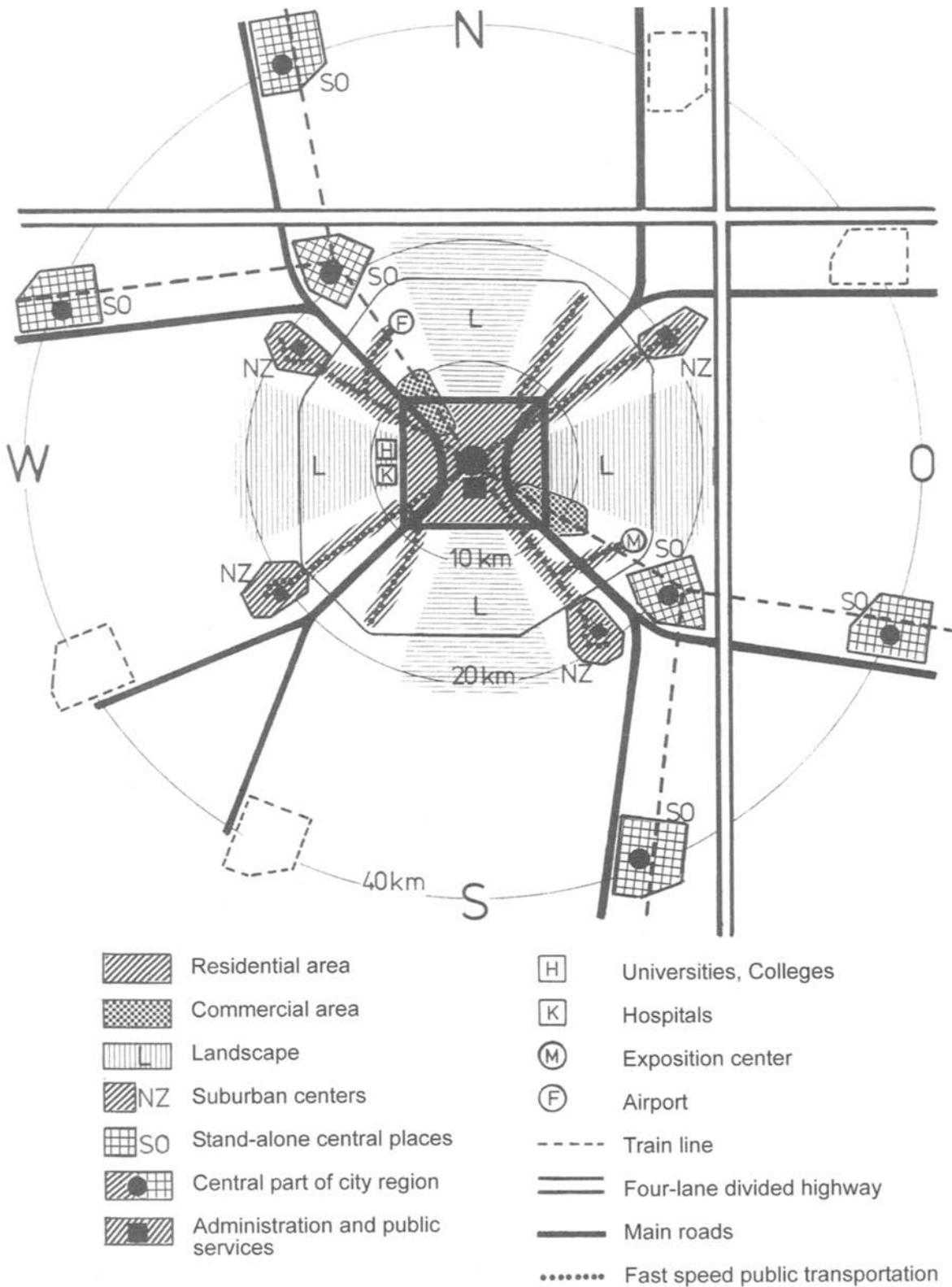
Die Region Shanghai war schon während der Tagung in Peking häufig genannt worden und war dann Gegenstand eines zweitägigen Field Trip, dem der Autor einen dritten Tag anfügte. Shanghai ist einem Stadtstaat vergleichbar, denn es untersteht der Zentralregierung nicht als Teil einer Provinz, sondern zusammen mit einigen anderen großen Städten unmittelbar. Diese Shanghai Municipality erstreckt sich über 6 600 km², hat also einen ungefähren Durchmesser von 45 km. Die Bevölkerung umfasst derzeit 18 Mio. Einwohner, von denen 14 Mio. registriert und die übrigen zumeist die erwähnten Wanderarbeiter sind.

Der Autor kommt an dieser Stelle kurz auf seinen eigenen Konferenzbeitrag zu sprechen (Zimmermann 2004). An dessen Anfang hatten die schon genannten Überlegungen gestanden, dass die Agglomerationen in der neueren ökonomischen Theorie, aber auch in der deutschen Regionalpolitik, eine stärkere und zwar positive Betonung erfahren, als dies in den Jahrzehnten vorher der Fall war (Zimmermann 2003). Daraus folgt, dass einer funktionsgerechten Ordnung innerhalb des Ballungsraums erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen ist. Hierzu wurde das alte Modell von Hillebrecht erläutert (Abb. 1).

Das Modell skizziert einen Ballungsraum von 80 km Durchmesser mit mehreren, auf drei Ringen angeordneten Gemeinden, die aber außen noch nicht durch einen Transportkorridor verbunden sind. Weil dieses Modell heute immer noch als sinnvoll erscheint, wurde es etwas fortentwickelt (Abb. 2). Transportkorridore, bestehend aus vielspurigen Autobahnen und dem öffentlichen Personennahverkehr, sind zugleich radial und in konzentrischen Ringen angeordnet. Die wichtigste Aufgabe dieser Korridore besteht nicht darin, Transport möglich zu machen, sondern die Entwicklung an den Knotenpunkten zu konzentrieren und auf diese Weise die Möglichkeit zu schaffen, dass zwischen diesen Korridoren größere offene Flächen freigehalten werden können.

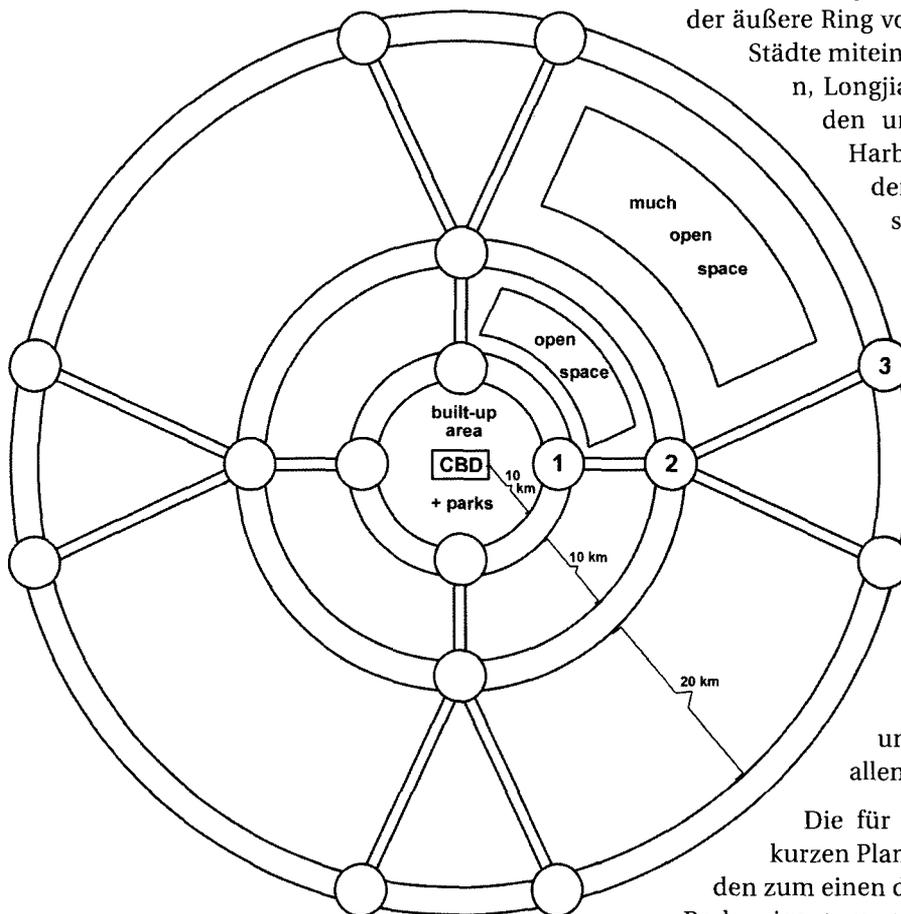
In Shanghai standen zunächst Ausschnitte der Gesamt-Agglomeration im Vordergrund. Zum einen wurde das Stadtmodell betrachtet,³ und dann war eine Exkursion der neuen Stadt Songjiang gewidmet, die, vor wenigen Jahren geplant, schon der Vollendung entgegengeht. Diese Beispiele gaben schon einen Eindruck davon, was Shanghai als angemessene Planung unter der Unterüberschrift der Konferenz „Sustainable land use decisions in economically dynamic and densely populated areas“ versteht. Aber ein zusam-

Abbildung 1
Regionalstadtmodell nach Hillebrecht



Quelle: Hillebrecht 1962

Abbildung 2
„Modell der konzentrischen Ringe“ einer Agglomeration



- CBD** central business district
- 1** suburban center
- 2** inner ring of „relieving“ towns
- 3** outer ring of „relieving“ cities
- ==== (at least) four-lane-highway plus mass transit

Quelle: eigener Entwurf auf Basis des Regionalstadtmodells einer Agglomeration

menfassender Eindruck ergab sich erst an dem dritten – dem zusätzlichen – Tag, den der Autor mit Yun-Zhou Zhan vom Shanghai Municipal Housing, Land and Resources Bureau verbrachte. Dieses Amt legt die Flächennutzung in der gesamten Shanghai Municipality fest. Dazu verwendet es nur drei Flächenkategorien: landwirtschaftlich, industriell und für Wohnzwecke. Diese „horizontale“ Planung wird dann für die „vertikale“ Dimension durch das Amt für Stadtplanung ausgefüllt.

Das entscheidende Element kam hinzu, als Zhan dem Autor auf einer Karte für die Shanghai Municipality die Gesamtheit der im Bau befindlichen bzw. geplanten

„Ringe“ erläuterte (Abb. 3). Sie geben fast passgenau die Proportionen in Abbildung 2 (und damit ebenso die Entfernungen in Abb. 1) wieder. Nach Y. Zhan hat der äußere Ring vor allem die Aufgabe, die drei neuen Städte miteinander zu verbinden. Zwei von ihnen, Longjiang und Jiaan, sind bereits vorhanden und werden ausgebaut. Die dritte, Harbour City, ist im Zusammenhang mit dem in Kürze entstehenden Tiefwasser-Hafen Yangshan geplant, der auf den in Abbildung 3 südöstlich sichtbaren Inseln entsteht. Die Entfernung dieser drei neuen Städte vom Zentrum entspricht im übrigen recht genau der, die Hillebrecht für seine außen liegenden Städte angibt (Abb. 1).

Was für deutsche Verhältnisse kaum vorstellbar ist: Jede der drei Städte ist für etwa 800 000 Einwohner geplant. Dazu gehören am Rande liegende ausreichende, und das heißt riesige, Gewerbeflächen, eigene College- und Universitätsgebiete und vor allem ein hoher Anteil an Grünflächen.

Die für deutsche Verhältnisse unglaublich kurzen Planungs- und Realisierungszeiten werden zum einen durch den genannten Zugriff auf das Bodeneigentum möglich, zum anderen werden sie aber auch von der finanziellen Seite erleichtert. Shanghai Municipality behält von den Einnahmen aus den großen Steuern, soweit diese einen niedrig angesetzten Normbetrag überschreiten, 70 %, und nur 30 % müssen an die Zentralregierung abgeführt werden. Folglich ist Shanghai an den Ergebnissen seiner eigenen wirtschaftlichen Entwicklung sehr stark beteiligt und kann diese Mittel wiederum investieren, um die weitere wirtschaftliche Entwicklung möglich zu machen. In die großen genannten Entwicklungsprojekte fließt deshalb kaum Geld der Zentralregierung.

Natürlich hat diese schnelle Planung und Durchsetzung ihre Schattenseiten. Die Frage, was mit den bisherigen Bewohnern und Nutzern der Flächen geschieht, wurde schon auf der Konferenz mit Hinweis auf eine angemessene, durch Anwälte zu ermittelnde Entschädigung beantwortet, die aber möglicherweise nicht hoch ausfällt. Andererseits ist für jeden Einwohner, sofern er durch die wirtschaftliche Entwicklung in eine bessere Wohn- und Arbeitsumgebung gelangen kann, der Fortschritt auch sozial vorteilhaft.

Abbildung 3
System der „Ringe“ in Shanghai Municipality



System of (at least) four-lane divided highways:

———— built-up or under construction

••••• recently decided

— — — — long-range plan



New Towns; No. 3 is planned

Quelle:

Eigener Entwurf auf Basis der Informationen von Y. Zhan

Ein weiterer möglicher Nachteil der Entwicklung des regionalen Systems zeigt sich wiederum mit Blick auf die Abbildungen 2 und 3. In Shanghai ist zwischen dem inneren und dem zweiten Ring keine großflächige Flächenfreihaltung vorgesehen. Im Gegenteil wird derzeit ein weiterer Ring dazwischen geplant (gepunktete Linie in Abb. 3). Dies bedeutet, dass eine Fläche mit einem Durchmesser von 40 km nahezu ausschließlich aus gebauter Umgebung und städtischen Parks bestehen wird. Im Augenblick ist dies unter dem Druck der wirtschaftlichen Entwicklung und mit Blick auf die Bedürfnisse eines großen Teils der Bevölkerung verständlich, weil so das Einkommen erhöht wird. Aber die nächste oder zumindest die übernächste Generation könnte diese Umgebung als nicht mehr lebenswert ansehen. Und in diesem Sinne würde sich dann herausstellen, dass heute insoweit nicht mit Blick auf Nachhaltigkeit geplant worden ist, und zwar in allen drei Elementen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit.

4 Abschließender Eindruck

Zum Schluss sollen einige höchst subjektive Eindrücke vermittelt werden, die dem Autor nach dieser Konferenz verblieben sind. Um mit einem kleineren Punkt zu beginnen: In seinem Manuskript für Peking hatte an mehreren Stellen gestanden, dass die Erhaltung von Freiflächen wünschenswert sei für „Erholung, Freizeit, ökologische Reserve o.ä.“. Nach dem Eindruck aus einigen Dokumenten zu den Grundsatzreferaten des ersten Tages wurde in das Redemanuskript an zwei bis drei Stellen der Beginn dieser Aufzählung ergänzt um die Funktion Landwirtschaft. Dies berichtete der Autor in der Schlussdiskussion des letzten Tages und fügte auch hinzu, warum dieses Wort in der ursprünglichen Fassung nicht erschienen war. In Deutschland und in weiten Teilen Europas sei Landwirtschaft inzwischen fast ein Schimpfwort. Sie werde als enorm teuer empfunden, und jeder Kenner der Europäischen Union wisse, dass die landwirtschaftlichen Subventionen mehr als die Hälfte des EU-Budgets ausmachen. Außerdem würden viele landwirtschaftliche Produktionen als umweltbelastend gelten, und schließlich sei weithin bekannt, dass es erhebliche Prämien für die Nichtnutzung oder die eher unterwertige Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen gebe. In den chinesischen Referaten stand hingegen die Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen im Umfeld der großen Agglomerationen häufig im Vordergrund, und es wurde lediglich gefragt, wie man diese mit ökologischen Gesichtspunkten einigermaßen verträglich bewirtschaften könne.

Der für den Autor bedeutsamste Eindruck liegt aber darin, dass in diesem Land die Bewältigung eines enormen wirtschaftlichen Wachstums ansteht. Dieses ist in Deutschland seit den 1970er Jahren nicht mehr das große Ziel der Planung gewesen. Die damals in Deutschland geplanten Großsiedlungen sind heute sozusagen ein Relikt dieser Zeit. In China wird sich dieses wirtschaftliche Wachstum überproportional in den Agglomerationen vollziehen, und dieses Wachstum ist der Bevölkerung auch zu wünschen, weil bei diesem niedrigen Stand des Pro-Kopf-Einkommens eine Steigerung im Interesse der Menschen ist. Zugleich wird diese Bewältigung des Wachstums aber die Flächenfreihaltung in der Agglomeration enorm erschweren. Dieser Druck auf mehr Entwicklungsflächen wurde, wie erwähnt, auch häufig artikuliert. Eine Hoffnung ist allerdings darin zu sehen, dass nach der Auffassung von Y. Zhan die Anerkennung der Tätigkeit des Planers in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen hat – in eklatantem Gegensatz zu der Entwicklung in Deutschland (ARL 2002).

Der Haupteindruck ist vielleicht so zusammenzufassen: China weist ein enormes Potential an wachen, arbeitsamen und zu Veränderungen bereiten Menschen auf. Diesen Menschen wünscht man den verdienten Erfolg, auch wenn sich dem Beobachter gelegentlich die Frage stellt, was dies für die Zukunft der übrigen Welt und nicht zuletzt Europas bedeuten mag. Allerdings wird es eine herausragende Aufgabe sein, die umweltpolitischen Effekte, die aus diesem Wachstum und beispielsweise aus der sie begleitenden Massenmotorisierung resultieren und sich in Flächenversiegelung und starken Emissionen ausdrücken, so in den Griff zu bekommen, dass, wie erwähnt, auch spätere Generationen die heutigen Entscheidungen als richtig bewerten.

Anmerkungen

(1)
Zum Kreis der Organisatoren gehörte Peter Treuner, Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung von 1991 bis 1992, der auch die Einladung an den Autor vermittelt hatte.

(2)
Die nachfolgenden Ausführungen stellen eher einen Tagungsbericht denn eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Gegenstand der Tagung dar. Insbesondere konnten nicht alle referierten Angaben überprüft werden. Eine große Hilfe stellten die Unterlagen von Marc Harrison dar, die er dem Autor dankenswerterweise zur Verfügung stellte. Seine hervorragende Zusammenfassung am Schluss der Tagung bot insbesondere die Möglichkeit, auch zu denjenigen Sitzungen etwas zu referieren, die der Autor deshalb nicht besuchen konnte, weil teilweise parallele Arbeitsgruppensitzungen stattfanden.

(3)

Es wird als eines der größten Modelle dieser Art in der Welt angesehen. Überdies ist es Teil eines hervorragenden „Shanghai Urban Planning Exhibition Center“, das seinerseits nicht viele vergleichbare Beispiele in der Welt haben dürfte.

Literatur

ARL [Akademie für Raumforschung und Landesplanung] (2002): Zukunftsforum RaumPlanung. Gemeinsamer Kongress 2001 von ARL und BBR, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 218. – Hannover.

Hillebrecht, R. (1962): Städtebau und Stadtentwicklung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd. 1, S. 41–64

Zimmermann, H. (2003): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Thüringer Raumordnungskonferenz 5.9.2003, S. 19–38. Hrsg. Thüringer Innenministerium. – Erfurt

Zimmermann, H. (2004): A European perspective on land use policy and development. Keynote speech zur UNESCO International Conference: „Land use planning and policy. Sustainable land use decisions in economically dynamic and densely populated areas“, Beijing, 10–12. Mai 2004, erscheint im Tagungsband der UNESCO

Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann
(Präsident der Akademie für
Raumforschung und Landesplanung)
Königsberger Straße 17
35043 Marburg
E-Mail: horst.zimmermann@debitel.net