Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2021)

Heft: 1

Artikel: Planungskultur in China : Paradigmenwechsel im Planungssystem

Autor: Salmerón, Diego / Wang, Lian

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957136

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

中国的国土空间规划文化

Planungskultur in China
Paradigmenwechsel im Planungssystem

DIEGO SALMERÓN
Dipl. Kulturing. ETH, Partner und Geschäftsführer bei LEP Consultants AG, Zürich

LIAN WANG
MSc Urban Planning, FH Aachen, Partner und Geschäftsführer bei LEP Consultants Co. Ltd., Kunming

Chinas Urbanisierung hat 2019 erstmals die 60%-Marke erreicht. Die städtische Bevölkerung wuchs in den vergangenen 10 Jahren um über 10% an der Gesamtbevölkerung auf insgesamt 843 Millionen Einwohner. Im gleichen Zeitraum nahm der Wohnflächenbedarf in den Städten um 30% zu und beträgt heute etwa 40 m² pro Person. [1] Der daraus resultierende enorme Siedlungsdruck stellt die Behörden schon seit längerem vor grosse Herausforderungen. Hinzu kommt die erschwerende Tatsache, dass eine zum Teil ungenügende Koordination zwischen den verschiedenen Sachplanungen zu erheblichen Nutzungskonflikten und Defiziten in der Infrastrukturversorgung und zu teilweise irreparablen Umweltschäden geführt hat.

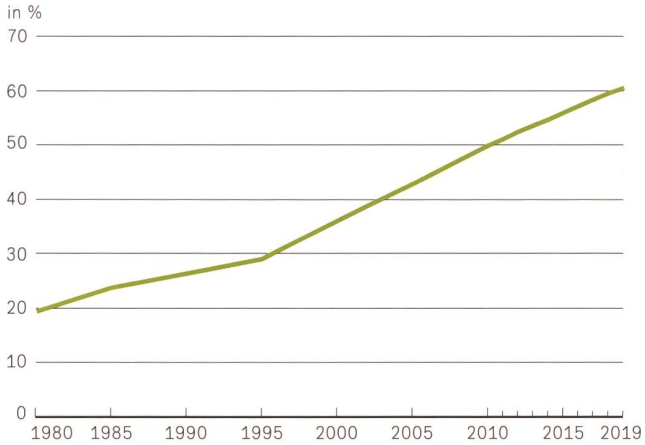
Die chinesische Regierung ist sich all dieser Probleme durchaus bewusst und hat deshalb in den letzten Jahren u.a. ihr Raumplanungssystem deutlich angepasst. Dank der Zusammenarbeit mit verschiedenen ausländischen Partnern liessen sich die chinesischen Chefstrategen und Planer inspirieren und tendieren nun viel stärker zu einem «Bottom-Up»- und Querschnitt-orientierten Planungssystem, in welchem die übergeordneten Entwicklungsvorgaben stärker mit den vorhandenen natürlichen Ressourcen im Einklang stehen sollen. Als Folge davon wurden die bestehenden Planungsinstitutionen und -instrumente entsprechend neu konzipiert und angepasst.

Die Gründe für die starke Urbanisierung in den vergangen 20–30 Jahren sind mannigfaltig. Das rasante Wirtschaftswachstum in den chinesischen Metropolitanregionen haben das Stadt-Land-Gefälle und somit die Migration in die Städte markant verstärkt. Um die schier unendlich grosse Nachfrage an öffentlichen Infrastrukturen zu finanzieren, sind die Städte nebst Steuern vor allem auf die lukrativen Einnahmen durch Landvergaben im Baurecht angewiesen. Dieser ungewollte «Teufelskreis» hat manche Provinzhauptstadt in finanzielle Nöte gebracht, da die Bauland-Kontingente von den nationalen Behörden und Provinzen vorgegeben werden. Aufgrund der Landverknappung in den letzten Jahren, sind diese Kontingente und somit auch die Einnahmen der Städte empfindlich geschrumpft. Gleichzeitig hat sich eine sehr kaufkräftige Mittelschicht entwickelt, die ihre Ersparnisse vor allem in Wohnimmobilien investieren, da dort die Renditen nach wie vor sehr hoch sind. In manchen Stadtregionen ist die spekulative Nachfrage bedeutend grösser als der effektive Bedarf an Wohnraum. Die in den westlichen Medien zitierten «Geisterstädte» sind eine Folge davon. Mittlerweile konnte dieses Phänomen durch starke regulatorische Massnahmen auf ein «überschaubares» Ausmass eingedämmt werden.

Die oben beschriebenen Treiber für die räumliche Entwicklung (Wirtschaftswachstum, Landvergabe im Baurecht als Finanzierungsquelle und Spekulation) haben zu einem kaum vorstellbaren Wachstum der Bevölkerung und Siedlungsflächen in den Städten geführt, wie das Beispiel aus Kunming, der Hauptstadt in der südwestlichen Provinz Yunnan zeigt. Der im Jahr 2003 bewilligte städtische Masterplan «One Lake and Four Cities» wurde in den Folgejahren konsequent umgesetzt.

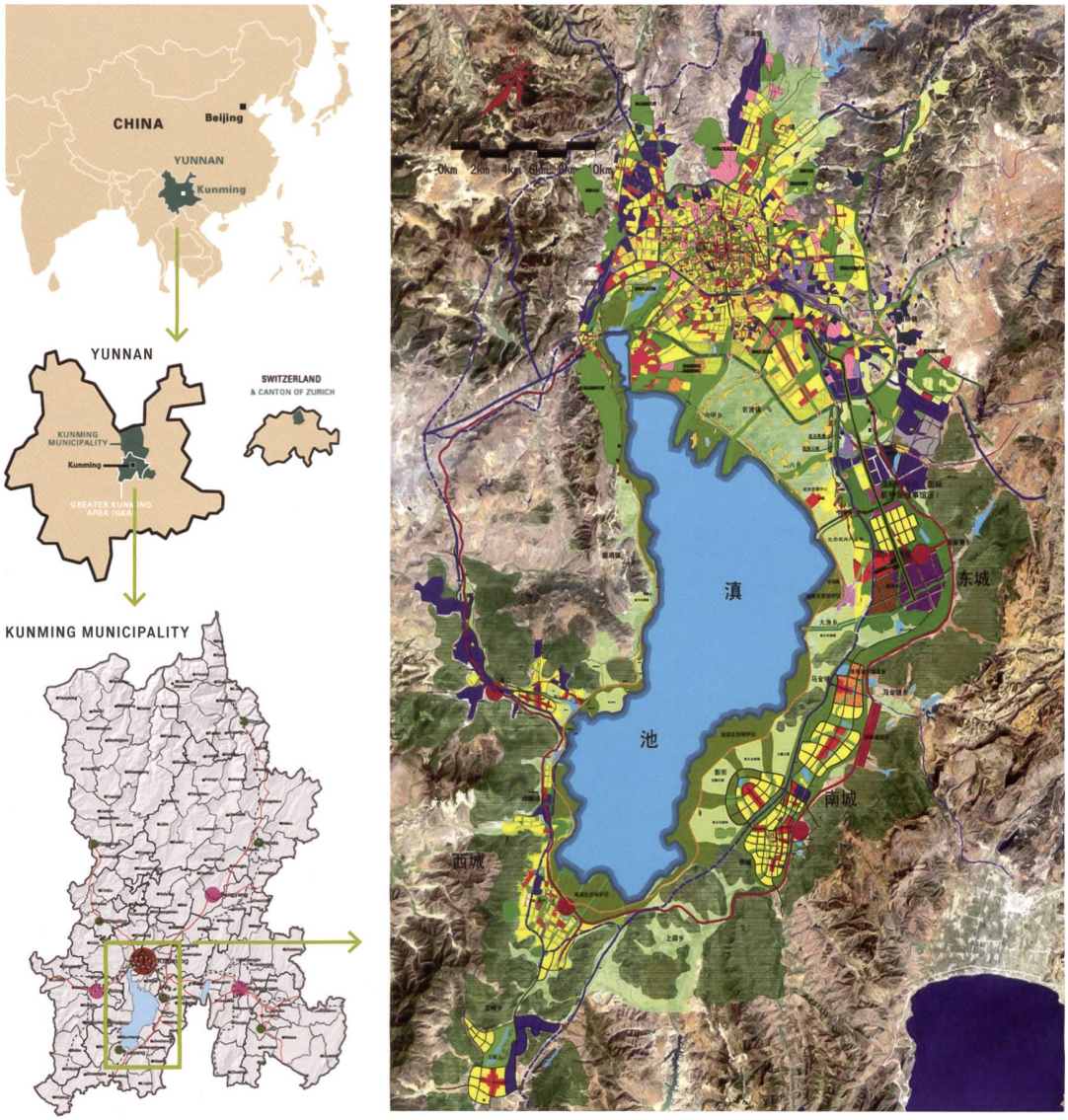
Um Kunming zu entlasten, wurden drei neue, dezentral um den Dian-See gelegene Neustädte geplant. Die städtische

[1] China Statistical Yearbook, 2009–2019



[ABB.1] Urbanisierungsgrad in China 1980–2019 / Taux d'urbanisation en Chine 1980–2019 / Tasso di urbanizzazione in Cina 1980–2019 (Quelle: National Bureau of Statistics of China, Statista 2020)

[ABB.2] Verhältnis städtische-ländliche Bevölkerung in China 2008–2018 / Rapport entre la population urbaine et rurale en Chine 2008–2018 / Rapporto tra popolazione urbana e rurale in Cina 2008–2018 (Quelle: National Bureau of Statistics of China, Statista 2020)



[ABB.3] Stadt Kunming und Masterplan «One Lake and Four Cities» im Überblick / Vue d'ensemble de la ville de Kunming et du schéma directeur «One Lake and Four Cities» / Città di Kunming e masterplan «One Lake and Four Cities» in sintesi (Quellen: LEP/IRL-Institut, ETH Zürich (Karten); KUPDI, Kunming (Masterplan); population.un.org (Fakten)

Yunnan Province
Inhabitants: 47.7 mio. (2016)
Total Area: 394'100 km²

Kunming Municipality
Inhabitants: 6.7 mio. (2016)
Elevation: 1'892 m a.s.l.
Total Area: 21'473 km²
Metro Area: 4'615 km²
Metro Inhab:
1950 337'000
1960 400'000
1970 474'000
1980 562'000
1990 1'128'000
2000 2'654'000
2010 3'470'000
2017 4'127'000

Verwaltung und Universitäten sowie weitere städtische Einrichtungen wurden als «Motoren der städtischen Entwicklung» in die neuen Satellitenstädte ausgelagert. Solche grossangelegten Massnahmen wurden in praktisch allen chinesischen Provinzen mit mehr oder weniger Erfolg umgesetzt.

Nach nur zehn Jahren wurde die erste wichtige Neustadt Chenggong als eine der drei Neustädte bereits zu einem grossen Teil realisiert, wie in den Satellitenbildern von [ABB.4] ersichtlich ist.

Bei dieser stark durch übergeordnete Instanzen bestimmten Stadtplanung zeigten sich klar die noch vorhandenen Defizite in der mangelnden Koordination der verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten. Die zum Teil mit grosser Verspätung realisierten Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr (Metro, S-Bahn) und Entsorgung (Abwasser, Abfall) zum Beispiel führten zu erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft, welche volkswirtschaftlich gesehen auch mit entsprechenden Einbussen verbunden waren.

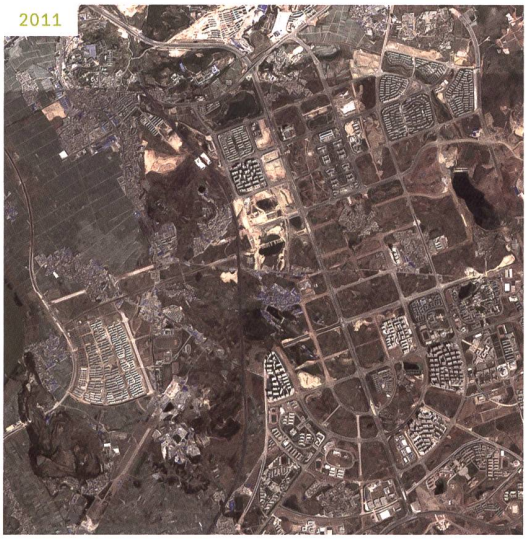
Es stellt sich also die Frage, wie denn die Planung von Seiten des Staates organisiert wird. Bis noch ins Jahr 2018 waren die Landverwaltung und Raumplanung behördlich getrennt. Die Raumplanung war als eigenständiges «Department of Urban and Rural Planning» im «Ministry of Housing and Urban & Rural Development» angesiedelt. Die viel mächtigere Landverwaltung war in einem eigens dafür im Jahr 1998 geschaffenen «Ministry of Land and Resources» organisiert. Diese Struktur wiederholte sich auf den administrativen Ebenen der Provinzen, Munizipalitäten, Präfekturen, Bezirke und Gemeinden.

Beide Bereiche befassten sich mit der zukünftigen Entwicklung und Planung des Raums, jedoch mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Die Landverwaltung kümmerte sich nebst der Landesvermessung und dem Kataster vor allem auch um die ländlichen Räume mit ihren mineralischen Ressourcen. Die Raumplanung konzentrierte sich in erster Linie auf die Planung der städtischen Räume. [ABB.5]

Die Resultate von Planungen dieser beiden verschiedenen Bereiche ergänzten sich nicht immer, sondern führten vielmehr zu strukturellen Nutzungskonflikten (z.B. Rohstoffabbaugebiete versus Naturschutz), die zum Teil nur schwer oder gar nicht gelöst werden konnten.

Hinzu kam, dass die Raumplanung über Jahrzehnte sehr stark von den sozio-ökonomischen 5-Jahresplänen beeinflusst und stark zielorientiert umgesetzt wurde. Die wichtige Anforderung, haushälterisch mit der Ressource Boden umzugehen, musste sich dabei sehr oft diesen Plänen unterordnen.

Die damit verbundenen Umweltschäden führten aber zu einem Umdenken der politischen Führung. Diese leitete 2017 einen Paradigmenwechsel ein, indem eine klare Verschiebung von einer sozio-ökonomisch zielorientierten in eine auf natürliche Ressourcen orientierte Raumplanung angestrebt werden sollte.



[ABB.4] Satellitenaufnahmen der Neustadt Chenggong 2005–2020 / Images satellites de la ville nouvelle de Chenggong 2005–2020 / Immagini satellitari della nuova città di Chenggong 2005–2020 (Quelle: Google Earth)

Die erfolgreiche Ausarbeitung des Pilotprojekts «Guangzhou Land and Space Masterplans» in der südchinesischen Provinz Kanton hat den Rahmen und die Genehmigungsverfahren für Chinas Land- und Raumplanungssystem klar definiert. Es diente fortan als Modell für die Erstellung von Gebiets- und Raumplänen für andere Provinzen, Städte und Bezirke.

Im März 2018 wurde das «Ministry of Land and Resources» in das neue «Ministry of Natural Resources» umgewandelt und übernahm im September 2018 das gesamte «Department of Urban and Rural Planning» des «Ministry of Housing and Urban & Rural Development». Die Landverwaltung und Raumplanung wurden somit unter einem administrativen Dach vereint. Diese Zusammenlegung wurde wiederum auf allen administrativen Ebenen umgesetzt und 2019 abgeschlossen.

Das «Ministry of Natural Resources» hat folgende Zuständigkeiten:

— Land- und Ressourcenverwaltung (ehemals «Ministry of Land and Resources»)
— Verantwortlichkeiten der ehemaligen «State Oceanic Administration»
— Landesvermessung und Kartierung (ehemals staatliches Vermessungs- und Kartierungsbüro)
— Organisation und Planung des Hauptfunktionsbereichs (ehemalige Zuständigkeiten der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission)
— Organisation und Verwaltung der städtischen und ländlichen Raumplanung (ehemals «Ministry of Housing and Urban & Rural Development»)
— Erhebung und Verwaltung der Wasserressourcen und des Wasserrechts (ehemals «Ministry of Water Ressources»)
— Erhebung und Verwaltung der Grünlandressourcen und Nutzungsrechts (ehemals Verantwortlichkeiten des Landwirtschaftsministeriums)
— Erhebung und Verwaltung der Wald-, Feuchtgebiets-, Nationalpark- und sonstigen Ressourcen (ehemals Zuständigkeiten der staatlichen Forst- und Grünlandverwaltung)

Eine der Hauptaufgaben des neuen Ministeriums für natürliche Ressourcen besteht darin, ein nationales territoriales Raumplanungssystem einzurichten, in welchem die städtische Grossagglomeration ein Hauptbestandteil bildet. Insgesamt wurden im ganzen Land 19 solcher Grossagglomerationen festgelegt. Für jede dieser Grossagglomerationen werden Raumkonzepte erstellt, die als Grundlage für die neuen Planungsinstrumente auf Provinz- und Stadtebene dienen.

Zurzeit werden in allen chinesischen Provinzen für ausgewählte Munizipalitäten und Präfekturen territoriale Test-Masterpläne erarbeitet, die im Rahmen eines iterativen Planungsprozesses sukzessive verfeinert und verbessert werden.

Die Autoren dieses Artikels sind von den Behörden der Stadt Dali in der südwestlichen Provinz Yunnan beauftragt worden, zusammen mit lokalen Planungsinstituten den räumlichen Masterplan für das gesamte administrative Stadtgebiet mit einer Gesamtfläche von ca. 1800 km² zu erarbeiten.

The overall framework of the land and space planning system

总体规划 Master plan	详细规划 Detailed planning		相关专项规划 Relevant special planning
全国国土空间规划 National Land and Space Planning			专项规划 special planning
省级国土空间规划 Provincial Land and Space Planning			专项规划 special planning
市国土空间规划 Municipal Land and Space Planning	边界内（详细规划） Within boundary (detailed planning)	边界外（村庄规划） Outside the boundary (village planning)	专项规划 special planning
县国土空间规划 County-level Land and Space Planning			专项规划 special planning
镇（乡）国土空间规划 Town-level Land and Space Planning			专项规划 special planning

Three categories
←

Five levels
↓

[ABB.5] Administrative Ebenen und Instrumente des Planungssystems in China / Échelons administratifs et instruments de planification du système d'aménagement du territoire en Chine / Livelli amministrativi e strumenti del sistema di pianificazione in Cina (Quelle: Programmatische der Land- und Raumplanung)

Welche weiteren Akteure spielen in China eine wesentliche Rolle? Auf Behördenstufe werden immer alle raumrelevanten Administrationen im Planungsprozess einbezogen. Deren VertreterInnen sind in einer Planungskommission organisiert, welche die Pläne in der Vernehmlassung prüfen, genehmigen oder bei Bedarf zur Überarbeitung an die Planungsbehörden zurückweisen.

Eine weitere sehr wichtige Akteursgruppe bilden die staatlichen und privaten Immobilienentwickler, welche bei der Entwicklung von neuen Stadtteilen und -quartieren massgebend bei der Gestaltungsplanung mitwirken und allfällige formelle Enteignungen mitfinanzieren. Zu diesem Zweck werden entsprechende Immobilieninvestoren-Wettbewerbe von den Behörden ausgeschrieben. Die Behörden können so einen beträchtlichen Teil der hohen Kompensationszahlungen auf die Immobilienentwickler abwälzen. Diese wiederum erhalten im Gegenzug attraktive Landparzellen zugesichert, welche sie später entwickeln und gewinnbringend verkaufen.

Der Einfluss der lokalen Bevölkerung ist in den letzten Jahren insofern gestiegen, dass die von der Planung direkt Betroffenen bei einer allfälligen Enteignung stärker mitbestimmen können, wie hoch die Entschädigung sein wird. Sind die finanziellen Forderungen zu hoch, aber gerechtfertigt, werden die Pläne oftmals entsprechend angepasst und die bestehenden ländlichen Siedlungen aufgewertet und integriert.

Ansonsten beschränkt sich der Einfluss der Lokalbevölkerung während der Vernehmlassung von räumlichen Masterplänen lediglich auf das Einreichen von Einwendungen, die von den Behörden aber nicht zwingend berücksichtigt werden müssen.

Die Raumplanung wird auf der lokalen Ebene nach wie vor in vielen städtischen Regionen relativ stark von Akteuren aus der Immobilienbranche beeinflusst. Dies hängt unter anderem auch davon ab, wie hoch das Entwicklungspotential der betroffenen Regionen und Gebiete zurzeit und zukünftig sein wird.

Mit dem neuen Planungssystem soll der haushälterische Umgang mit der Ressource Boden deutlich gestärkt werden. Die Städte müssen sich bereits jetzt mit bedeutend weniger Baureserven weiterentwickeln. Es bleibt zu hoffen, dass dadurch der Einfluss der verschiedenen Akteure in ein ausgewogeneres Gleichgewicht verschoben wird.

RÉSUMÉ

Changement de paradigme dans le système d'aménagement

Depuis le lancement du programme de réforme et d'ouverture de la Chine voilà près de 40 ans, divers types d'aménagement du territoire ont joué un rôle actif à tous les échelons pour soutenir l'urbanisation rapide et le développement de l'espace rural. La difficulté tenait principalement à la multiplicité de plans aux contenus redondants et contradictoires, à la grande complexité des procédures d'approbation et aux changements trop fréquents des plans locaux. Pour faire face à ces défis, les autorités nationales ont récemment entrepris une réforme fondamentale du système d'aménagement du territoire. Les planifications et les institutions, jusqu'alors fortement axées sur des enjeux sectoriels, ont été intégrées et uniformisées. L'approche de planification «descendante» pratiquée pendant des décennies est désormais complétée dans une mesure bien plus large par une planification «ascendante» du territoire, axée sur les ressources, qui tient davantage compte de la protection de l'environnement dans les espaces ruraux et urbains. Deux exemples tirés des villes de Kunming et Dali, dans la province du Yunnan au sud-ouest de la Chine, illustrent le développement territorial et l'application des divers instruments de planification.

RIASSUNTO

Cambio di paradigma nel sistema di pianificazione

Da quando la Cina ha intrapreso, quasi 40 anni or sono, una politica di riforma e apertura, diverse forme di pianificazione del territorio a tutti i livelli hanno avuto un ruolo attivo nell'accelerare l'urbanizzazione e lo sviluppo delle aree rurali. Le principali difficoltà si sono riscontrate nella moltitudine di piani con contenuti che si sovrappongono o contraddicono, nelle procedure di autorizzazione estremamente complesse e nei troppo frequenti cambiamenti dei piani locali.

Per venire a capo di queste sfide, le autorità nazionali hanno recentemente avviato una profonda riforma del sistema di pianificazione del territorio. Si è così proceduto a un'integrazione e armonizzazione delle pianificazioni e delle istituzioni, che finora operavano in modo molto compartimentato. All'approccio dall'alto al basso praticato nel corso dei decenni, viene ora accostato in modo ben più deciso un approccio dal basso verso l'alto, incentrato sull'utilizzo delle risorse, allo scopo di ottenere una migliore protezione ambientale sia nelle aree rurali sia in quelle urbane.

L'articolo illustra rapidamente lo sviluppo territoriale e l'applicazione dei vari strumenti attraverso l'esempio delle città di Kunming e Dali, nella provincia sudoccidentale dello Yunnan.