

Steuerung stadträumlicher Entwicklung und Bebauung unter bürgerschaftlicher Mitwirkung durch Stadtplanungsrecht

Narufumi Kadomatsu (Kobe University)

I Klassische Struktur des japanischen Stadtplanungsrechts

(1) „Grundsatz der Mindestbeschränkung“

Der „Grundsatz der Mindestbeschränkung“¹ scheint der gesamten Bodengesetzgebungspraxis zu Grunde zu liegen. Nach diesem Grundsatz darf der Gesetzgeber Grundeigentum nur insoweit beschränken, als es notwendig für die Beseitigung der gegenwärtigen Hindernisse gegenüber dem öffentlichen Interesse ist.

Beispiel: Die Entwicklungsgenehmigung (*Kaihatsu Kyoka*)² ist in der Regel nur innerhalb eines Stadtentwicklungsgebiets (*Toshi Keikaku Kuiki*) und nur für Entwicklungsmaßnahmen einer Größe von über 1000 m² notwendig. Dem liegt der Gedanke einer gewissen Bau- und Entwicklungsfreiheit als Ausfluss des Eigentumsrechts zu Grunde. Diese Freiheit³ dulde nur minimale Beschränkungen, die für einen bestimmten Aspekt des öffentlichen Wohls, z.B. für städtebauliche Zwecke, nachweislich als unbedingt gelten. In allen Bereichen des japanischen Bodenrechts kann man diese Tendenz bestätigen.

Dieser „Grundsatz der Mindestbeschränkung“ ist kein ausdrückliches Verfassungsprinzip. Art. 29 Abs. 2 JV sieht die Inhaltsbestimmung des Eigentums durch Gesetz voraus, und Abs. 3 erlaubt die Verwendung des „Privatvermögens“ für öffentliche Zwecke⁴. Die Meinungen divergieren, ob die Eigentumsgarantie der JV solch eine umfassende Bau- und Entwicklungsfreiheit gewährt. Die Mehrheit der Verfassungsrechtler steht dem Gedanken der umfassenden Bau- und Entwicklungsfreiheit eher kritisch gegenüber.

¹ Tokiyasu Fujita, *Tochi Kihonho Dai 2 Jo no Igi ni Kansuru Oboegaki* (Eine Notiz über die Bedeutung §2 Grundsatzgesetz über das Boden), in Usui u.a.(Hrsg.), *Koho Gaku no Ho to Seisaku*, Bd.1 Yuhikaku 2000,S.695-715

² §29 Toshi Keikaku Ho (Stadtplanungsgesetz) vom 15. Juni 1968

³ Vgl.,Yoichi Ohashi, Neuere Entwicklungstendenzen im japanischen Stadtplanungsrecht, in:Carl-Eugen Eberle / Martin Ibler / Dieter Lorenz (Hrsg.), *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart: Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag*, 2002, S. 485-493, S. 487.(„Umfassende Baufreiheit“)

⁴ Nihon Koku Kempo (Japanische Verfassung) vom 3. November 1946

(1) Das Recht, Vermögen zu haben, ist unverletzlich

(2) Der Inhalts des Rechts, Vermögen zu haben,wird durch Gesetz so geregelt, dass es dem allgemeinen Wohl entspricht.

(3) Privatvermögen kann gegen gerechte Entschädigung zugunsten der Allgemeinheit verwendet werden.

(Hans Peter Marutschke u.a.(Hrsg.), *Japanische Entscheidungen zum Verfassungsrecht in deutscher Sprache*, 1988) S. 539-540)

Trotzdem bestimmt der Grundsatz die aktuelle japanische Gesetzgebungspraxis. Das sogenannte „Weißgebietsproblem“ ist eine Folge davon.⁵

Das Japanische Stadtplanungsgesetz findet in Japan in der Regel nur auf dem Stadtentwicklungsgebiet (*Toshikeikakukuiki*) Anwendung, wo zwar 93.1% der Gesamtbevölkerung (127 Millionen) wohnen, welches aber gleichzeitig nur 26.3 Prozent der Gesamtfläche Japans umfasst⁶. Ferner wird nicht der gesamte Bereich innerhalb dieses Stadtentwicklungsgebiets planungsrechtlich erfasst. Nur in demjenigen unterteilten Bereich, der durch „Linienziehung“ (*Senbiki*) als Verstärkungsfördergebiet (VFG) (*Shigaika Kuiki*) oder Verstärkungskontrollgebiet (VKG) (*Shigaika Chosei Kuiki*) bezeichnet wird⁷(**Abbildung 1**), gibt es eine wirkliche planungsrechtliche Kontrolle. Diese Zweiteilung des VFG und VKG sind zwar der deutschen Abgrenzung des Innenbereiches und Außenbereichs ähnlich, aber der Unterschied des Kontexts wird schon klar aus der Tatsache, dass der Anwendungsbereich räumlich sehr begrenzt⁸.

Nach japanischem Raumordnungsrecht unterteilt jede Präfektur ihren Bereich in 5 Gebietsarten,- nämlich Stadtgebiete, Landwirtschaftsgebiete, Waldgebiete, Naturschutzgebiete und Naturparkgebiete.⁹ Diese Gebietsbestimmung ist jedoch nur eine grobe Einteilung des Gebiets, die nicht unbedingt an konkrete planungsrechtliche Regelungen anknüpft, wie schon am Beispiel des Stadtentwicklungsgebiets gezeigt wurde.

Das bedeutet, dass es in Japan drei Arten von sogenannten „Planungs-Weißgebieten“ gibt. (1) Gebiete, die keinem der 5 Gebiete angehören (in der Praxis nicht besonders umfangreich), (2) Grundstücke im Stadtentwicklungsgebiet, die außerhalb des VFG und VKG liegen sowie (3) andere Gebiete, in denen es keine planungsrechtliche Kontrolle zu anderen Zwecken gibt (z.B. Grundstücke im Landwirtschaftsgebiet, die aber nicht als „Agrarlandsgebiet“ designiert und damit strengere Kontrolle unterworfen werden). (**Abbildung 2**)

In solchen „Weißgebieten“ sind die Regelungen für die Bodennutzung sehr locker. Ironischerweise hat man im „Weißgebiet“ viel mehr Baufreiheit als im VKG, in dem zwar „bis auf weiteres“ eine Verstärkung untersagt ist, aber das als Teil des Stadtentwicklungsgebiets - zumindest theoretisch - langfristig als Bauland bestimmt ist. Diese Asymmetrie wurde mit der Begründung gerechtfertigt, in den „Weißgebieten“ herrsche ein geringerer Stadtexpansionsdruck und es gebe damit kein nachweisbares Erfordernis der Regulierung. Mit der zunehmenden Entwicklung des Autoverkehrs wurden aber in der 80er und 90er Jahren viele vorortliche

⁵ Ohashi(Fn.3),S. 488

⁶ *Toshi Keikaku Handobukku* (Das Handbuch der Stadtplanung) 2004, Toshi Keikaku Kyokai 2005, S. 4 (Daten vom 31. März 2004)

⁷ §7 Toshi Keikaku Ho(Fn.2)

⁸ Ohashi(Fn.3), S.487

⁹ §9 Kokudo Riyo Keikaku Ho(Raumordnungsgesetz) vom 25.Juni.1974

Einkaufszentren oder Gebäude für unerwünschte Zwecke wie *Pachinko*-Glückspiel oder Rotlicht-Etablissements in solchen „Weißgebieten“ gebaut und dadurch viele Probleme verursacht. Auch hier besteht immer die Gefahr des sogenannten Doughnut-Phänomens.(vgl. Abbildung 1)

1989 wurde das Grundsatzgesetz über den Boden (*Tochi Kihon Ho*) erlassen, welches den „Vorrang des Gemeinwohls“ gegenüber dem Boden deklariert¹⁰, erlassen. Aber auch dies hat die Gesetzgebungspraxis der Mindestbeschränkung nicht geändert, obwohl das Gesetz, als Grundsatzgesetz, die Grundidee und Basis der Bodengesetzgebungspolitik bilden sollte.

(2) “Objektiver“, zahlenmäßiger Regulierungmechanismus

Stadtplanungsgesetz¹¹ und Baustandardgesetz¹² bilden als Gesetzespaar die Basis der Flächennutzungsplanung¹³. Es gibt ein System der 12 Flächennutzungszone (*Yoto Chiiki*)¹⁴, die aber nur in Verstärkungsfördergebieten(VFG) designiert werden.

Innerhalb dieser Flächennutzungszone gibt es sowohl Nutzungsbeschränkungen der Gebäude als auch Regelungen über das Maß der baulichen Nutzung. Zentrale Instrumente der letzteren bilden die GFZ (Geschossflächenzahl, *Yoseki Ritsu*), GRZ (Grundflächenzahl, *Kempei Ritsu*) sowie die Schräglinienbegrenzung (*Shasen Seigen*) .

Aber auch diese Zonierungsregulierung ist problematisch.

- (i) Zum einen ist die Nutzungsbestimmung weniger detailliert. Zum Beispiel sind in dem Quasi-Industriegebiet sowohl Wohnungen als auch umweltverträgliche Industrien zulässig, und es gibt in der Tat umfassende Nutzungsmischungen.

„Flächennutzungszonierung ist in Japan ... nie ein Instrument zur Durchsetzung des Leitbilds der Funktionstrennung gewesen wie in Europa, wo

¹⁰ § 2 Tochi Kihon Ho (Grundsatzgesetz über den Boden) vom 22. Dezember 1989

¹¹ Toshi Keikaku Ho siehe Fn.2.

¹² Kenchiku Kijun Ho vom 24. Mai. 1950

¹³ Vgl. Uta Hohn, Stadtplanung in Japan. Geschichte - Recht - Praxis – Theorie, Dortmund 2000, S. 130.

¹⁴(1)Reines Wohngebiet niedriggeschossiger Bauweise 1. Ordnung

(2)Reines Wohngebiet niedriggeschossiger Bauweise 2. Ordnung

(3)Reines Wohngebiet mittel – bis hochgeschossiger Bauweise 1.Ordnung

(4)Reines Wohngebiet mittel – bis hochgeschossiger Bauweise 2.Ordnung

(5)Wohngebiet 1.Ordnung

(6)Wohngebiet 2.Ordnung

(7)Quasi-Wohngebiet

(8)Geschäftsgebiet des Nahbereichs

(9)Geschäftsgebiet

(10)Quasi-Industriegebiet

(11)Industriegebiet

(12)Reines Industriegebiet (Vgl. Hohn(Fn.13),S.130-140)

dieser Mythos im Zuge einer Fehlinterpretation aus der Charta von Athen abgeleitet worden ist. Zwar ist in Europa der Leitbildwechsel hin zur Funktionsmischung seit den 70er Jahren in der theoretischen Diskussion längst vollzogen, doch in der städtebaulichen Realität erweist sich die Funktionstrennung als ausgesprochen persistent. Ganz anders stellt sich der Situation in Japan dar, wo in die Nutzungsmischung nur so weit eingegriffen wird, wie es zur Vermeidung gesundheitlicher, ökologischer und ökonomischer Nachteile und Gefahren unumgänglich erscheint“¹⁵

- (ii) Zweitens sind Bauweiseregulierungen eher nachgiebig gegenüber dem Eigentümer. Der zulässige GFZ-Wert ist meistens viel höher als die tatsächliche ausgenützte Baudichte. Ein Architekt hat einmal gesagt, man müsste ein „Höllensbild“ erwarten, wenn die GFZ Werte aller Grundstücke voll ausgenützt würden¹⁶.
- (iii) Drittens ist es wichtig, dass diese Regelungsinstrumente der Bauweiseregulierungen, GFZ, GRZ, und der Schräglinienbegrenzung, allesamt zahlenmäßige, „objektive“ Maßstäbe sind. Zusammen mit dem eher hohen GFZ-Wert erlaubt dies mehr Flexibilität für Gebäudedesign, dafür aber kein Ermessen von Seiten der Baugenehmigungsbehörde. Das Japanische Baustandardgesetz benutzt die Terminologie „Baubestätigung“ (*kenchiku kakunin*)¹⁷ für die Baugenehmigung, um ihre pflichtgebundenen Charakter zu betonen.

Angesichts verbesserter Transparenz ist diese Anwendung „objektiver“ Maßstäbe auch mit Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip sicherlich eher positiv einzuschätzen. Auf der anderen Seite aber darf nicht vergessen werden, dass dies im Kontext einer umfassenden Baufreiheit und zu großzügiger GFZ Werte geschieht. Damit wird die ordentliche und vorausschaubare Entwicklung der Städte erschwert.

Hideki Koizumi, ein Stadtplaner und Professor der Universität Tokyo, hat das Problem wie folgt zusammengefasst:

„Obwohl die japanische Stadtplanung auf Vorabbestimmbarkeit beruht, ist sie inhaltlich tatsächlich nur sehr wenig im voraus bestimmt“¹⁸

II Bemühungen der Gebietskörperschaften unter der „klassischen Struktur“

(1) Zwei Arten der Selbstverwaltungskörperschaft — Präfekturen und Gemeinden

¹⁵ Hohn (Fn.13), S. 140

¹⁶ Yukio Nishimura, Tenkanten ni Aru Nihon no Toshi Keikan Gyosei to Sonogo no Arikata (Wendepunkt der japanischen Stadtaussichtspolitik) in: Toshi Mondai Bd. 94 Heft 7, S. 12 .

¹⁷ §6 Baustandardgesetz (Fn.12)

¹⁸ Hideki Koizumi, Toshi no Keikaku Shisutemu (Das System der Stadtplanung) , in Ueda u.a., Toshi no Shisutemu to Keiei, Iwanami-Verlag, 2005, S. 115-140, S. 123

In Japan gibt es 3 Schichten des Verwaltungssystems: Zunächst die staatliche Verwaltung, sowie ferner die zwei Arten der Selbstverwaltungskörperschaft, Präfekturen und Gemeinden. Obwohl die Präfektur nach der Nachkriegsverfassung de iure eine reine Selbstverwaltungskörperschaft und keine staatliche Institution ist, führte sie bis 1999 gemäß der vorkrieglichen Tradition viele staatliche Angelegenheiten aus, die als „Organauftragsangelegenheit“ (*Kikan Inin Jimu*) bezeichnet wurden (Organauftragsverwaltung)¹⁹. Auch Bauplanungskompetenzen gehörten zu den „Organauftragsangelegenheiten“.

(2) Begrenzter Spielraum der Gebietskörperschaften

In der oben beschriebenen Situation war der Spielraum der Selbstverwaltungskörperschaften bezüglich der Stadtplanung immer begrenzt. Präfekturverwaltungen, die meist die wichtigen Kompetenzen der Stadtplanungsentscheidung besaßen, unterlagen dem Weisungs- und Aufsichtsrecht des Staates. Die Gemeinde hatte überhaupt nur wenige wichtige Stadtplanungskompetenzen, mit Ausnahme der Distriktplanung (*Chiku Keikaku*), die 1980 eingeführt worden ist und den deutschen Bebauungsplan zum Vorbild hat²⁰.

(3) Informelles Verwaltungshandeln

Trotz fehlender Kompetenzen wurden die Gebietskörperschaften mit vielen Bodennutzungskonflikten, z.B. dem Schutz der Grünfläche, der Kontrolle der unerwünschten Erschließung, Baukonflikte zwischen dem Bauherr und Nachbarn usw., konfrontiert. Für die Bewältigung dieser Probleme gab es zwei Alternativen: Zum einen nutzten die Selbstverwaltungskörperschaften das sogenannte „informelle Verwaltungshandeln“ (*Gyosei Shido*)²¹ sehr extensiv. Viele Körperschaften haben

¹⁹ Shigeo Kisa, Grundlegende Reform des örtlichen Selbstverwaltungsrechts in Japan, in: Pitschas/Kisa (Hrsg.), Internationalisierung von Staat und Verfassung im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts, Berlin: Duncker und Humblot 2002, S. 265-281 (S.267)

²⁰ § 12-5 (§ 12d) Stadtplanungsgesetz. „Trotzdem gibt es einen großen Unterschied zwischen dem japanischen und dem deutschen Bebauungsplan. Während in Deutschland der Erlaß eines Bebauungsplanes in der Regel überhaupt die Voraussetzung für den Erlaß einer Baugenehmigung darstellt, führt der japanische Bebauungsplan zu einer neuen Beschränkung der an sich vorhandenen Möglichkeit der Bebaubarkeit“ (Ohashi (Fn. 3) S. 489. Siehe auch Carola Hein/Yorifusa Ishida, Japanische Stadtplanung und ihre deutschen Wurzeln, in: Die alte Stadt 3/1998, S. 189-211 (S. 210). Umfassend über die Distriktplanung vgl. Hohn (Fn. 13), 173ff.

²¹ Vgl. Yoichi Ohashi, Verwaltungsvorschriften und informelles Verwaltungshandeln, Verwaltungsarchiv 1991, S. 220ff; Tokiyasu Fujita, Streitvermeidung und Streiterledigung durch informelles Verwaltungshandeln in Japan, NVwZ 1994, S. 133-138; Lorenz Ködderitzsch, Die Rolle der Verwaltungsvorschriften im japanischen Verwaltungsrecht, Baden-Baden: Nomos, 1995; Takehisa Nakagawa,

eigene Richtlinien für die Anleitung zur Bebauung (*Kaihatsu Shido Yoko*)²² erlassen. Obwohl diese Richtlinien rechtlich nicht bindend waren, folgten die Bauherren in der Praxis meistens den Anleitungen, um sein Bauvorhaben so reibungslos wie möglich verwirklichen.

Dies war allerdings nur möglich, solange der Bauherr genug Raum für Verhandlungen hatte und Rechtsstreitigkeiten nicht sehr wahrscheinlich waren. Mit der zunehmend angespannten wirtschaftlichen Situation der 90er Jahre und der neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1993²³, welches den Verwaltungsanleitungen gewisse Grenzen zieht, sind diese beiden Voraussetzungen verloren gegangen.

(4) *Machizukuri* (Stadtgestaltung) - Satzung

Die andere Alternative ist der Erlass von Satzungen. Gemäß Art. 94 JV²⁴ können die Selbstverwaltungskörperschaften eigene Satzungen für ihre Angelegenheiten ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigungen erlassen. Die Satzungen sind rechtlich bindend, sofern sie nicht gegen gesetzliche Vorgaben verstoßen²⁵. Einige Gemeinden haben diese Satzungskompetenz aktiv genutzt und sogenannte *Machizukuri* (wörtl.: Stadtgestaltung) - Satzungen erlassen. Diese *Machizukuri* – Satzungen sind nicht nur Ersatzmaßnahmen für unmöglich gewordenes informelles Verwaltungshandeln, sondern sie brachten auch neue nützliche Aspekte mit sich. Entgegen dem Sektionalismus der staatlichen Verwaltung versuchen die Satzungen nämlich eine umfassende und fachübergreifende Regelung der Bodennutzung. Viele Satzungen regeln auch das Verhandlungsverfahren zwischen Bauherrn und Einwohnern und fungieren so auch als Modell bürgerlicher Mitwirkung in diesem Bereich. Es ist bemerkenswert, dass das Wort *Machizukuri* selbst mit der Idee der Bürgerbeteiligung in der Gestaltung ihrer eigenen Städte verbunden ist²⁶. Einige neuere Satzungen versuchen auch, die Rolle des

"Administrative Guidance: A Tentative Model of How Japanese Lawyers Understand It," Kobe University Law Review, No. 14, "Administrative Informality in Japan: Activities Outside Statutory Authorization," Administrative Law Review Vol.51 No.2 2000; Bettina Elben, Staatshaftung in Japan- Eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung von gyosei shido, Hamburg, 2001.

²² Ködderitzsch(Fn.21), S. 62ff. Elben(Fn.21),S. 148ff.

²³ Gyosei Tetsuzuki Ho (Verwaltungsverfahrensgesetz) vom 12.November 1993. Vgl., Lorenz Ködderitzsch, Japan's New Administrative Procedure Law: Reasons for its Enactment and Likely Implications, in:Law in Japan Vol.24(1994),S 105-137

²⁴ Art. 94 JV (Marutschke(Hrsg.) (Fn.4),S.552)

„Die öffentlichen Gebietskörperschaften haben die Befugnis, über ihr Vermögen zu bestimmen, ihre Angelegenheiten selbst zu erledigen und die Verwaltung auszuüben sowie im Rahmen der Gesetze Statuten (Satzungen—der Verfasser) zu erlassen“

²⁵ Für den Maßstab, ob eine Satzung Vorgaben des Gesetzes verstößt, vgl. OGH Urteil vom 10. September 1975, Keishu 29- 8-489(Marutschke (Hrsg)(Fn.4) S. 309)

²⁶ „Das *Machizukuri* entstand in den 70er Jahren in einer Zeit eines allgemeinen sozioökonomischen Wertewandels als Gegenbewegung zu einer als *Toshikeikaku*

„Masterplan“s gemeindlicher Flächennutzung bindend vorzuschreiben. Der Masterplan, der dem deutschen Flächennutzungsplan ähnlich ist, besaß bis 1992²⁷ im japanischen Städtebaurecht keine feste Rolle.

III Dezentralisierungsreform 1998-2000

(1)1999 wurde eine grundlegende Dezentralisierungsreform des örtlichen Selbstverwaltungsrechts durchgeführt,²⁸ die auch auf das Städtebaurecht einen großen Einfluss ausübte. Das zentrale Thema des Dezentralisierungsreform von 1999 war die Abschaffung der Organauftragsverwaltung sowie die Einführung neuer Regelungen für eine schwächere staatliche Aufsicht (etwa für das Weisungsrecht des Staates gegenüber Selbstverwaltungskörperschaften). Das Anliegen der Reform war also primär die Art und Weise, in der die Körperschaften selbstständig ihre Kompetenzen ausüben konnten, nicht aber die Kompetenzen an sich.

Anders im Bereich des Städtebaurechts: Hier gab es einen viel umfassenderen Kompetenzübergang als in den anderen Bereichen. Viele wichtige Stadtplanungskompetenzen, z.B. die Entscheidung über Zonierungen, waren von der Präfekturen auf die Gemeinden übertragen worden. Es ging in diesem Bereich also nicht nur um die Art und Weise, in der die Kompetenzen ausgeübt werden sollten, sondern auch um die Übertragung der Kompetenzen an sich auf den Gemeinden .

Ein Grund dafür ist die führende Rolle des Bauministeriums in der Reform. Während in anderen Bereich der Dezentralisation die Rolle des Ministeriums für Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie diejenige verschiedener Professoren maßgebend war, die an der Regierungskommission der Dezentralisierung beteiligt waren,, wirkte im städtebaulichen Bereich das Bauministerium eher rasch und aktiv bei den Dezentralisierungstendenzen mit, um gewissermaßen die eigene Initiative behalten zu können²⁹. Kurz vor dem pauschalen Dezentralisierungsartikelgesetz im

bezeichneten Stadtplanung, die als technokratische Expertenplanung von oben primär auf die Hardware-Bereiche der Stadtgestaltung ausgerichtet war.....Mehr und mehr durchgesetzt hat sich das *Machizukuri* als japanische Variante einer von den Bürgern entscheidend mitbestimmten Bottom-up-Planung, die Hard- und Software-Aspekte der Stadtgestaltung integriert, im Verlauf der 80er, vor allem aber seit Anfang der 90er Jahre”(Hohn (Fn.13)S.100)

²⁷ Mit der Änderung des Stadtplanungsgesetz von 1992 wurde zwei Arten von Masterplänen eingeführt, i.e. (1)Der präfekturale Masterplan für Stadtentwicklungsgebiete (*seibi kaihatu matawa hozen no hoshin*, §6-2 Stadtplanungsgesetz(Fn.2)) und (2) Der kommunale Masterplan (§18-2 Stadtplanungsgesetz, *shicho-son no toshikeikaku ni kansuru kihonteki hoshin*)

²⁸ Im allgemeinen dazu siehe Kisa(Fn 19)

²⁹ Vgl. Tatsuo Akashi, *Toshi Keikaku no Chiho Bunken wo Meguru Ronten no Kiroku* (Dokumente über die Streitpunkte der Dezentralisierung der Stadtplanung) , in *Toshi Keikaku no Chihobunken*, Gakugei Verlag, 1999, S.300-372 (352)

Jahre 1999 wurde das Stadtplanungsgesetz mit den schon erwähnten Kompetenzübertragungen im Jahre 1998 geändert.

Diese Kompetenzübertragung auf die Gemeinden ist auch eine Folge geänderter Zielsetzungen der Stadtplanung als solcher. Häufig wird gesagt, seit dem Ende der raschen Urbanisierung lebe man nicht mehr in einer „urbanizing society“ (*Toshika Shakai*), sondern in einer „urbanized society“ (*Toshigata Shakai*) leben. Damit wird das Ziel der Stadtplanung viel unbestimmter. Anstatt der Bereitstellung von Infrastrukturen treten heute unbestimmte und vage Aufgaben wie „Amenity“ oder „Landscape“ in den Vordergrund. Diese unbestimmten Ziele und Aufgaben lassen sich nur von eher kleinere Gebietskörperschaften unter Mitwirkung der Einwohner feststellen und durchführen. In diesem Sinn haben die Gemeinde und die Einwohner die „kognitive Anführerschaft“³⁰ gegenüber der Präfekturen und dem Staat.

(2) Auch nach dem pauschalen Dezentralisierungsartikelgesetz wurde eine weitere Änderung des Stadtplanungsrechts im Jahr 2000 vorgenommen. Diese Reform ist noch sehr viel umfassender als diejenige des Jahres 1998; aber an dieser Stelle sollen nur zwei wichtige Punkte genannt werden.

(a) Am Anfang dieses Referats (**I(1)**) wurde das Problem der sogenannten „Weißgebieten“ erwähnt, in denen es nur sehr lockere Regelungen für die Bodennutzung gibt und die daher zu Problemfeldern für unkontrollierte Bauerschließung geworden sind. Die Stadtplanungsgesetzesreform 2000 gibt den Gemeinden folgende Kontrollkompetenzen, um sich diesen Problemen zu begegnen:

- (i) Außerhalb des Verstädterungsfördergebiets können die Gemeinden „Sondergebiete mit Einschränkungen für bestimmte Nutzungen“ (*Tokutei Yoto Seigen Chiiki*)³¹ festlegen. Dort können unerwünschte Nutzungszwecke wie oben genannte *Pachinko*-Spielhöhlen, zwielichtige Rotlichtetablissemments oder auch der Bau gefährlicher Fabriken untersagt werden. Dieses Gebiet kann auch zum Zweck der Kontrolle über große Einkaufszentren benutzt werden.
- (ii) Außerhalb des Stadtentwicklungsbereich können die Gemeinden einen „Quasi-Stadtentwicklungsbereich“ (*Jun Toshi Keikaku Kuiki*)³², der in der Zukunft eine Behinderung für geordneten Städtebau darstellen kann, designieren. Der Zweck dieses Institut, anders als der

³⁰ Vgl. Kadomatsu, *Jichi Rippo ni Yoru Tochi Riyo Kisei no Saikento* (Ein Nachdenken über die Bodennutzungsregulierung durch Normen der Selbstverwaltung), in: Harada (Hrsg.), *Nihon no Toshiho* Bd.2, S.321-350 (S.326)

³¹ §9Abs.14 Stadtplanungsgesetz

³² §5-2 (§5a)Stadtplanungsgesetz

Stadtentwicklungsbereich, ist nur eine negative Kontrolle und kein positives Fördern der Entwicklung. Innerhalb dieses "Quasi Stadtentwicklungsbereichs" kann die Gemeinde Nutzungszonierungen und das obengenannte „Sondergebiete mit Einschränkungen für bestimmte Nutzungen“ festlegen.

Hier sei darauf hingewiesen, dass die Kompetenz für den "Quasi-Stadtentwicklungsbereich" bei den Gemeinden liegt, die Kompetenz für den Stadtentwicklungsbereich jedoch bei den Präfekturen liegt. Dieser Unterschied wird üblicherweise mit dem Argument³³ begründet, dass die Gemeinden normalerweise bessere Kenner der örtlichen Situation sind³⁴.

- (b) Der zweite wichtige Punkt der 2000er Reform ist die Abschaffung der Pflicht der Präfekturen zur „Linienziehung“. Wie am Anfang dieses Referat erwähnt wurde (I(1)), gibt es eine wirkliche planungsrechtliche Kontrolle nur in demjenigen unterteilten Bereich, der mit „Linienziehung“ (*Senbiki*) als Verstädterungsfördergebiet (VFG)(*Shigaika Kuiki*) oder Verstädterungskontrollgebiet(VKG) (*Shigaika Chosei Kuiki*) bezeichnet wird (Abbildung 1) . Unter dem früherem Gesetz wurde diese Linienziehung als Pflicht der Präfekturen deklariert, doch musste diese Pflicht nur langfristig verwirklicht werden, so dass die Linienziehung nur in weniger als 60%³⁵ des Stadtentwicklungsbereichs vorgenommen wurde. Das neue Recht hat diese Pflicht aber von vornherein abgeschafft (mit Ausnahme des bestimmten Großstädtenbereichs)³⁶. Es liegt jetzt am Ermessen der Präfekturen, wo sie eine Linienziehung vornehmen. Einige Präfekturen haben einige ihrer früheren Linienziehungen zurückgenommen. Im Mai 2004 wählte die Präfektur *Kagawa* unter dem Slogan „Revitalisierung der Gegenden“ sogar die radikale Lösung, ihre gesamte Linienziehung abzuschaffen. Es ist eine heikle Frage, wie diese Entwicklung aus der Sicht der Dezentralisation einzuschätzen ist.

IV „Urbane Erneuerung“ 2002

(1) Gleichsetzung als „Private“

Die „Urbane Erneuerung „(*Toshi Saisei*) ist einer der wichtigsten Programmpunkte der

³³ Bericht der Beratungskommission der Stadtplanung (*Toshi Keikaku Shingikai*) vom 8. Februar 2000

³⁴ Hier nimmt die Kommission „kognitive Anführungskraft“ (Fn. 31) der Gemeinden an.

³⁵ Im März 2003 gab es 1319 Stadtentwicklungsbereiche (ca. 9,9 Mil.ha) in Japan. Davon wurde in 337 Stadtentwicklungsbereichen (ca.5,2 Mil.ha) die Linienziehung durchgeführt.

³⁶ Sowohl in den designierten Bereichen in der Nähe von Tokyo, Osaka, Nagoya als auch in den Bezirken der 14 Großstädte gibt es noch Pflicht zur Linienziehung.

Politik der *Koizumi*-Regierung. Gleich nach Beginn seiner Amtszeit im Jahre 2001 hat der Ministerpräsident „die Zentrale für die Urbane Erneuerung“ (*Toshi Saisei Honbu*) innerhalb des Kabinetts errichtet. Im Dezember 2001 verfasste die Zentrale ihr diesbezügliches Konzept³⁷, in dem folgende 2 Grundsatzziele vorgestellt werden:

- (1) Urbane Erneuerung anhand der Kraft privater Immobilienunternehmer
- (2) *Machizukuri* (Stadtgestaltung)³⁸ der lokalen Einwohner von sich aus

Es ist bemerkenswert, dass diese zwei in ihrer Natur grundverschiedenen Ziele als die „Vitalisierung der Kraft der „Privaten“ (*Minkan*) im selben Konzeptpapier zusammengefasst werden. Hier werden Immobilienentwickler, Grundeigentümer, sonstige Einwohner bis hin zu Stadtgestaltungs-NGOs als „Private“ gleichgesetzt und ihre unterschiedliche Natur und Stellung vernachlässigt. Zudem ist verwunderlich, dass die urbane Erneuerungspolitik immer als Teil der Wirtschaftsrehabilitierungspolitik und als sogenannte „Strukturreform“ (*Kozo Kaikaku*) politik betrachtet wird.

(2) Überbetonung der „Vorabbestimmbarkeit“ der Baunormen

Beruhend auf dem Konzept wurde 2002 das „Gesetz über besondere Maßnahmen für die urbane Erneuerung“³⁹ und weitere einschlägige Gesetze verabschiedet. Dort wird die „Vorabbestimmbarkeit“ der Baunormen überspitzt betont.

Seit 1970 gibt es im japanischen Baustandardgesetz das Institut des „Integrierten Designs“⁴⁰. Durch Sonderbestimmungen im Baustandardgesetz kann der Bauherr eine „Prämie“ in Form eines Zuschlags in der Geschossflächenzahl sowie einer Lockerung der Schräglinienbegrenzung als Ersatz für die Bereitstellung offenen Raums erhalten, wenn der Bauplan bestimmte Voraussetzungen erfüllt (Abbildung 4). Früher brauchte man eine Sondergenehmigung der Baubehörde, um diese „Prämie“ zu erhalten. Die Gesetzesänderung im Jahre 2002 hat für dieses „Integrierte Design“ detaillierte zahlenmäßige Maßstäbe festgesetzt⁴¹. Sie ist zudem ein Teil der normalen Baugenehmigung geworden. Danach erhält der Bauherr die „Prämie“ der GFZ usw. ohne jede Sondergenehmigung und ohne Berücksichtigung der Nützlichkeit für die Stadtplanungszwecke, sofern das Baudesign die entsprechenden Maßstäbe erfüllt. Diesem Denken liegt der Slogan „Vorabbestimmbarkeit der Baunormen“ zu Grunde.

Das Institut des „Integrierten Designs“ kann sicherlich zu einer gewissen Flexibilisierung des Baurechts führen und könnte so zur Schöpfung eines attraktiven Bezirksraums beitragen, indem es einerseits der Entwurfsfreiheit und Originalität der

³⁷ Beschluss der Zentrale für die Urbane Erneuerung vom 4. Dezember 2001

³⁸ Dazu siehe Fn.29

³⁹ Toshi Saisei Tokubetsu Sochi Ho (Gesetz über besondere Maßnahmen für die urbane Erneuerung) vom 5. April 2005

⁴⁰ § 59-2 Baustandardgesetz (Fn.12)

⁴¹ § 52(7),56(7) Baustandardgesetz (Fn.12)

Architekten mehr Raum gibt und andererseits zugleich öffentlich zugänglichen Raum vermehrt erzeugt. Dies hingegen wäre nur möglich, wenn die Anpassung des Projekts an die Planungszwecke garantiert wird und wenn das Projekt unter Mitwirkung der Einwohner ausgeführt wird. Stattdessen hat die Änderung von 2002 nur die obengenannte Tendenz der Überbetonung der „Vorabbestimmbarkeit“ im japanischen Baurecht verstärkt.

(3) Übertragung der Planungsvorschlagskompetenz auf die Immobiliengroßunternehmer und die Bürgerinitiativen (mit Abschaffung der Regelungen der bisherigen Stadtplanung)

Die 2002 Reform hat die Planungsvorschlagskompetenz an die sogenannten „Privaten“ gewährt. (i) Mit der Änderung des Stadtplanungsgesetzes⁴² können die Grundeigentümer ihren Planungsentwurf der Planungsbehörde vorschlagen, wenn dem Entwurf von zwei Dritteln der Grundeigentümer zugestimmt wird — ohne die Einschränkung der sogenannten „besonderen urbanen Erneuerungsprojekte“. (ii) Innerhalb des „dringenden Entwicklungsbereichs der urbanen Erneuerung“ kann der private Immobilienunternehmer einen Stadtplan des „dringenden Entwicklungsbereichs der Urbanen Erneuerung“ (*Toshi Saisei Kinkyu Seibi Chiiki*) vorschlagen, ebenfalls mit Zustimmung von zwei Dritteln der Grundstückseigentümer. Dort können alle bestehenden baurechtlichen Beschränkungen abgeschafft und durch den neuen Stadtplan ersetzt werden. Auf den Vorschlag des Unternehmers muss die Planungsbehörde innerhalb von 6 Monaten reagieren.⁴³

Dieses Vorschlagsrecht hat sicher den einen positiven Aspekt, dass es die Idee des staatlichen Monopols des Planungsvorschlagsrechts angreift. Das Vorschlagsrecht des Immobilienunternehmers birgt aber zugleich die Gefahr, dass für eine Mitwirkung der einfachen Bürger Schwierigkeiten entstehen. Zudem muss angemerkt werden, dass hier in grob vereinfachender Weise Immobiliengroßunternehmer, Grundeigentümer, Einwohner, sowie Stadtgestaltungs-NGO schlicht als „Private“ gleichgesetzt werden.

V Fazit: Heikles Verhältnis zwischen Dezentralisierung und Deregulation

Bisher wurde die neuere Entwicklung des japanischen Städtebaurechts skizziert, wobei verschiedene Erscheinungen der Dezentralisierung betrachtet wurden. Hervorzuheben ist, dass die Politik der Dezentralisierung oft mit der Deregulierung auf der einen Seite und mit der bürgerlicher Mitwirkung auf der anderen Seite gekoppelt wird. Diese drei

⁴² § 21-2ff. Stadtplanungsgesetz (Fn.2)

⁴³ Dieses Institut ist zwar dem deutschen Vorhabens- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB)ähnlich, auffällig aber ist, dass hier alle gängigen Planungsverfahren inklusive der Bürgerbeteiligung abgeschafft wurden.

Figuren, Dezentralisierung, Deregulation und bürgerliche Mitwirkung haben natürlich gegenseitige Anknüpfungspunkte, müssen aber dennoch als selbständige Faktoren behandelt werden. Denn es hängt stark vom Kontext und der Strategie der jeweiligen Rechtspolitik ab, was für Faktoren welche Art und Weise kombiniert und gekoppelt werden.

Das klassische Modell des japanischen Baurechts – nämlich die Kombination von Mindestbeschränkung (umfassende Baufreiheit der Grundeigentümer) und staatlicher Reglementierung (staatliche Planungshoheit) - kann heute, zumindest in seiner reinen Form, nicht mehr gelten. Vor allem hängt dies mit der oben erwähnten veränderten Zielsetzung moderner Stadtplanung in einer „urbanized society“ und der damit einhergehenden zunehmenden Dezentralisierung der Stadtplanung zusammen. Die Idee der Mindestbeschränkung (umfassende Baufreiheit der Grundeigentümer) als solche ist jedoch auch heute noch lebendig.

Die Stadtplanungsgesetzesänderung von 2000 bezüglich des „Weißgebietsproblems“ war eine Kombination aus einer Dezentralisierung und einer (begrenzten) Einführung neuer Regulierungsmöglichkeiten der Gemeinden. Den Gemeinden wurden neue Kompetenzen (QuasiStadtentwicklungsgebiet, Sondergebiete mit Einschränkungen für bestimmte Nutzungen) für dieses Problem gewährt. Natürlich darf man nicht vergessen, dass diese Kompetenzen von vornherein nötig geworden waren, gerade weil es die Idee der umfassenden Baufreiheit gibt. Die Lösungsversuche waren auch begrenzt, bestimmt von dem Grundsatz der Mindestbeschränkung. Die Gesetzesänderung bezüglich der Abschaffung der „Linienziehung“ war demgegenüber eine Kombination aus Dezentralisierung und Deregulierung.

Die „urbane Erneuerung“ ist nichts anderes als eine Kombination von Deregulierung und neuer Zentralisierung. Das Institut des „Integrierten Designs“ wurde in ein zahlenmäßiges, gewissermaßen mechanisches Instrumentarium gewandelt, und die Möglichkeit der Einwohnerbeteiligung sowie des Ermessens seitens der Planungsbehörde ging verloren. Die Staatsregierung kann eine Reglementierung mittels einer Bestimmung als „dringender Entwicklungsbereich der urbanen Erneuerung“ eher mit Hilfe der „privaten“ Immobilienunternehmer vornehmen. Sie kann somit für die Abschaffung aller bisherigen Stadtplanungen von den Selbstverwaltungskörperschaften sorgen.

Bei der Einschätzung von Figuren wie der Dezentralisierung oder der bürgerlichen Mitwirkung ist immer der Kontext der Diskussion zu berücksichtigen. Im Falle Japans darf ferner nie die Tatsache außer acht gelassen werden, dass dort die planungsrechtliche Beschränkung der Baufreiheit von vornherein zu locker war. Ferner ist auch zu beachten, mit welcher anderen Rechtspolitik der jeweilige

Dezentralisationsvorschlag verbunden wird.

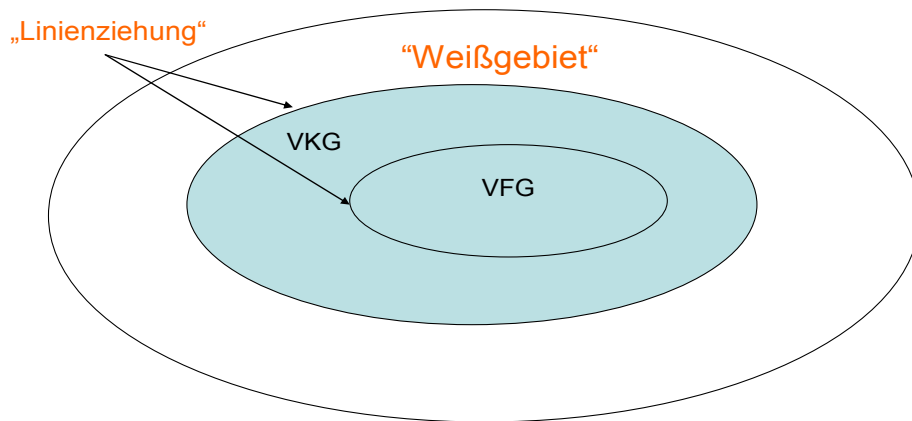
(Nachtrag: August 2006)

Im Mai 2006 wurde die Reform des japanischen Stadtplanungsgesetzes verabschiedet. Das Hauptanliegen der Änderung ist die Kontrolle über großflächige kommerzielle Einrichtungen wie Einkaufszentren, Kinokomplexe um den Niedergang der Innenstädte aufzuhalten. Innerhalb des Stadtentwicklungsbereichs und des Quasi-Stadtentwicklungsbereichs ist der Bau kommerzieller Einrichtungen, die größer als 10,000 m² sind, jetzt nur in 3 Nutzungszonen (Geschäftsgebiet, Geschäftsbereich des Nahbereichs, Quasi-Industriegebiet) (Vgl. Fn.14) erlaubt. Der Bau in der anderen Nutzungszonen und in den sogenannten Weißgebieten (Vgl. I(1)) ist untersagt, so lange keine Distriktplanung (Vgl. II(2)) vorhanden ist.

Auf der anderen Seite ist die Kompetenz für den Quasi-Stadtentwicklungsbereich (III (2)(a)) von den Gemeinden auf den Präfekturen übergegangen, um eine Interessenabstimmung auf regionalen Niveau ermöglichen. Es wird darauf hingewiesen, dass die neuen Kontrollkompetenzen von 2000er Reform nur sehr selten angewendet wurde (nur 3 Fällen von „Quasi-Stadtentwicklungsbereich“ und 12 Fällen von „Sondergebiete mit Einschränkungen für bestimmte Nutzungen“) – vor allem wegen Interessenkonflikten zwischen Gemeinden. Während große kommerzielle Einrichtungen ein Bedrohungsfaktor für die Innenstädte sind, sind die Einrichtungen oft eine attraktive Quelle fuer Steueraufkommens und Arbeitsplätze. Der Bau- und Verkehrsministerium scheint seine Dezentralisierungspolitik seit Ende der 90er Jahre geändert zu haben und sich bezüglich dieses Problems für eine großräumige Interessenabstimmung entschieden.

Abbildung 1

Stadtentwicklungsbereich(=nur 26,3% aller Grundfläche)



VFG=Verstädterungsfördergebiet (*Shigaika Kuiki*)
VKG=Verstädterungskontrollgebiet (*Shigaika Chosei Kuiki*)

Abbildung 2

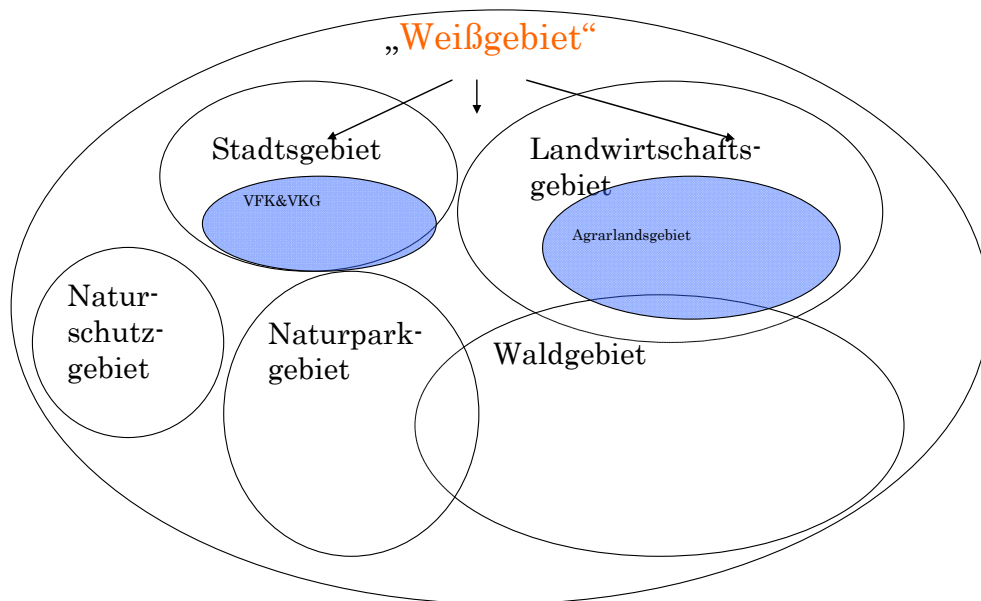


Abbildung 3

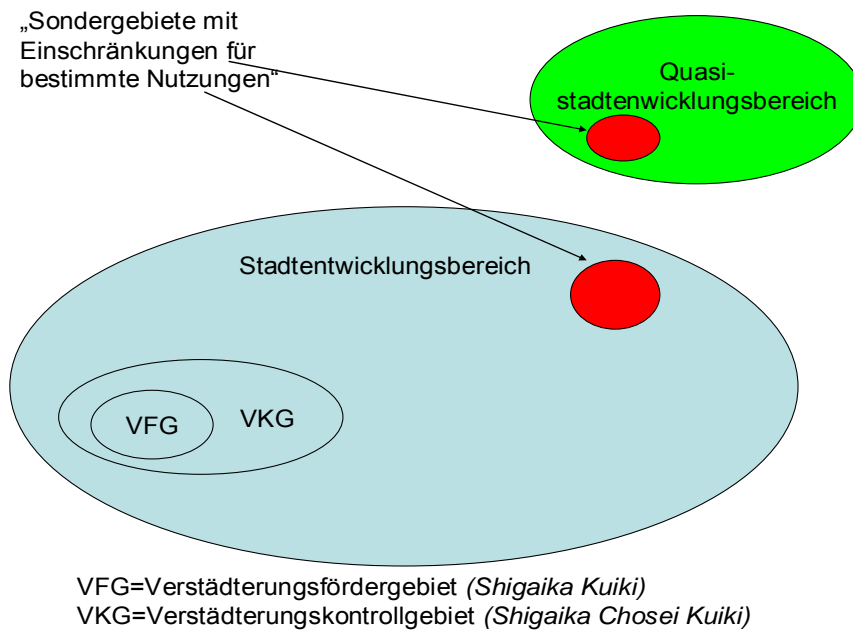
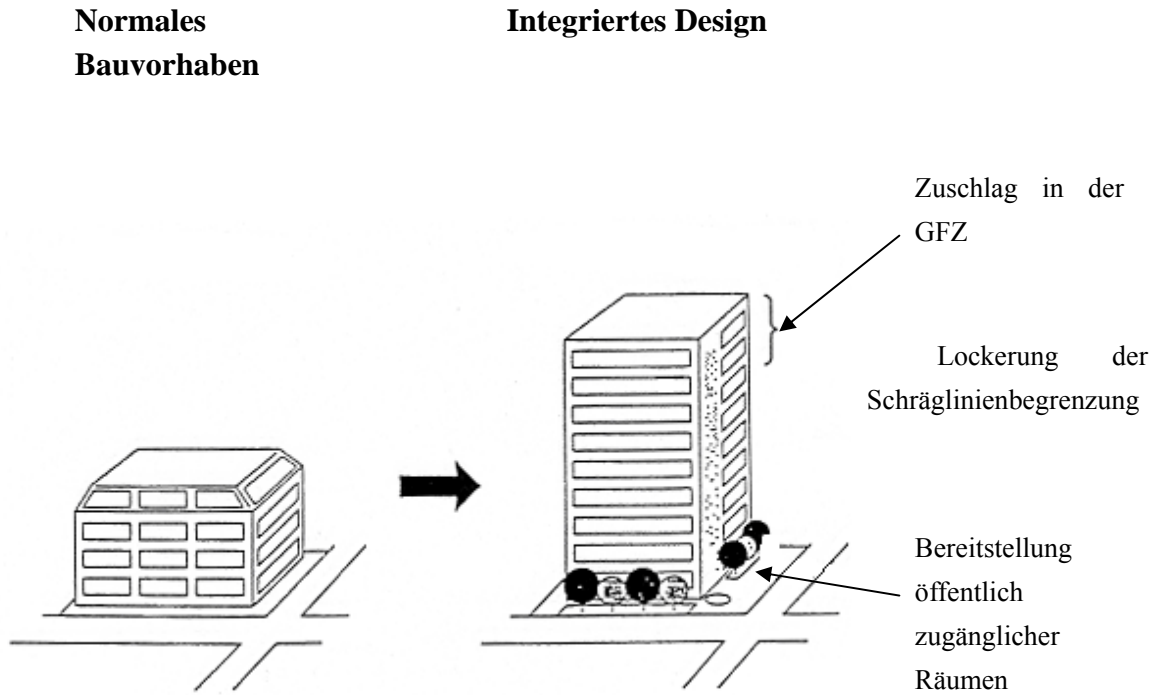


Abbildung 4



<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/kisei/59-2sogo.html>