

# RAUMORDNUNGSRECHT IN JAPAN

Teruaki TAYAMA

## 1. EINFÜHRUNG: DER BEGRIFF DER „RAUMORDNUNG“ IN JAPAN

Unter dem Begriff der „Raumordnung“ versteht man in Deutschland den strukturräumlichen Zustand bzw. die Ordnung eines Raumes, die nicht von selbst optimal sein kann, sondern unter bestimmten Voraussetzungen, die sich aus wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Erfordernissen ergeben, zu gestalten ist (MALZ 1974: 432–433). Es gibt einige japanische Begriffe, die eine diesem Wort ähnliche Bedeutung besitzen, so z. B. *kūkan chitsujo*, *kokudo seibi*, *kokudo kaihatsu* oder *kokudo riyō*. Meines Erachtens ist der Begriff „*kokudo seibi*“ am treffendsten. Es gibt zwar kein japanisches Gesetz, das den Namen „*Kokudo seibi-hō*“ hat, doch existieren bereits seit der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg Gesetze oder Verordnungen, die die Raumordnung betreffen.

Raumordnung stellt schon seit rund hundert Jahren in den hochindustrialisierten Ländern sowohl eine bedeutende politische Aufgabe als auch ein wichtiges Forschungsgebiet dar, wobei nicht nur Politikwissenschaft, Finanzwissenschaft oder die Wirtschaftswissenschaften, sondern auch die Rechtswissenschaften wichtige Beiträge geliefert haben. Raumordnungsprobleme konzentrieren sich dabei auf den Bereich des öffentlichen Rechts. Raumordnungspolitik bezieht sich jedoch auch sehr eng auf das Bodeneigentum. So ist es eine zentrale Frage, wie das Privateigentum an Boden, insbesondere auch die Entschädigungsproblematik, reguliert ist.

Die wichtigsten japanischen Gesetze, die inhaltlich dem deutschen Raumordnungsgesetz in etwa entsprechen, sind zur Zeit das Gesetz über die Flächennutzungsplanung (*Kokudo riyō keikaku-hō*; 1974) und das Gesetz zur Grundordnung des Bodens (*Tochi kihon-hō*; 1989). Außerdem gibt es noch viele wichtige Gesetze, die inhaltlich die Raumordnung im städtischen Bereich betreffen. Hier kann man z. B. die japanischen Gesetze, die in etwa dem deutschen Baugesetzbuch entsprechen, das Stadtplanungsgesetz (*Toshi keikaku-hō*; 1968) und das Gebäudebaugesetz (*Kenchiku kijun-hō*; 1950), nennen. Bezogen auf den ländlichen Raum gibt es daneben u. a. das Gesetz über den landwirtschaftlichen Boden (*Nōchi-hō*; 1952) und das landwirtschaftliche Förderungsgesetz (*Nōgyō shinkō chiiiki no seibi ni kansuru hōritsu*; 1969).

## 2. DIE PERIODE DES WIEDERAUFBAUS DER JAPANISCHEN WIRTSCHAFT (1945–1954)

### 2.1. Vorbemerkung: Kurzgeschichte des Raumordnungsrechts vor dem Zweiten Weltkrieg

Infolge der Aufhebung des Feudalsystems und der Beseitigung der Ständesprivilegien der Samurai ab dem Jahre 1868 wurden etwa 1,2 Millionen Personen beschäftigungslos. Die Meiji-Regierung sah es als eine ihrer wichtigsten Aufgaben an, das Problem der Arbeitslosigkeit auf dem Lande zu lösen. Seit 1869 organisierte die Regierung ein Programm zur planmäßigen Besiedlung von Hokkaidō. Es wurde 1870 ein „Staatsamt für Siedlung“ eingerichtet und eine Siedlungsverordnung erlassen. Die Regierung hatte auch für die Tōhoku-Region verschiedene Siedlungsmaßnahmen seit Anfang der Meiji-Ära durchgeführt.

Während die innere Kolonisation auf Hokkaidō und die Landesentwicklungs politik in der Tōhoku-Region als regionale Landesentwicklungsplanung charakterisiert werden können, hatte die Regierung 1940 einen globalen Bodennutzungs- und Landesentwicklungsplan (*Kokudo keikaku settei yōkō*) für das gesamte Staatsgebiet festgesetzt, dem aber schon wegen des Krieges nur wenig Erfolg beschieden war. Man nimmt an, daß die Idee für diesen Plan von der deutschen Raumordnung beeinflusst worden war (SŌGŌ SEISAKU KENKYŪKAI 1963: 43–44; TAYAMA 1978: 9).

### 2.2. Raumordnungsgesetzgebung für das gesamte Land und den städtischen Bereich

Kurz nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Strukturen in der japanischen Gesellschaft in vielen Beziehungen demokratisiert. Raumordnungsprojekte unter militärischen Aspekten wurden aufgehoben und ein neuer Raumordnungsplan für den Wiederaufbau der Städte (*Fukkō kokudo keikaku yōkō*) bereits 1946 vom noch bestehenden Innenministerium (Naimushō) abgefaßt und veröffentlicht. Auch dieser zeigte allerdings keine Wirkung.

Das „Zentralamt für wirtschaftliche Stabilisierung“ (Keizai Antei Honbu), das aus der Politik der amerikanischen Besatzungsmacht entstanden war, konnte weder die Konkurrenz zwischen den Regionen ausgleichen noch die verschiedenen Meinungen der betreffenden Ministerien harmonisieren. Der Grund hierfür bestand vor allem darin, daß das Zentralamt mit Beamten aus verschiedenen Ministerien besetzt wurde, die meistens stärker das Interesse des Ministeriums, aus dem sie stammten, vertraten und kaum versuchten, selbständige Auffassungen und Zielsetzungen zu

entwickeln. Des weiteren wirkte sich höchst nachteilig aus, daß es keine eigenen Finanzierungsmittel für das betreffende Vorhaben besaß.

Als Grundgesetz für die Regionalplanung wurde 1950 das „Gesetz zur umfassenden Landesentwicklung“ (*Kokudo sōgō kaihatsu-hō*) verabschiedet, mit dem einige wichtige Regionalplanungsgesetze gleichzeitig beschlossen wurden. Der Zweck des Gesetzes bestand darin, unter Berücksichtigung der natürlichen Voraussetzungen des Raumes und unter Beachtung von ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Gesichtspunkten den gesamten Raum harmonisch zu entwickeln und zu erhalten sowie die örtlichen Bedingungen für die Industrie zu verbessern und damit der Erhöhung der Sozialwohlfahrt zu dienen.

Auf der Grundlage dieses Gesetzes ließen sich einzelne Pläne für Bodennutzung, Wassernutzung, Unfallverhütung, harmonische Besiedlung, zweckmäßige Ortsbedingungen sowie für öffentliche Anlagen und Kultur-, Gesundheits- und Fremdenverkehrseinrichtungen beschließen und koordinieren. Der Gesamtentwicklungsplan sollte auf vier Ebenen abgefaßt werden, und zwar auf der Staatsebene, auf der sogenannten großen Kreisebene (Planungsräume, die mehr als zwei Präfekturen umfaßten), auf der Präfekturbene und auf der Ebene von Sondergebieten (*tokutei chiiki*).

Während man für die Staatsebene keinen Gesamtentwicklungsplan beschloß, wurden auf der Sondergebietsebene Förderpläne für insgesamt 22 Gebiete festgesetzt, die fast ein Drittel des gesamten Landes ausmachten, wobei diese Pläne aber nicht miteinander koordiniert oder verflochten waren (SŌGŌ SEISAKU KENKYŪKAI 1963: 43–44).

### 2.3. Raumordnungsgesetzgebung für den ländlichen Raum

Nach der Durchführung der landwirtschaftlichen Bodenreform im Rahmen der Besatzungspolitik blieben noch zwei wichtige Probleme im Bereich der Landwirtschaft offen: die Flurbereinigung bzw. die Flächenzusammenlegung und eine Sonderregelung für die Vererbung landwirtschaftlicher Betriebe. Während das Sondererbgesetz für landwirtschaftliche Produktionsmittel (z.B. Boden und Gebäude) zweimal dem Parlament vorgelegt, aber letztlich nicht verabschiedet wurde, konnte das Flurbereinigungsgesetz (*Tochi kairyoe-hoe*) 1949 die gesetzlichen Hürden passieren. Seine wichtigsten Regelungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Zweck des Gesetzes war es, die erforderlichen Vorschriften für eine zweckmäßige und beschleunigte Durchführung der Bodenverbesserung, der Kultivierung, der Erhaltung und der Zusammenlegung der landwirtschaftlichen Flächen bereitzustellen; damit verfolgt das Flurbereinigungsgesetz das Ziel, zur Erhöhung der landwirtschaftlichen

Produktivität, zur Steigerung der landwirtschaftlichen Gesamtproduktion, zur Änderung der Bodennutzung zwecks Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion und zur Verbesserung der Agrarstruktur im allgemeinen beizutragen. Die Flurbereinigung ist so durchzuführen, daß sie zur Förderung der Landeskultur und Erhaltung der gesamten Landschaft und damit zur Entwicklung der Volkswirtschaft beiträgt (§ 1).

2. Teilnehmer der Flurbereinigung sind in der Regel Personen, die landwirtschaftliche Flächen aufgrund ihres Eigentumsrechts bewirtschaften oder selbstbewirtschaftende Landwirte, die landwirtschaftliche Flächen aufgrund eines anderen Rechts bewirtschaften (§ 3).
3. Die Flurbereinigung wird von der Gemeinschaft der einzelnen Beteiligten, dem Staat, der Präfektur, der Gemeinde, einer landwirtschaftlichen Genossenschaft und einer Vereinigung zur Rationalisierung des Besitzes von landwirtschaftlichen Flächen (*nōchi hoyū gōrika kyōkai*; ähnlich der Siedlungsgesellschaft in Deutschland) durchgeführt. Zuständig für den Landtausch (§ 97; ähnlich dem freiwilligen Landtausch in Deutschland) sind der Agrarausschuß (*nōgyō iinkai*), die Teilnehmergemeinschaft, die landwirtschaftliche Genossenschaft, die Vereinigung zur Rationalisierung des Besitzes von landwirtschaftlichen Flächen und die Gemeinde.
4. Voraussetzung für die Gründung einer Teilnehmergemeinschaft ist, daß mehr als 15 Grundstücksberechtigte (Teilnehmer) ein bestimmtes Flurbereinigungsgebiet, den Entwurf für einen Flurbereinigungsplan und die Grundzüge für die Satzung der Teilnehmergemeinschaft festgelegt haben, daß der Bürgermeister der betroffenen Gemeinde angehört wird, daß diese Angelegenheiten veröffentlicht werden und daß mit Zustimmung von über zwei Drittel der Grundstücksberechtigten ein entsprechender Antrag bei dem Gouverneur der Präfektur gestellt wird (vgl. §§ 5–11).
5. Die wichtigsten Aufgaben der Teilnehmergemeinschaft bestehen darin, daß sie erstens den Plan über den Grundstucksaustausch bei der Zusammenlegung im Flurbereinigungsgebiet aufzustellen und hierfür die Genehmigung des Präfekturgouverneurs einzuholen hat, sofern ein solcher Plan für die Durchführung der Flurbereinigung erforderlich ist (vgl. §§ 52–54–2). Zweitens muß sie nach Maßgabe einer Ministerialverordnung eine Geschäftsordnung über die Durchführung der Geschäfte nach § 2, Abs. 2, Nr. 1 des Flurbereinigungsgesetzes erlassen und vor der Durchführung dieser Geschäfte eine Genehmigung des Gouverneurs der Präfektur einholen.
6. Auf Antrag der Teilnehmer oder auch der Gemeinde kann vom Staat oder von der Präfektur eine großräumige Flurbereinigung durchgeführt

werden (§ 85). In bestimmten Fällen ist eine Flurbereinigung auch ohne Antrag durchführbar (§ 87–2).

7. Ein Landtausch ohne größere Bodenverbesserungen kann vom Agrar Ausschuß, einer Teilnehmergeinschaft, einer landwirtschaftlichen Genossenschaft, einer Vereinigung zur Rationalisierung des Besitzes von landwirtschaftlichen Flächen oder einer Gemeinde durchgeführt werden (§ 97). Dazu muß ein entsprechender Antrag von mehreren Landwirten mit Zustimmung von mindestens der Hälfte der Eigentümer bzw. der übrigen Nutzungsberechtigten in bezug auf die betreffenden landwirtschaftlichen Flächen gestellt werden. In diesem Fall ist ein Landtausch unter bestimmten Voraussetzungen möglich (§ 97, Abs. 1–4).

Das Flurbereinigungsgesetz wurde 1964 an die Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes von 1961 (*Nōgyō kihon-hō*) angepaßt. Hatte das bisherige Flurbereinigungsgesetz auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion abgezielt, so wurden bei der Novellierung als Zweckbestimmungen die Erhöhung der Produktivität, die Steigerung der landwirtschaftlichen Gesamtproduktion sowie die Verbesserung der Agrarstruktur angesprochen. Mit der Gesetzesänderung wurden Weideflächen mit zur Flurbereinigung herangezogen, die Vorschriften über den Landtausch verbessert, eine Rahmenplanung eingeführt und Erleichterungen für die Flurbereinigung durch den Staat oder die Präfektur geschaffen (TAYAMA 1978: 49–51).

1952 trat zum 6. Jahrestag der Bodenreform das Gesetz über den landwirtschaftlichen Boden (*Nōchi-hō*) in Kraft. Das neue Gesetz faßte das bisherige Gesetz über die Schaffung selbstwirtschaftender Landwirte (*Jisakunō sōsetsu tokubetsu sochi-hō*), das Regulierungsgesetz über den landwirtschaftlichen Boden (*Nōchi chōsei-hō*) sowie eine auf besatzungsrechtlicher Ermächtigung beruhende Regierungsverordnung über die Zwangsabtretung von Grundstücken im wesentlichen zusammen (diese Gesetze und Verordnungen waren für die Durchführung der Bodenreform verabschiedet worden). Damit wollte man den großen Erfolg der landwirtschaftlichen Bodenreform erhalten. Das Gesetz verfolgte drei Hauptziele:

1. Die Förderung des Bodenerwerbs durch selbstwirtschaftende Landwirte:
  - a) Die Übertragung von Rechten und die Änderung der Nutzung bei landwirtschaftlichen Flächen bedürfen grundsätzlich der Genehmigung des Präfekturgouverneurs (§§ 3–5).
  - b) Niemand darf Eigentum an Pachtland in einer Gemeinde haben, in der er selbst nicht wohnt (§ 6). Niemand darf in einer Gemeinde, in der er selbst wohnt, Pachtland besitzen, wenn dessen Fläche größer als die

für die betroffene Präfektur bestimmte ist. In Hokkaidō etwa beträgt die Höchstgrenze 4 ha, in den übrigen Präfekturen durchschnittlich 1 ha (§ 6).

2. *Der Schutz von Nutzungsrechten:*

- a) Ein Pachtvertrag über Acker- oder Weideland ist nach Überlassung der Pachtsache an den Pächter ohne Eintragung ins Grundbuch gegenüber einem Dritten, der nach der Verpachtung ein dingliches Recht an dem Acker- oder Weideland erwirbt, wirksam (§ 18). Nach dem japanischen BGB war dies vorher nicht möglich gewesen.
- b) Ein Pachtvertrag ist in der Regel unter den gleichen Bedingungen des bisherigen Pachtvertrages als verlängert anzusehen, sofern der Verpächter oder Pächter bei einem befristeten Pachtvertrag über Acker- oder Weideland im Zeitraum zwischen einem Jahr und sechs Monaten vor Ablauf der Pacht seinem Vertragspartner nicht mitgeteilt hat, daß er die Pacht nicht fortsetzen will (§ 19).
- c) Der Verpächter oder der Pächter von Acker- und Weideland dürfen in der Regel nicht ohne Zustimmung des Gouverneurs der Präfektur das Pachtverhältnis kündigen, die Auflösung der Pacht anzeigen, auf Grund einer Einigung die Pacht aufheben oder die Nichtverlängerung des Pachtvertrages mitteilen (§ 20).
- d) Es ist eine Vereinbarung unzulässig, den Pachtzins anders als in der Form eines bestimmten Geldbetrages zu entrichten oder zu empfangen (§ 21).
- e) Jede Partei kann verlangen, daß der Vertragspartner ohne Rücksicht auf den Inhalt des Vertrages in eine angemessene Erhöhung oder eine Ermäßigung des Pachtzinses einwilligt, soweit dem betreffenden Vertragsteil nach dem Verkaufspreis oder den Herstellungskosten der angebauten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, nach seinen sonstigen wirtschaftlichen Verhältnissen oder im Vergleich mit dem Pachtzins vergleichbarer Nachbargrundstücke eine Erhöhung oder eine Ermäßigung des Pachtzinses zugemutet werden kann (§ 23, zur Ermäßigung des Pachtzinses wegen höherer Gewalt vgl. § 24).
- f) Der Inhalt des Pachtvertrages über Acker- oder Weideland muß von beiden Teilen schriftlich niedergelegt werden (§ 25).

3. *Sonstige Regelungen des Nutzungsverhältnisses zum Zwecke einer rationellen landwirtschaftlichen Nutzung:*

- a) Ein selbstbewirtschaftender Landwirt kann in bestimmten Fällen nach Maßgabe einer Ministerialverordnung mit Zustimmung des Agrarausschusses vom Eigentümer anderer Grundstücke oder Bauten bzw. von dem hieran Berechtigten die Einräumung eines Nutzungsrechts verlangen.

- b) Wenn eine Gemeinde oder eine landwirtschaftliche Genossenschaft zum Zweck der gemeinsamen Nutzung ein Weiderecht an Grundstücken als Futtergrundlage für das Vieh benötigt, so kann sie nach Maßgabe einer Ministerialverordnung unter Zustimmung des Präfekturgouverneurs mit dem Eigentümer der betreffenden Grundstücke bzw. mit dem Inhaber anderer Rechte an diesen Grundstücken über die Beschränkung oder Aufhebung der Rechte, die der Begründung oder Ausübung eines Pachtverhältnisses über das Weideland entgegenstehen, verhandeln (§ 75–2). Führen die Verhandlungen zu keinem Ergebnis, wird ein Schiedsverfahren durch den Gouverneur der Präfektur eingeleitet.
- c) Der Agrarausschuß ist auf Antrag der beiden Vertragsparteien oder eines Vertragsteiles nach Maßgabe einer Ministerialverordnung befugt, bei Streitigkeiten über Nutzungsverhältnisse bei Acker- oder Weideland zu schlichten (§ 43–2) (TAYAMA 1978: 45–47).

### 3. DIE ERSTE HÄLFTE DER HOCHWACHSTUMSPERIODE (1955–1965)

#### 3.1. Raumordnungsgesetzgebung für das gesamte Staatsgebiet

Um 1955 begann die Periode des höchsten Wirtschaftswachstums in der japanischen Geschichte. Japan avancierte zu einer starken Wirtschaftsmacht, was schlechte Bedingungen für raumordnerische, auf eine harmonische Entwicklung des gesamten Landes ausgerichtete Ziele mit sich brachte, insofern die reale Entwicklung alle planerischen Ansätze überrollte. Nach 1957 wurden große Teile Japans, darunter die präfekturübergreifenden Regionen Tōhoku (1957), Kyūshū (1959), Shikoku (1960), Chūgoku (1960) und Hokuriku (1960) mit regionalen Landesentwicklungskonzepten bedacht. Die entsprechenden Gesetze brachten aber keinerlei Integrationseffekte; sie basierten ohnehin nur auf der Absicht, mit Hilfe des in Erfüllung dieses Gesetzes zu errichtenden Verwaltungsapparates vom Staat möglichst viel Finanzhilfe zu erhalten (SŌGŌ SEISAKU KENKYŪKAI 1963: 45–46).

Rund zwölf Jahre nach Inkrafttreten des grundlegenden Landesentwicklungsgesetzes wurde der erste „Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes“ (*Zenkokudo sōgō kaihatsu keikaku*; 1962) festgesetzt. Die in diesem Plan formulierten Grundgedanken machen deutlich, was man schon damals im Bereich der Raumordnung in Japan für problematisch hielt. So bestand das Hauptziel darin, das Ungleichgewicht in der Bevölkerungsverteilung durch geeignete Erschließungsmaßnahmen in den Abwanderungsgebieten rückgängig zu machen. Während die großen Bal-

lungsgebiete von der öffentlichen Förderung ausgeschlossen blieben, sollte in den übrigen Gebieten das Ziel des Planes mit Fördermaßnahmen wie der Ansiedlung von Schlüsselindustrien nach dem Konzept der Wachstumspole erreicht werden. Dabei forderte man zwei Voraussetzungen von den Städten, die als „Wachstumspole“ in Frage kamen: eine bestimmte Mindestgröße und das Vorhandensein von Verwaltungszentren für Wirtschaftsunternehmen. Die Städte sollten ein starkes Erschließungspotential besitzen und andere neu zu erschließende oder schon entwickelte Städte sowie vor allem auch das von rückständiger Landwirtschaft und Fischerei geprägte Umland beeinflussen. Letztlich wurden 15 Stadtregionen als „neue Industriestädte“ (*shin sangyō toshi*) ausgewiesen (SŌGŌ SEISAKU KENKYŪKAI 1963: 47–48).

Neben der Wachstumspolkonzeption verwendete die Planung ein zweites Förderungskonzept, das dieser Methode genau widersprach. Man definierte „Sanierungsgebiete“ (hochverdichtete industrialisierte Zonen; *kamitsu chiiki*), „in eine planmäßige Ordnung zu orientierende Gebiete“ (*seibi chiiki* um die Sanierungsgebiete; z. B. den Bereich der Kantō-Ebene) und „Erschließungsgebiete“ (*kaihatsu chiiki*). Diese Raumkategorien entsprachen in dieser Reihenfolge im wesentlichen den Ballungskernen, ihren Umlandzonen und den peripheren Räumen (JICHISHŌ ZAISEIKYOKU SHIDŌKA 1966: 43). Die Förderung der Sanierungsgebiete führte nun dort zu einer Verbesserung der Infrastruktur und damit auch zu einer Attraktivitätssteigerung für die Großstadtkerne. Dies begünstigte zweifelsohne das erneute Anschwellen des Zuwanderungsstroms in die Großstädte und trug somit noch zur Verstärkung des räumlichen Ungleichgewichts bei. Offensichtlich war der wirtschaftliche und politische Druck zugunsten der Ballungsraumsanierung stärker als der zugunsten einer aktiven Erschließung des ländlichen Raumes.

### 3.2. Raumordnungsgesetzgebung für die Großstadtregionen

Während des wirtschaftlichen Hochwachstums erwies sich insbesondere die städtische Raumordnung als überfordert, da sie mit dem starken Bevölkerungswachstum einer Großstadt wie z. B. Tōkyō kaum mehr Schritt halten konnte. Schon ein 1950 verabschiedetes Gesetz über den Aufbau der Metropolen scheiterte deswegen. 1956 wurde schließlich das „Gesetz zur Konsolidierung der Hauptstadtregion“ (*Shutoken seibi-hō*) erlassen. Dieses Gesetz sollte eine unplanmäßige Zersiedlung in den angrenzenden Präfekturen aufhalten bzw. rückgängig machen, insofern es dort trotz des oben genannten Gesetzes über den landwirtschaftlichen Boden zu einer unkontrollierten Bebauung von Agrarflächen gekommen war.

Der Plan des neuen Gesetzes hatte den „Greater London Plan“ von 1944 zum Vorbild. Er sah vor, daß Tōkyō von einem breiten, von geschlossener Bebauung freizuhaltenen Grüngürtel (*kinkō chitai*) eingeschlossen werden sollte. Außerhalb des Grüngürtels sollten sich in einer Entfernung von weniger als 100 km zur Tōkyōer Stadtmitte mehrere Satellitenstädte (*shigaichi kaihatsu kuiki*) anschließen. Auch dieser Plan blieb jedoch erfolglos, weil er nicht von wirkungsvollen Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungszuständigkeit, zur Berücksichtigung eines differenzierten Kostenrahmens und zur Sicherung der vorhandenen Grünflächen begleitet war (JICHISHŌ ZAISEIKYOKU SHIDŌKA 1966: 300–302).

### 3.3. Raumordnungsgesetzgebung für den ländlichen Raum

Im Jahre 1961 wurde das Landwirtschaftsgesetz (*Nōgyō kihon-hō*) beschlossen, für das das deutsche Landwirtschaftsgesetz vom 5.9.1955 als Vorbild diente. Hier wie dort bildete der wirtschaftliche Aufschwung der Nachkriegszeit den Hintergrund für die Gesetzgebung. Die Schwerpunkte der Agrarpolitik bestanden in der Vergrößerung der landwirtschaftlichen Betriebe und einer Steigerung der Produktivität. Das Landwirtschaftsgesetz verfolgte dabei das konkrete Ziel, die Produktivität der Landwirtschaft an die der Industrie anzugleichen und auf diese Weise den Lebensstandard der Landwirte auf das Niveau der Stadtbewohner zu heben.

Explizit sind die staatlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und der landwirtschaftlichen Produktion in § 2, Nr. 2–7 niedergelegt worden. Maßnahmen, die die Förderung der Lebensbedingungen im ländlichen Raum (z. B. die ärztliche Versorgung) zum Gegenstand haben und damit die wirtschaftliche und soziale Stellung der Landwirte verbessern, sind in § 2, Nr. 8 enthalten. Die Präfekturen werden neben dem Staat verpflichtet, ähnliche Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur zu ergreifen (§ 3). Die Regierung hat die Maßnahmen zur Strukturverbesserung, die in § 2, Abs. 1 niedergelegt worden sind, zu finanzieren (§ 4). Darüber hinaus wird die Regierung verpflichtet, einen Bericht über die Lage der Landwirtschaft und über die ergriffenen Maßnahmen dem Parlament vorzulegen (§ 6).

Weiterhin wurden die im Sinne der damaligen Agrarpolitik durch das Landwirtschaftsgesetz angestrebten Betriebsformen in drei Kategorien eingeteilt: Die erste Gruppe umfaßte die Betriebe, die über mehr als 1,5 ha landwirtschaftliche Fläche verfügten, die zweite Gruppe wurde von Betrieben gebildet, die 0,5 – 1,5 ha umschlossen, und zur dritten Gruppe schließlich gehörten solche landwirtschaftlichen Betriebe, deren Flächengröße unter 0,5 ha lag. Die Betriebe der ersten Gruppe waren meist wirt-

schaftlich stabil. Bei den Betrieben der dritten Gruppe übten die Betriebsleiter gewöhnlich einen Nebenberuf aus; auf diese Weise sicherten sie sich einen festen Lebensunterhalt. Die Leiter der Betriebe in der zweiten Gruppe hingegen hatten gewöhnlich keinen Nebenberuf. Sie sollten nach dem Willen des Gesetzgebers ihre landwirtschaftlichen Betriebe entweder vergrößern, wozu das Gesetz Hilfestellungen gab, oder aber einen anderen Beruf ergreifen.

Mit der Zeit wurde allerdings offensichtlich, daß es u. a. als Folge der Einflüsse, die von den Entwicklungen auf dem internationalen Agrarmarkt ausgingen, nicht ausreichte, die Agrarpolitik allein nach dem Landwirtschaftsgesetz auszuüben (TAYAMA 1978: 61–63).

Als weitere wichtige legislative Maßnahme in diesem Zeitraum sind die Änderungen des Gesetzes über den landwirtschaftlichen Boden von 1962 zu nennen. Sie wurden vollzogen, um auf diese Weise eine Anpassung an das Landwirtschaftsgesetz von 1961 zu erreichen.

Im einzelnen wurde erstens die Rechtsform einer Vereinigung für landwirtschaftliche Produktion (*nōgyō seisan hōjin*; § 2, Abs. 7) geschaffen, die wiederum unter vier verschiedenen Gesellschaftsformen, nämlich als besondere landwirtschaftliche Genossenschaft, als offene Handelsgesellschaft, als Kommanditgesellschaft oder als Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet werden konnte. Alle vier Gesellschaftsformen sind nach japanischem Recht juristische Personen. In der Regel bringen die Mitglieder ihr Land in die Vereinigung nicht zu Eigentum, sondern nur zur Nutzung ein. Eine solche Vereinigung kann unter strengen Voraussetzungen landwirtschaftliche Flächen bewirtschaften (§ 7, Abs. 1, Nr. 3).

Zweitens kann ein landwirtschaftlicher Grundeigentümer, der nicht mehr tätig sein will, seine Grundstücke einer landwirtschaftlichen Genossenschaft überlassen (§ 10 Abs. 3 des Gesetzes über landwirtschaftliche Genossenschaften; *Nōgyō kyōdō kumiai-hō*). Dabei ist eine Genehmigung nach § 3 des Gesetzes über den landwirtschaftlichen Boden nicht erforderlich. Drittens schließlich wurde der Besitz an Acker- und Weideland auch von mehr als 3 ha (auf Hokkaidō von mehr als 12 ha) gestattet, wenn man in der Lage ist, das Acker- und Weideland *überwiegend* alleine zu bewirtschaften, was bedeutet, daß der Betriebsleiter nunmehr auch fremde Arbeitskräfte einsetzen durfte.

Diese Gesetzesänderungen erzielten allerdings ebenfalls nicht das angestrebte Ergebnis. Selbst eine vermögende Genossenschaft konnte wegen der Preissteigerungen nur mit großen Schwierigkeiten Land pachten oder kaufen; die Überlassung von landwirtschaftlichen Flächen an eine solche Vereinigung gestaltete sich überdies als in der Regel zu kompliziert für den einzelnen Landwirt (TAYAMA 1978: 64–66).

#### 4. DIE ZWEITE HÄLFTE DER HOCHWACHSTUMSPERIODE (1966–1975)

##### 4.1. Raumordnungsgesetzgebung für das gesamte Land sowie die Großstadtregionen

Von 1967 an bemühte sich das Quasiministerium für Wirtschaftsplanung (Keizai Kikakuchō; engl.: Economic Planning Agency) um die Überarbeitung des Landesentwicklungsplanes, indem drei Forschungsgruppen gebildet wurden. Aufgrund der Ergebnisse dieser Gruppen wurde 1969 ein neuer Landesentwicklungsplan (*Shin zenkokudo sōgō kaihatsu keikaku*) durch das Kabinett unter Premierminister Satō verabschiedet. Im Hintergrund stand die Absicht, einen qualifizierten Wohlfahrtsstaat und menschenwürdige Umweltbedingungen zu schaffen. Dies sollte durch die gleichzeitige Realisierung der folgenden vier allgemeinen Ziele erreicht werden:

1. Durch verstärkten Naturschutz soll das menschliche Leben mit der Naturlandschaft in Einklang gebracht werden.
2. Durch Schaffung eines für einzelne Gebiete geeigneten Erschließungsunterbaus sollen im gesamten Land gleichmäßige Entwicklungschancen hergestellt werden.
3. Durch Spezialisierung, die die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt, soll die Landnutzung effizienter gestaltet werden.
4. In den Gemeinden sollen sichere, gesunde und angenehme Umweltvoraussetzungen geschaffen bzw. gesichert werden.

Konkret plante man den Aufbau neuer Schwerindustriekomplexe in den peripheren Räumen des japanischen Archipels, um die Ballungsräume von weiteren Umweltbelastungen freizuhalten. Die verkehrliche Verbindung zwischen diesen Komplexen und den großen Metropolen sollte durch den Ausbau des Schienen- und Straßenverkehrsnetzes garantiert werden.

Währenddessen stiegen die Bodenpreise seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre immer höher. Bereits 1973 erreichte der Preisindex auf der Basis von 1970 je Grundstück in den damals sechs Millionenstädten einen Wert von durchschnittlich 199. Er hatte sich also in nur drei Jahren verdoppelt. Zur Beschleunigung der Bodenpreisspirale trugen nicht nur die aktiven Spekulanten mit hoher Kapitalausstattung, sondern auch passive Spekulanten, die nicht verkauften und so das Angebot knapp hielten, bei. Zu diesen passiven Spekulanten zählten auch ehemalige aktive Spekulanten, die im Besitz großer Brachflächen waren, und Nebenerwerbslandwirte, die von ihnen nicht mehr bewirtschaftete Flächen in ihrem Besitz hielten.

1968 versuchte die Regierung in Reaktion auf die akute Baulandknappheit, die städtische Raumordnung auf eine neue Grundlage zu stellen. In

Frage kam eine wesentliche Veränderung des Stadtplanungsrechts. Es wurde das Stadtplanungsgesetz (*Toshi keikaku-hō*) verabschiedet, das 1969 in Kraft trat. Das Gesetz teilte das Land in folgende drei Zonen auf, deren Aufteilung nach zehn Jahren zu überprüfen war: erstens die Verstädterungs(förderungs)zone (*shigaika kuiki*), die die schon verstädterten Gebiete und den erst teilerschlossenen Stadtrand enthielt, zweitens die Verstädterungskontrollzone (*shigaika chōsei kuiki*), die das städtische Umland umfaßte und für die vorläufig ein grundsätzliches Bauverbot galt, und drittens die Außenzone der Stadtplanung (vgl. hierzu auch den Beitrag von Horiguchi in diesem Band).

Das Gesetz wird auf einzelne Gemeinden angewendet, wobei die Ballungsgebiete der großen Metropolen mittlerweile vollständig erfaßt sind. Ein wesentliches Ziel des Gesetzes bestand natürlich darin, die Bodenspekulation einzudämmen und eine sinnvolle Raumordnung zu ermöglichen. Erreicht wurde freilich eher das Gegenteil, denn es entwickelten sich große Bodenpreisunterschiede zwischen der Verstädterungsförderungszone und der Verstädterungskontrollzone. Diese führten zur Hamsterung von Flächen insbesondere durch große Unternehmen und Immobilienfirmen, die in Grenznähe außerhalb der Verstädterungsförderungszone billige landwirtschaftliche Flächen aufkauften, weil sie eine baldige Ausdehnung der Förderungszone und damit die Freigabe als Bauland erwarteten. Dadurch wurde letztlich der unregelmäßige *urban sprawl* in den japanischen Großstadtreionen noch gefördert.

Die üble Bodenspekulation hielt auch in der ersten Hälfte der 70er Jahre an. Schon vor der Ölkrise, also noch in der Phase der Hochkonjunktur, war offensichtlich geworden, daß der neue umfassende Landesentwicklungsplan bereits überholt war. Angesichts dieser Situation wurde 1974 das Quasiministerium für Raumordnung (Kokudochō; engl.: Land Agency) gegründet, das die Aufgabe hat, die schon in Kraft getretenen verschiedenen Gesetze hinsichtlich ihrer raumordnungs- und regionalpolitischen Wirkungen aufeinander abzustimmen.

Im Jahre 1974 wurde das Gesetz über die Flächennutzungsplanung (*Kokudo riyō keikaku-hō*) erlassen. Die Ziele des Gesetzesentwurfs lagen darin, nicht nur eine rationelle, umweltfreundliche Bodennutzung zu regeln, sondern auch eine positive Landesentwicklung zu fördern. Die im Entwurf noch vorhandenen Vorschriften über „Maßnahmen für positive Landesentwicklung“ (*Kokudō sōgō kaihatsu o kyōryoku ni suishin-suru taisei*) wurden jedoch nicht in das Gesetz übernommen. Eine wichtige Regelung des Gesetzes ist, daß der Gouverneur einer Präfektur „Regelungszonen“ und „Beobachtungszonen“ festsetzen kann. Unter einer „Regelungszone“ (*kisei kuiki*) versteht man im Falle von Stadtplanungsgebieten eine Zone, in der es eine sehr starke Bodenspekulation gibt bzw. in der eine sehr starke Bo-

denspekulation eintreten könnte. Wenn der Boden außerhalb eines Stadtplanungsgebietes liegt, versteht man darunter hingegen die Zone, in der man ohne Beseitigung der Bodenspekulation eine sachgerechte und rationelle Bodennutzung nur unter großen Schwierigkeiten realisieren kann. In dieser Zone sind Grundstücksflächen nur mit Genehmigung des Präfekturgouverneurs veräußerbar. Wenn der vereinbarte Preis nicht angemessen ist, kann der Gouverneur dem Bodenkaufvertrag die Genehmigung verweigern. Eine „Beobachtungszone“ (*kanshi kuiki*) wird eingerichtet, wenn befürchtet wird, daß die Bodenpreise sich sehr schnell erhöhen könnten und daher die Gefahr besteht, daß in Zukunft eine zweckmäßige und rationelle Bodennutzung nur mit großer Schwierigkeit zu realisieren sein wird. In dieser Zone müssen die Vertragsteilnehmer den Kaufvertrag eines Grundstückes der zuständigen Behörde anzeigen, wenn es sich um eine größere Fläche handelt. Wenn der vereinbarte Preis als nicht angemessen erscheint, kann der Gouverneur den Bodenkaufvertrag beanstanden (TOCHI MONDAI KENKYŪKAI und NIHON FUDŌSAN KENKYŪJO 1989: 280–281).

#### 4.2. Raumordnungsgesetzgebung für den ländlichen Raum

Zu Beginn des Jahres 1970 faßte die japanische Regierung Beschlüsse für eine neue Agrarpolitik, die folgendes zum Ziel hatte: Erstens sollte die Reisproduktion beschränkt, zweitens sollten die Preise, zu denen die Regierung den Reis von den Erzeugern ankauft, nicht erhöht werden. Drittens war der Agrarhandel mit dem Ausland durch den Abbau von Handelsschranken zu fördern, viertens sollten Zusammenschlüsse bei der landwirtschaftlichen Produktion ermutigt und kleinere landwirtschaftliche Betriebe zur Auflösung bewegt werden. Fünftens schließlich sollte die Industrialisierung auch im ländlichen Raum gefördert werden.

Dieser Beschluß stellte den agrarpolitischen Hintergrund für die abermalige Änderung des Gesetzes über den landwirtschaftlichen Boden dar. Das Hauptziel der Gesetzesänderung lag in der Vergrößerung der landwirtschaftlichen Betriebe durch Zupacht.

Durch das Stadtplanungsgesetz, für das das Bauministerium (Kensetsushō) zuständig ist, wurden 5,4 % aller landwirtschaftlichen Flächen in die Städtebauförderungszone eingegliedert. Daraufhin legte das Landwirtschaftsministerium (Nōrin Suisanshō) seinerseits einen Gesetzesentwurf über die Förderung der Landwirtschaft in landwirtschaftlichen Entwicklungsgebieten (*Nōgyō shinkō chiiki no seibi ni kansuru hōritsu*) im Parlament vor, das im Juni 1969 verabschiedet wurde. Aufgrund dieses Gesetzes wurden 46,4% des gesamten Staatsgebiets zu landwirtschaftlichen Förderungsgebieten (*nōgyō shinkō chiiki*) erklärt. Das Gesetz verfolgte die folgenden zwei Hauptziele:

- a) Auch landwirtschaftliche Flächen sollen planmäßig entwickelt werden;
- b) öffentliche Mittel sollen jedoch nur in denjenigen Landwirtschaftsgebieten investiert werden, die aufgrund des Gesetzes zu Förderungsgebieten erklärt worden sind.

Weiterhin wurde das Verfahren geregelt, nach dem die Förderung der Landwirtschaft in den ausgewiesenen Gebieten vonstatten gehen soll, und per Richtlinie vom 22.8.1969 wurden die folgenden Kriterien für die Abgrenzung von landwirtschaftlichen Zonen und verstädterten Zonen festgelegt: Erstens dürfen zusammenhängende und hochwertige landwirtschaftliche Flächen von über 20 ha oder landwirtschaftliche Flächen, in die der Staat öffentliche Mittel investiert hat, nicht in eine Verstädterungsförderungszone eingegliedert werden. Zweitens sind zusammenhängende und *relativ* hochwertige landwirtschaftliche Flächen von über 20 ha oder landwirtschaftliche Flächen, für die der Staat im Rahmen seiner Land-, Forst- und Fischereiwirtschaftspolitik finanzielle Mittel oder Zuschüsse vorsieht, möglichst nicht in eine Verstädterungsförderungszone einzugliedern. Sonstige landwirtschaftliche Flächen hingegen können als Teil einer Verstädterungsförderungszone ausgewiesen werden.

Das Gesetz über die Förderung der Landwirtschaft in landwirtschaftlichen Entwicklungsgebieten hat wichtige Änderungen erfahren. Im Hintergrund steht, daß immer mehr landwirtschaftliche Flächen für andere Wirtschaftsaktivitäten benötigt werden und daher der Wert landwirtschaftlicher Grundstücke insbesondere in der Umgebung der großen Städte nahezu auf den Verkehrswert bebauter Flächen angestiegen ist. Zudem schützt das Gesetz über den landwirtschaftlichen Boden das Nutzungsrecht, so daß die Eigentümer wenig gewillt sind, ihre landwirtschaftlichen Flächen zu verpachten. Es stellt sich somit für landwirtschaftliche Betriebe als immer schwieriger dar, zum Zwecke der Aufstockung Grundstücke anzukaufen oder zuzupachten. Die wesentlichen Änderungen des Gesetzes, die bereits im Jahre 1970 erfolgten, nahmen auf diese Probleme Rücksicht: Erstens konnte nun die betreffende Gemeinde Förderungsmaßnahmen für die Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen ohne die nach dem Gesetz über den landwirtschaftlichen Boden erforderliche Genehmigung hierzu durchführen. Zweitens wurde festgesetzt, daß für eine nicht mehr bewirtschaftete landwirtschaftliche Fläche, die in einem Landwirtschaftsgebiet liegt, eine landwirtschaftliche Genossenschaft ein besonderes Nutzungsrecht erlangen und sie einem in der Nähe wirtschaftenden Landwirt überlassen kann (vgl. hierzu auch den Beitrag von HORIGUCHI in diesem Band).

Im Jahre 1975 wurde das Gesetz abermals geändert, um die Bodenmobilität durch Verpachtung zu erhöhen. Die genauen Vorschriften über die Beschränkung der Bodenmobilität befinden sich allerdings im Gesetz über den landwirtschaftlichen Boden (§ 3 und § 5). Diese Bestimmungen sind

von dem 1991 verabschiedeten Gesetz über die Stärkung und Förderung landwirtschaftlicher Betriebe (*Nōgyō keiei kiban kyōka sokushin-hō*) übernommen worden.

Auch das Flurbereinigungsgesetz wurde in einigen wichtigen Punkten verändert. Hier sei nur die Gesetzesänderung von 1977 erwähnt. Nach dieser Novellierung können nun auch nichtlandwirtschaftliche Flächen im Flurbereinigungsgebiet nötigenfalls in die Flurbereinigung einbezogen werden (§ 53-3-2) (TAYAMA 1978: 71-73).

##### 5. DIE PERIODE DES VERLANGSAMTEN WIRTSCHAFTSWACHSTUMS NACH DER ERSTEN ÖLKRISE (1976-1988)

1977 wurde der „Dritte Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes“ von der Regierung verkündet. Das Leitziel lag darin, eine weniger stark konzentrierte Verteilung der Bevölkerung über das gesamte Land zu erreichen, indem stabile Lebensräume für die Bevölkerung zu entwickeln waren, die eine weitere Abwanderung in die Metropolen unnötig machen sollten. Im Hintergrund stand natürlich die Tatsache, daß das Ungleichgewicht in der Bevölkerungsverteilung aller Bemühungen zum Trotz weiterhin bestand. Deswegen erfolgte das Umdenken im dritten Plan auch weniger hinsichtlich der Planungsziele, sondern vor allem in bezug auf die einzusetzenden Maßnahmen. So wurde u. a. nun auch verstärkt Wert auf die Entwicklung der Bildungs- und Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum gelegt. Auch nach Inkrafttreten des Planes erhöhte sich jedoch der Anteil der in großen Ballungsgebieten lebenden Bevölkerung weiter (JOJIMA 1979: 49-50).

Seit den 80er Jahren verändert sich die Struktur der japanischen Wirtschaft erneut in starkem Maße: Stahl- und petrochemische Industrie haben erheblich an Bedeutung verloren, während sich andere Industriebereiche, wie z. B. die Elektronikbranche, ausgeweitet haben. Die Funktion der Großstädte als Informations- und Kulturzentren ist für die wirtschaftliche Entwicklung Japans immer wichtiger geworden, wobei vor allem Tōkyō als nunmehr neben London und New York wichtigstes internationales Finanzzentrum immer mehr Funktionen auf sich gezogen hat. Das Nakasone-Kabinett versuchte, Infrastrukturverbesserungen in den Metropolen mit privaten Finanzmitteln durchzuführen. Dies führte dort allerdings zu einer Bodenspekulation, die das Ausmaß der bisherigen Spekulation noch in den Schatten stellte.

Der 1987 verkündete vierte Landesentwicklungsplan ist abermals darauf ausgerichtet, zahlreiche Wachstumspole für Wohn- und Industriegebiete in allen Teilen des Landes zu errichten und damit die Bevölkerung

in ihren Siedlungsgebieten zu halten. Er hat im einzelnen die drei folgenden Hauptziele:

- a) Aktivierung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raumes durch Förderung von Ansiedlungen zukunftsorientierter Wirtschaftsbereiche in Regionalzentren und Provinzstädten, die funktional miteinander vernetzt werden sollen;
- b) Internationalisierung und dementsprechende funktionale Umstrukturierung der Großstädte;
- c) Schaffung einer sicheren und leistungsfähigen Raumgliederung (KOKUDOCHŌ 1987).

Der vierte Landesentwicklungsplan hat in begrenztem Maße zu Erfolgen geführt. Allerdings hat sich auch gezeigt, daß durch die Verbesserung von Verkehrs- und Telekommunikationsmitteln (Ziel der „Vernetzung“) viele regionale Wirtschaftszentren stärker noch als bisher an das Hauptwirtschaftszentrum Tōkyō angekoppelt worden sind. Um das hehre Ziel einer „sicheren und leistungsfähigen Raumgliederung“ zu erreichen, müssen noch zahlreiche Aufgaben gelöst werden; auch der vierte Landesentwicklungsplan war bzw. ist in diesem Sinne nicht hinreichend.

## 6. DIE ENTWICKLUNG IN JÜNGERER ZEIT (1989 BIS ZUR GEGENWART)

### 6.1. Allgemeine Tendenzen

Die vornehmlich auf Spekulation gegründete Hochkonjunktur der späten 80er Jahre (sog. *bubble-economy*) fand 1991 ihr abruptes Ende. Eine Folge war die drastische Senkung der Bodenpreise in den großen Städten. In Reaktion darauf wurde die Festsetzung von „Beschränkungszonen“ und „Beobachtungszonen“ auf Basis des Gesetzes über die Flächennutzungsplanung aufgehoben. Dies muß jedoch als ein problematischer Schritt angesehen werden, weil die Grundstücke in den Großstädten noch immer überbewertet sind und die Möglichkeit einer baldigen Wiedererhöhung der Bodenpreise besteht. Nun wäre vielmehr die Gelegenheit, eine wirkungsvollere Stadtplanung (ähnlich der deutschen Bauleitplanung) in Japan durchzuführen.

In bezug auf den ländlichen Raum ist die schwieriger gewordene Lage der Landwirtschaft nach dem Abschluß der GATT-Verhandlungen und der dabei vereinbarten stärkeren Öffnung auch des japanischen Marktes für ausländische Agrarprodukte besonders zu berücksichtigen. Viele Bauern können zudem keine Nachfolger für ihre Betriebe mehr finden. Somit liegen insbesondere in Bergdörfern schon viele Flächen brach. Es stellt sich daher die Aufgabe, die landwirtschaftlichen Flächen als solche und

damit die überkommene Kulturlandschaft zu erhalten (vgl. hierzu auch den Beitrag von HIRIGUCHI in diesem Band). Neuerdings werden sog. Aufangbetriebe diskutiert, die brachliegendes und frei werdendes Land in Bewirtschaftung nehmen sollen.

### 6.2. Das Gesetz über die Ortsgemeindeerneuerung im Stadtrandgebiet

In Japan sind im Umland der großen Städte weite Flächen entstanden, die eine starke Eigentums- und Nutzungsersplitterung aufweisen. Es erwies sich als notwendig, mit einem neuen Gesetz diesen Zustand zu bereinigen. Ein solches Gesetz wurde dann 1987 als „Gesetz über die Ortsgemeindeerneuerung im Stadtrandgebiet“ (*Shūroku chiiki seibi-hō*) beschlossen.

Im engeren Sinne versteht man unter „Ortsgemeinden“ (*shūroku chiiki*) Gebiete, die sich hauptsächlich aus Wohnhäusern und Verkehrsflächen zusammensetzen. Im weiteren Sinne sind dabei jedoch auch Räume und Gebiete eingeschlossen, die land- und forstwirtschaftliche Flächen umfassen. In dem Gesetz wird der Begriff im weiteren Sinne verstanden. Ziel des Gesetzes ist es, die landwirtschaftlichen Bedingungen sowie das Wohnumfeld im Stadtrandgebiet zu verbessern, indem entsprechende planmäßige Bodennutzungsmaßnahmen durchgeführt werden. Um es auf eine bestimmte Zone anzuwenden, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Es gibt im betreffenden Stadtrandgebiet eine schlechte oder sich verschlechternde Bodennutzungslage;
2. es besteht die Möglichkeit, die landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen und die städtische Infrastruktur harmonisch zu ordnen und eine für diese Zone geeignete Bodennutzung zu realisieren;
3. die Bodenordnungsmaßnahmen müssen mindestens 10 ha landwirtschaftliche Fläche und mehr als 150 ha Wohngebiet umfassen.

Der Gouverneur einer Präfektur kann sogenannte Grundsätze zur Ortsgemeindeerneuerung (*shūroku chiiki seibi kihon hōshin*; im folgenden möchte ich diese kurz „Erneuerungsgrundsätze“ nennen) für diejenigen Ortsgemeinden und deren Umgebung (im folgenden „Ortsgemeindegebiet“ genannt) festsetzen, die die Voraussetzungen des Gesetzes erfüllen. In den Erneuerungsgrundsätzen sollen die Grundlagen für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Bedingungen und der allgemeinen Umwelt sowie für die planmäßige Bodennutzung in der Ortsgemeinde vorgegeben sein. Im einzelnen werden speziell die folgenden Punkte geregelt:

1. *Lage und Umgrenzung des betreffenden Gebietes.* Es werden die Ortsgemeinden mit den jeweiligen Namen der Weiler oder Gemarkungen bezeichnet.

2. Grundsätze für die Ordnungs- und Erhaltungsmaßnahmen in der betreffenden Ortsgemeinde. Hier werden mit dem Ziel einer Aktivierung der Ortsge-  
meinde Maßnahmen zur Erhaltung der wertvollen landwirtschaftlichen  
Flächen, zur Verbesserung der Natur- und Kulturlandschaft des Gebietes  
sowie zur Erhaltung der Grünflächen und Forsten in Hanglage festgelegt.
3. Grundlegung der Bodennutzung. Es werden die Bodennutzung des Bau-  
landes, die Zusammenlegung der landwirtschaftlichen Flächen und die  
Erhaltung der Grünflächen vorgegeben.
4. Grundlagen zum Erhalt der verbesserten Bedingungen für die landwirtschaft-  
lichen Flächen und Anlagen. Sie betreffen Modernisierungsmaßnahmen  
bei den landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen und die Verbes-  
serung des Lebensumfeldes in der Landwirtschaft.
5. Grundsätze zur Verbesserung der öffentlichen Anlagen und des Wohnumfel-  
des. Darin werden Verbesserungsmaßnahmen für Straßen, Parkanlagen  
etc. sowie Regelungen für die Nutzung von Gebäuden und Bauflächen  
bestimmt.

Einige wichtige Gegenstände der „Erneuerungsgrundsätze“ bedürfen der Genehmigung des Bauministers und des Landwirtschaftsministers (§ 4, Abs. 5). Daneben müssen auch die zuständigen Verwaltungsbehörden angehört werden (§ 4, Abs. 7). Im einzelnen erfolgt nach dem Entwurf der Grundsätze zunächst eine Anhörung der Gemeinde, an die sich die Genehmigungen des Bauministers und des Landwirtschaftsministers anschließen. Die Grundsätze werden dann festgeschrieben und veröffentlicht. Abschließend erfolgt eine Mitteilung an die Ministerien.

Soll für ein Ortsgemeindegebiet ein Bebauungsplan zur Umlegung von Grundstücken oder zur Erhaltung intakter Landschaftsgebiete festgelegt werden, kann die Gemeinde diesen nach dem Muster der Stadtplanung gestalten. Im Bebauungsplan werden die Einrichtung von Straßen und Wegen, Parks und ähnlichen Anlagen sowie die Instandsetzung von Gebäuden etc. für die Bewohner geregelt (im folgenden „Erschließungs-Instandsetzungsplan“ (*shūroku chiiki seibi keikaku*) genannt).

Wenn die örtliche Landwirtschaft durch eine für dieses Gebiet geeignete Bodenordnungsmaßnahme gefördert werden soll, kann die Gemeinde nach den „Erneuerungsgrundsätzen“ einen Landeskulturverbesserungsplan für das landwirtschaftlich zu fördernde Stadtrandgebiet festsetzen (im folgenden „regionaler Landwirtschaftsförderungsplan“ (*shūroku nōgyō shinkō chiiki seibi keikaku*) genannt). Bislang wurden landwirtschaftliche Flächen über das Gesetz zur Förderung der Landwirtschaft von 1969 (s. o.) geordnet oder bereinigt, doch beschränkte sich diese Möglichkeit auf Flächen in den speziell hierfür ausgewiesenen Gebieten. Es gibt jedoch auch außerhalb dieser Gebiete viele gute Böden. Hier soll nun der „regionale

Landwirtschaftsförderungsplan“ inhaltlich nach der Klassifikation in landwirtschaftliche und städtische Bodennutzung unterscheiden. Die Hauptaufgaben des Planes sind also die Erhaltung guter Böden als landwirtschaftliche Flächen und Vorbeugungsmaßnahmen gegen eine Besiedlung dieser Flächen.

Wenn in einer Zone, für die ein „regionaler Landwirtschaftsförderungsplan“ aufgestellt wurde, die landwirtschaftlichen Flächen eine bestimmte Größe aufweisen, kann mit der Zustimmung von allen betroffenen Bodeneigentümern ein Abkommen über die Erhaltung und Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen geschlossen werden („Bodennutzungsabkommen“; *Nōyōchi no hozon nado ni kansuru kyōtei*). Dieses Abkommen ist ein privatrechtlicher Vertrag, mit dem erreicht werden kann, daß die betreffenden Flächen zusammen mit anderen Flächen ausschließlich landwirtschaftlich genutzt werden (KENSETSUSHŌ 1987; NŌRIN SUISANSHŌ 1987).

Da in Japan in der Verwaltung der Eigenständigkeitsanspruch der einzelnen Ministerien sehr stark ausgeprägt ist, können u. a. auch die im Verstädterungsprozeß entstandenen Probleme nur schwer gelöst werden. Es treten immer wieder Kompetenzkonflikte zwischen den betreffenden Ministerien auf, und Gesetze, die das Problem lösen sollen, kommen nur zustande, wenn ein Kompromiß erzielt werden kann. In manchen Fällen sind daher mehrere Gesetze entstanden, die sich gegenseitig in ihrer Wirkung einschränkten. In dem vorgenannten Fall nun haben jedoch das Bau- und das Landwirtschaftsministerium zusammengewirkt, um ein einheitliches Gesetz zu gestalten. Diese Tatsache hat in Japan historische Bedeutung. Es gibt leider noch nicht viele nach diesem Gesetz planmäßig verstädterte Gebiete, doch erste Beispiele lassen hoffen, so etwa das der Gemeinde Yokoyama-chō in der Präfektur Shiga.

## 7. SCHLUSSBEMERKUNGEN: GRÜNDE FÜR DIE ERFOLGLOSIGKEIT DER BODENORDNUNGSPOLITIK IN JAPAN

Ungeachtet der ermutigenden Tendenzen im Falle des zuletzt vorgestellten Gesetzes hat die voranstehende Schilderung dennoch wohl deutlich gemacht, daß die japanische Bodenordnungspolitik ihre Ziele bislang weitgehend verfehlt hat. Dies hat zahlreiche Ursachen. Zunächst ist hier die Zersplitterung der Eigentumsstruktur im ländlichen Raum insbesondere als Ergebnis der Bodenreform nach dem Krieg zu nennen. So konnten im Rahmen dieser Reform die ehemaligen Pächter ihre Pachtländereien meist zu einem günstigen Preis erwerben. Auch heute noch beträgt die durchschnittliche Ackerfläche der landwirtschaftlichen Betriebe nicht mehr als rund 1,1 ha. Der Aufkauf größerer Flächen für öffentliche Vor-

haben gestaltet sich somit durch die Beteiligung vieler Kleineigentümer als sehr langwierig und aufwendig.

Zweitens wurden in den Großstädten weitreichende Umlegungsverfahren kaum angegangen. Nach dem Zweiten Weltkrieg lagen die meisten japanischen Großstädte in Trümmern, woraus sich in der Nachkriegszeit eine gute Gelegenheit ergeben hätte, die städtische Infrastruktur, insbesondere das Straßennetz, zu verbessern. Mit Ausnahme der Stadt Nagoya wurde diese Chance jedoch weitgehend vertan.

Ein weiteres Problem besteht im Mangel an Koordination der verschiedenen Raumordnungsmaßnahmen. Um eine Stadt als Wohn- und Gewerbestandort weiterhin attraktiv zu gestalten, müssen umfangreiche öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere in Neuerschließungsgebiete am Stadtrand, getätigt werden. Dabei ist wesentlich, daß die verschiedenen öffentlichen Bauvorhaben zentral koordiniert werden. In Japan existiert zwar das bereits genannte Quasiministerium für Raumordnung (Kokudochō), das auch für den derzeit noch gültigen vierten Landesentwicklungsplan zuständig ist. Das Kokudochō hat jedoch fast keinerlei Einfluß auf die konkrete Gestaltung und Durchführung der Einzelprojekte, da es über kein eigenes Investitionsbudget verfügt. Vielmehr können diese die jeweils zuständigen Vollministerien weitgehend autonom entwerfen und durchführen, was zu zahlreichen Problemen in der Administration der Raumordnungsmaßnahmen führt (JOJIMA 1979: 54–55). Im Zusammenhang hiermit steht das bereits zuvor angesprochene generelle Problem von bürokratischen Kompetenzüberschneidungen.

Weiterhin ist auf Mängel im Flurbereinigungswesen hinzuweisen. Der gesamtwirtschaftliche Strukturwandel der letzten Jahrzehnte hat tiefgreifende Folgen für die Funktionen des ländlichen Raumes gehabt. So hat dort der Bedarf an Bauflächen, insbesondere gewerblichen Flächen, zugenommen. Weitere Funktionen dieses Raumes bestehen in der Freizeitgestaltung und Erholung sowie in der Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts. Schließlich nimmt die Liberalisierung des Außenhandels für landwirtschaftliche Produkte zunehmend Einfluß auf die Form der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung. Im Gegensatz zu früheren Zeiten hat der ländliche Raum also neben der Land- und Forstwirtschaft zahlreiche weitere Funktionen übernommen. Dies führt zunehmend zu Interessenskonflikten, die neue Anforderungen an die Flurbereinigung im Sinne eines Ausgleichs dieser Interessen stellen. Das japanische Flurbereinigungsgesetz ist jedoch dieser neuen Situation nicht genügend angepaßt. So ist etwa die Neuordnung städtischer Randzonen sowie die Flurbereinigung von Gewerbeflächen dort noch nicht berücksichtigt; eine sogenannte Unternehmensflurbereinigung im Sinne des § 87 des deutschen Flurbereinigungsgesetzes existiert nicht.

Einen anderen Problempunkt stellen die generell hohen Bodenpreise in Japan dar, die vor allem während der Periode der *bubble-economy* außerordentlich gestiegen sind. Inzwischen hat zwar eine Stabilisierung bzw. im großstädtischen Raum auch ein deutlicher Rückgang eingesetzt; dennoch sind die Bodenpreise verglichen mit dem fundamentalen Ertragswert des Bodens immer noch sehr hoch. Hierdurch wird die Raumordnungspolitik ebenfalls stark behindert.

Schließlich ist auch das spezifische Rechtsbewußtsein der meisten japanischen Bodeneigentümer als Ursache anzusprechen. Idee und Begriff des modernen Bodeneigentums hat Japan in der Meiji-Zeit (1868–1912) aus Europa eingeführt. In der Folgezeit hat die Vorstellung eines absoluten, unbeschränkten Verfügungsrechts das Bewußtsein der Bodeneigentümer stark durchdrungen. Die Verpflichtungen zugunsten des Allgemeinwohls hingegen, die ein Eigentum an Grund und Boden auch implizieren sollte, sind weder in den Gesetzen noch im Rechtsbewußtsein der Bevölkerung nennenswert verankert.

Im Jahre 1989, während der Hochphase der *bubble-economy*, wurde vom japanischen Parlament das „Gesetz zur Grundordnung des Bodens“ (*Tochi kihon-hō*) verabschiedet. § 1 dieses Gesetzes lautet:

Es ist Zweck des Gesetzes, die Grundidee über den Boden zu bestimmen, die Aufgaben des Staates, der Präfekturen und Gemeinden, der die Belange habenden Unternehmer sowie aller Staatsbürger festzustellen. Ferner will es nach der Maßgabe, daß die Bodenpreise durch die Regelung der Bodenordnungsmaßnahmen, die Erhaltung der ordnungsmäßigen Bodennutzung und durch die Balancierung zwischen Angebot und Nachfrage richtig gestaltet werden, die übergreifenden Bodenordnungsmaßnahmen fördern, zur stetigen Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung beitragen und die stabile Entwicklung der Volkswirtschaft garantieren (Übersetzung d. Verf.).

Selbstverständlich kann trotz der Einführung dieses Gesetzes nicht erwartet werden, daß sich die oben dargelegten Probleme sofort und grundlegend lösen lassen. Wenn allerdings die bodenrechtlichen Beziehungen entsprechend des Inhalts dieses Gesetzes umgestaltet werden, besteht durchaus die Möglichkeit, daß viele davon zu bereinigen sind. Mit dem Gesetz zur Grundordnung über den Boden sind jedoch in erster Linie nur politische Ziele beschrieben; sein Inhalt muß erst durch Einzelgesetze verwirklicht werden. Intensive Bemühungen zur Problemlösung in den Einzelgebieten sind hierzu unabdingbar. Ferner ist es angezeigt, das Bodenrecht in anderen Ländern, in denen die grundsätzlichen Verhältnisse mit denen in Japan vergleichbar sind, eingehend zu studieren und im Kontrast zur japanischen Situation darzustellen.

LITERATURVERZEICHNIS

a. Zitierte Literatur

- JICHISHŌ ZAISEIKYOKU SHIDŌKA (Hg.) (1966): *Chiiki kaihatsu ni kansuru zaisei seido to sono un'yō* [Das öffentliche Finanzsystem in der Raumordnungspolitik und seine Anwendung]. Tōkyō: Chihō Zaimu Kyōkai.
- JŌJIMA, Kunihiro (1979): *Entwicklung und Stand der Raumordnungspolitik in Japan*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (= Arbeitsmaterial Akademie für Raumforschung und Landesplanung; 16).
- KENSETSUSHŌ (Hg.) (1987): „*Shūraku chiiki seibi-hō*“ *no yōten* [Hauptpunkte des Gesetzes über die Ortsgemeinderneuerung im Stadtrandgebiet]. Tōkyō: Taisei Shuppansha.
- KOKUDOCHŌ (Hg.) (1987): *Dai-yonji zenkoku sōgō kaihatsu keikaku* [Vierter Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes]. Tōkyō: Ōkurashō Insatsukyoku.
- MALZ, Friedrich (1974): *Taschenwörterbuch der Umweltplanung*. München: List Verlag.
- NŌRIN SUISANSHŌ (Hg.) (1987): *Gaisetsu „Shūraku chiiki seibi-hō“* [Das Gesetz über die Ortsgemeinderneuerung im Stadtrandgebiet in Kurzfassung]. Tōkyō: Chikyūsha.
- SŌGŌ SEISAKU KENKYŪKAI (Hg.) (1963): *Nihon no chiiki kaihatsu* [Entwicklung der Raumordnungspolitik in Japan]. Tōkyō: Daiyamondosha.
- TAYAMA, Teruaki (1978): *Die Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenrechts in der japanischen Neuzeit*. Köln: Karl Heymanns Verlag.
- TOCHI MONDAI KENKYŪKAI und NIHON FUDŌSAN KENKYŪJO (Hg.) (1989): *Tochi mondai jiten* [Sachlexikon zur Bodenproblematik]. Tōkyō: Tōyō Keizai Shinpōsha.

b. Sonstige allgemeine Literatur

- TAYAMA, Teruaki (1981): Japan. In: GÖTZ, Volkmar et al. (Hg.): *Handwörterbuch des Agrarrechts*. Bd. 1. Berlin: Erich Schmidt Verlag, Sp. 980–982.
- TAYAMA, Teruaki (1992): Bodenrechtliche Probleme auf dem Lande als ein Teil der gegenwärtigen Aufgaben in der japanischen Landwirtschaft. In: *Veröffentlichungen des Japanisch-Deutschen Zentrums Berlin* 8, S. 96–106.