

LIITE IV

**DIE REALISIERUNG VON
LANDENTWICKLUNGSVORHABEN DURCH
FLURNEUORDNUNG – ERGFAHRUNGEN IN
FINNLAND**

Julkaistu aikaisemmin:

Landnutzung und Landentwicklung 43, 2/2002, s. 78-81. Berlin

Uudelleenjulkaisu Blackwell Verlag'in luvalla 16.8.2005.

Zusammenfassung

In den letzten Jahren hat das finnische Landesvermessungsamt neue Modelle der Flurneuordnung für verschiedene Landentwicklungsvorhaben wie z.B. die Verwirklichung von Naturschutzgebieten und Straßenbauvorhaben, entwickelt. In dem Artikel werden die in Finnland bisher üblichen Verfahrensweisen und die jüngeren Flurneuordnungsversuche beschrieben. Die Flurneuordnung wird als erwägenswertes Verfahren für den Grunderwerb bei Landentwicklungsvorhaben und als einigender Faktor für die Interessen der Betroffenen bewertet.

Schlüsselwörter: Flurneuordnung, Grunderwerb, Landtausch, Ersatzland, Straßenbauvorhaben, Naturschutzgebiet.

Summary

During recent years, National Land Survey of Finland has introduced new models of land rearrangements for land development projects. The paper describes and analyses the present models of operation and the new pilot projects. According to the article, land rearrangement is a noteworthy method of land acquisition and, among other aspects, of conciliation of the different interests of the parties involved.

Key words: Land rearrangement, land acquisition, exchange land, road project, nature reserve.

Inhalt

Zusammenfassung Summary

1	Einführung	4
2	Traditionelle Grunderwerbsverfahren – Gesetzgebung und Praxis	5
3	Die weiterentwickelte Flurneuordnung.....	7
4	Pilotprojekte.....	8
5	Die Bedeutung des Ersatzlandes	9
6	Schlussfolgerungen	10

1 Einführung

Das Management der Landnutzung erhält in der heutigen Zeit weit mehr Interesse als früher. Diese Erscheinung ist allen entwickelten und diversifizierten Gesellschaften der Erde gemeinsam. Mit der Verbesserung des Lebensstandards wird immer mehr Land für Wohnen, Industrie und Verkehrsanlagen erforderlich, auch ohne Zunahme der Bevölkerung. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung des Umweltschutzes zu und Landflächen müssen auch als Naturschutzgebiete reserviert werden können.

Die privaten Grundbesitzer, die ihre Landflächen für die vorgenannten allgemein-nützigen Zwecke hergeben müssen, sind in Finnland größtenteils *Land- und Forstwirte*. Der Beitritt Finnlands in die Europäische Union hat die Rationalisierungsmaßnahmen in der Landwirtschaft noch beschleunigt, u.a. die Notwendigkeit der Vergrößerung der Güter. In dieser Situation erfolgt die Abgabe von *Bodenflächen für Straßenbau und Naturschutzgebiete* besonders widerwillig.

Die Landbeschaffungsmethoden der öffentlichen Hand sind in Finnland bis in die jüngste Zeit hinein recht einseitig gewesen. Alternativen zum "Zwangverkauf" oder zur Zwangsenteignung sind kaum erwogen worden. Erst in den letzten Jahren ist ein Fortschritt geschehen. Das finnische Landesvermessungsamt, das auch als Enteignungsbehörde fungiert, hat aktiv an der Entwicklung von u.a. die Bedürfnisse der Landwirte berücksichtigenden *Mitteln zur Flurneuordnung* mitgewirkt. Teil dieser Tätigkeit ist die vom Verfasser durchgeführte und noch in Arbeit befindliche, auf Fachliteraturstudium, Praxisvergleiche und Fallstudien beruhende *Untersuchung über die Verwendungsmöglichkeit von Ersatzland und Flurneuordnung beim Grunderwerb für Straßenbau- und Naturschutzvorhaben*. Der vorliegende Forschungsbeitrag bezieht sich auf eben diese Untersuchung. Auch wenn sich dieser Artikel hauptsächlich auf Erfahrungen in Finnland bezieht, können die darin dargestellten Ergebnisse und Beobachtungen auch international von Nutzen sein. Es gibt doch einige wirkliche Vorbilder einer komplexen Flurneuordnung, zum Beispiel Deutschland und Niederland. Die anderen Länder in Mitteleuropa sowie Japan und Südkorea in Asien haben auch entwickelte Flurneuordnungssysteme. Bis jetzt jedoch sind in den meisten Ländern der Landkauf durch sogenannte „Land Developer“ sowie die Enteignung die wichtigsten oder am weitesten verbreiteten Landbeschaffungsmethoden (Zimmermann 2001).

2 Traditionelle Grunderwerbsverfahren – Gesetzgebung und Praxis

Im finnischen Grundgesetz von 1999 ist das Recht auf privaten Grundbesitz verankert. In §15 heißt es: "Das Eigentum eines jeden ist geschützt. Die Zwangsenteignung für den allgemeinen Bedarf gegen volle Entschädigung wird durch Gesetz geregelt." Das *Enteignungsgesetz vom 29.7.1977* enthält Regelungen über die allgemeinen Grundsätze der Enteignung, wie z.B. die Enteignungsgenehmigung, das von der Vermessungsbehörde durchgeführte Enteignungsverfahren („*toimitus*“ oder „*förrättning*“) und die Festlegung der Entschädigung. Die Grundsätze des Enteignungsgesetzes bei der Enteignung von Immobilien sind auch in einigen anderen Gesetzen enthalten. Im Rahmen dieses Artikels sind hierbei das *Naturschutzgesetz vom 20.12.1996* und das *Gesetz über öffentliche Straßen vom 21.5.1954* zu nennen.

Artikel 4.1 des Enteignungsgesetzes besagt: "Es darf enteignet werden, wenn der Bedarf der Allgemeinheit es erfordert. Eine Enteignung darf jedoch nicht erfolgen, wenn der Zweck der Enteignung genauso gut auf eine andere Art und Weise erreichbar ist, oder wenn der dem privaten Nutzen entstehende Schaden durch die Enteignung größer ist als der dem Gemeinwohl entstehende Nutzen." Dieses sogenannte "*Verhältnismäßigkeitsprinzip*" ist somit also im Enteignungsgesetz verankert.

Das Naturschutzgesetz bietet die Möglichkeit zur Enteignung von für den Naturschutz ausgewiesenem Grundeigentum (§ 52.2). Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist auch im Naturschutzgesetz berücksichtigt, wo es heißt: "Das Durchführungsverfahren muß dem Zweck des Schutzes entsprechen. Der Schutz ist vorrangig auf der Grundlage der Freiwilligkeit anzustreben." (§ 50.2). Freiwillige Mittel sind Erwerb, Tausch und Flurneuordnung. Im Gesetz heißt es weiter: "Vor der Einleitung des Enteignungsverfahrens ist, soweit ohne bemerkenswerte Schwierigkeiten möglich, mit dem Grundeigentümer zu beraten." (§ 52.3).

Das Gesetz über öffentliche Straßen berechtigt die Allgemeinheit direkter als das Naturschutzgesetz zur Enteignung von Grundeigentum. Der mit der Enteignungsgenehmigung vergleichbare genehmigte Straßenentwurf (Planfeststellungsplan) berechtigt zur Enteignung („*förrättning*“) von Grundbesitzflächen im Rahmen der Planfeststellung (§ 61) durch die Vermessungsbehörde. Das Gesetz verpflichtet nicht zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Die für den Erwerb von Naturschutzgebieten zuständigen *Naturschutzbehörden* haben angestrebt, die Flächen hauptsächlich durch freiwilligen Kauf in den Besitz der Allgemeinheit zu bringen. Das den größten Teil des staatlichen Grundbesitzes verwaltende Zentralamt für Forstwirtschaft ist dazu verpflichtet worden, die Naturschutzbehörden bei der Landbeschaffung zu unterstützen und u.a. in dessen Besitz befindliche Flächen als Tauschland herzugeben.

Der Erwerb von zu schützenden Flächen geht recht langsam vonstatten. Besonders in einigen Gegenden Südfinnlands ist die Dauer des Grunderwerbs bei der jetzigen Geschwindigkeit sogar auf einige Jahrzehnte geschätzt worden (u.a. Torkko u.a. 2001). Wenn andererseits das im Jahre 1996 vom Staatsrat beschlossene Naturschutz-Finanzierungsprogramm die Verwirklichung des Grunderwerbs bis zum Jahre 2007 voraussetzt, wächst zunehmend der Druck zur Anwendung der nach dem Naturschutzgesetz möglichen Enteignung.

Der Grunderwerb für den Straßenbau obliegt in Finnland dem *Zentralamt für Straßenwesen*. Das Zentralamt für Straßenwesen erwirbt nur einen Bruchteil der Grunderwerbsflächen durch freiwilligen Kauf. Der Straßengrund wird fast ausschließlich durch Enteignung („förrättning“) im Rahmen der Planfeststellung erworben. Die Enteignung ist ein schnelles Verfahren zum Erwerb des Straßengrundes.

Aus der Sicht des Unternehmensträgers bestehen die *Probleme des Grunderwerbs auf freiwilliger Basis* in der Langsamkeit des Aushandelns und der einzelnen Tausche. Die Grundstücksbesitzer haben verständlicherweise kein großes Interesse am Verkauf. Besonders in Südfinnland haben die Unternehmensträger auch kein geeignetes Tauschland anzubieten (u.a. Torkko 2001). Übrig bleibt als letztes Mittel die Enteignung. Diese kann auch trotz des Prinzips der vollen Entschädigung nicht als eine seitens des Grundbesitzers wünschenswerte Lösung betrachtet werden - insbesondere dann nicht, wenn bei einem Land- und Forstwirtschaft als Lebenserwerb Betreibenden durch Verkleinerung seiner Landfläche die Voraussetzungen zur Ausübung seiner Erwerbstätigkeit geschwächt werden. Eine neue Straße kann außerdem die Flurstruktur eines Landgutes zersplittern (u.a. Heinonen 1999).

Die Anwendung des Enteignungsverfahrens ist in der finnischen Gesetzgebung der Behörde verhältnismäßig leicht gemacht. Es entsteht sogar der Verdacht, daß einer Untersuchung der sog. milderer Alternativen (siehe Verhältnismäßigkeitsprinzip) zu wenig Beachtung geschenkt wird – insbesondere, wenn eine Planfeststellung, die Erteilung einer Erlaubnis oder ein sonstiger Beschluß (vgl. Enteignungsgesetz § 5.3) "automatisch" zur Berechtigung einer Enteignung führt. Einer der Gründe hierfür kann auch darin liegen, daß alternative Verfahren des Grunderwerbs bzw. der Grundbereitstellung bei Landentwicklungsvorhaben bis jetzt nicht ausreichend genug bekannt sind.

3 Die weiterentwickelte Flurneuordnung

Flurneuordnungen sind in Finnland bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts hinein angewendet worden, einerseits als Mittel des begrenzten Tausches von Grundflächen zwischen einzelnen Gütern (Landtausch) oder andererseits als großmaßstäbliche Flurbereinigungen von landwirtschaftlichen Gütern, besonders in der Landschaft Pohjanmaa (u.a. Vitikainen 1992). In Verbindung mit Planfeststellungen von Straßen konnten nur sehr begrenzte Flurbereinigungen durchgeführt werden (Gesetz über öffentliche Straßen § 65).

Die Anwendungsmöglichkeit von Flurneuordnungen bei der Durchführung von größeren Entwicklungsvorhaben der Landnutzung wurden in Finnland bereits seit den sechziger Jahren vorgestellt (Kantee 1999). Dieses zeitweise in Vergessenheit geratene Thema hat so recht erst in den neunziger Jahren wieder aufgelebt, als das finnische Landesvermessungsamt *regionale Flurneuordnungsversuche* unternommen hat (s. Beispiele in Abschnitt 4). Zu dieser Aktivierung haben u.a. die Zunahme von Kontakten auf fachlicher Ebene mit Mitteleuropa und besonders mit Deutschland beigetragen.

In dem 1997 in Kraft getretenen *Gesetz über die Bildung von Grundstücken* vom 12.4.1995 ist erstmalig zusätzlich zu den herkömmlichen Formen der Grundstücksbildung auch die sog. *Unternehmensflurbereinigung* geregelt. Nach § 68.2 kann auf Antrag des Vorhabensträgers eine Flurbereinigung durchgeführt werden, wenn damit "ein durch die Errichtung einer öffentlichen Straße, einer Eisenbahnlinie, einer Hochspannungsleitung, eines Flughafens oder eines anderen entsprechenden Vorhabens entstehender bemerkenswerter Nachteil abgewendet oder gemindert werden kann". Das neue Verfahren ist später als geeignet für u.a. die Verwirklichung von Naturschutzgebieten und Straßenbauvorhaben erkannt worden.

Erwähnenswert ist weiterhin, daß die Flurbereinigungstätigkeit in Finnland ganz allgemein in eine flexiblere und einfachere Richtung entwickelt wird. Das Landesvermessungsamt hat sich bemüht, Flurbereinigungen auch in den regionalen Entwicklungsvorhaben herauszustellen (Ylikangas 2000).

4 Pilotprojekte

Im Jahre 1997 hat das Landesvermessungsamt in der Landschaft Kainuu mit der *Verwirklichung von Schutzgebieten* verbundene Versuchsvorhaben gestartet, bei denen der Inhalt und der Prozeß einer Unternehmensflurbereinigung nach dem neuen Grundstücksbildungsgesetz § 68.2 nachvollzogen werden sollten. An den Versuchen waren die für den Grunderwerb zuständigen Stellen, die Umweltbehörde und das Zentralamt für Forstwirtschaft, beteiligt. Als Folge der noch anhaltenden Entwicklungsarbeit ist ein Tätigkeitsmodell entstanden, mit dem gleichzeitig der Grunderwerb der Schutzgebiete erfolgt, gesamtheitlich die Flurstruktur der Region geordnet wird und die Schutzgebiete als selbständige, im Besitz des Staates verbleibende Grundstücke registriert werden. Beim Grunderwerb liegt der Schwerpunkt des Tätigkeitsmodells auf dem Landtausch zwischen dem Zentralamt für Forstwirtschaft und den privaten Grundeigentümern. Die Enteignung ist dabei das letzte Mittel.

Weiterhin wurde vom Landesvermessungsamt im Jahre 1997 in Tampere in Zusammenarbeit mit zahlreichen örtlichen Behörden und Grundeigentümern bei einem *Autobahnbauvorhaben* das sog. "*MOTTI*"-Projekt durchgeführt (Heinonen 1999). Bei diesem Projekt erwarb das örtliche Vermessungsamt im Namen der regionalen Landwirtschaftsbehörde in der Nähe der Autobahn ca. 150 Hektar Ersatzland. Den Grundeigentümern wurde neben der herkömmlichen Enteignung im Rahmen der Planfeststellung die Möglichkeit geboten, als Gegenleistung zu dem für die Autobahn abzugebenden Grund Ersatzland zu erhalten. Die endgültigen Kosten des Ersatzlandes wurden von der den Autobahnbau betreibenden Straßenbehörde getragen. Das Verfahren beruhte weitgehend auf *freiwilligem Landtausch*, der abschließend vom Landesvermessungsamt verwirklicht wurde. Durch den Landtausch wurden mögliche Nachteile für die Landwirte vermieden und auch Straßenbaukosten (u.a. bei einer Brücke) eingespart. Auch in der Landschaft Pohjanmaa ist später im Rahmen eines Straßenbauvorhabens ein entsprechendes Verfahren der Flurbereinigung angewendet worden.

Die *Erfahrungen* aus den vorstehend beschriebenen Versuchen ähneln sich (Landesvermessungsamt 1998, Heinonen 1999, Torkko 2001): die *Grundeigentümer* stehen der Alternative der Flurneuordnung positiv gegenüber. Sie haben in ihrer Zwangslage eine neue Alternative neben dem Verkauf des Landes oder der Enteignung erhalten. Die *Träger der Landentwicklungsvorhaben*, d.h. die Umwelt- oder Straßenbaubehörden dagegen zögern noch mit der Einleitung von Unternehmensflurbereinigungen und auf Freiwilligkeit beruhenden Flurneuordnungen, besonders in jenen Landesteilen, in denen noch keine Versuchsprojekte durchgeführt worden sind. Eine Verpflichtung zur Anwendung der Flurneuordnung als sog. milderen Mittels besteht in Finnland nach den Auslegungen der Gesetzgebung jedoch nicht (vgl. Abschnitt 2). Die Zusammenarbeit der Behörden ist auch eine neue und lernbedürftige Angelegenheit. Der *Mangel an Ersatzland* ist ein Problem, das im nächsten Abschnitt genauer behandelt ist.

5 Die Bedeutung des Ersatzlandes

Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung der Flurneuordnung bei der Verwirklichung von Naturschutzgebieten und Straßenbauvorhaben ist ein *ausreichender Bestand an Ersatzland*. Dieses ist bei allen Versuchsprojekten bestätigt worden. In der einfachsten Form handelt es sich um dabei um den Tausch von Landflächen, die dem Staat als Schutzgebiet oder Straßengrund zu übergeben sind, gegen anderes im Staatsbesitz befindliches Land in der Nähe des Vorhabens.

Bei im nördlicheren Finnland verwirklichten Unternehmensflurbereinigungen für Naturschutzgebiete standen dem Zentralamt für Forstwirtschaft unterstellte staatliche Landflächen zur Verfügung, was die Durchführung sehr erleichterte. Im südlicheren Finnland hingegen ist der staatliche Landbesitz unbedeutend, was wiederum die Einleitung von Unternehmensflurbereinigungen verzögert hat. Andererseits hat das in Verbindung mit dem Autobahnbauvorhaben verwirklichte MOTTI-Versuchsprojekt (Heinonen 1999) gezeigt, daß auch in Südfinnland innerhalb kurzer Zeit eine ausreichende Menge an Ersatzland beschaffbar ist, wenn nur die Beschaffung effektiv organisiert wird.

Die Frage nach der Beschaffungszuständigkeit und der Gründung einer sog. "*Landflächenbank*" in Finnland ist noch offen. Das Zentralamt für Forstwirtschaft, das den größtenteils aus Waldflächen bestehenden staatlichen Grundbesitz verwaltet, wäre selbst eine natürliche Landflächenbank, besonders, wenn es mit den die Landwirtschaftsstruktur entwickelnden staatlichen landwirtschaftlichen Behörden zusammenarbeiten würde. Die Landflächenbanken müßten zur ständigen Landbeschaffung und Bereithaltung der Flächen als Tauschland für die verschiedenen Entwicklungsvorhaben der Landnutzung verpflichtet werden.

Die Möglichkeiten der Anwendung mitteleuropäischer Praktiken unter finnischen Verhältnissen müßte ebenfalls untersucht werden. Als einzelne Beispiele hiervon können genannt werden: in Deutschland die Möglichkeit, Ersatzland auf Kosten der Teilnehmergeinschaft der Flurbereinigung zu erwerben zu können (*Flurbereinigungsgesetz vom 13.3.1976*), das deutsche Landgesellschaftensystem (u.a. Heinonen 2000) sowie das französische SAFER-System (u.a. Strong 1979, 171-182). Wenn jedoch kein Ersatzland zu erwerben ist, muß auch die Aufteilung der Landabzugsverpflichtung auf viele Köpfe (vgl. das deutsche Unternehmensflurbereinigungsmodell) überlegt werden.

6 Schlussfolgerungen

Die *Flurneuordnung* ist auch in Finnland in den letzten Jahren als ein bedeutendes potentiell Mittel bei der Verwirklichung von öffentlichen Landentwicklungsvorhaben wie z.B. beim Naturschutz und im Straßenbau erkannt worden.

Die Möglichkeit des Landtausches ist im Vergleich zur Enteignung eine willkommene Alternative für den Grundeigentümer. Sie entspricht auch den allgemeinen Rechtsgrundsätzen und ist das angestrebte "*mildeste*" Mittel für den Grunderwerb der Gemeinschaft. Mittels weitreichenderer Flurneuordnungen und damit verbundenen Landflächenbanken ist es im günstigsten Fall möglich, *gleichzeitig den Interessen mehrerer Beteiligter zu dienen*, d.h. für die Gemeinschaft Grund und Boden für Infrastrukturvorhaben, für Naturschutzgebiete und z.B. für die Verbesserung der Flurstruktur von landwirtschaftlichen Betrieben zu beschaffen.

Es ist zu hoffen, daß die auf der Flurneuordnung beruhenden Tätigkeitsmodelle in den nächsten Jahren in Finnland auch unter den für die Landentwicklungsvorhaben zuständigen Behörden größere Publizität und Akzeptanz bekommen. Die Entwicklungsarbeit im Landesvermessungsamt wird fortgesetzt.

Literatur und Quellen

- Heinonen, T. 1999.* Ersatzland bei Landentwicklungsvorhaben - Beispiel Nationalstraße 3 als Autobahnneubau [finnisch mit engl. Zusammenfassung. - Veröffentlichung der Technischen Universität Helsinki Nr. C67, Espoo.
- Heinonen, T. 2000.* Die Landgesellschaften - Landflächenbanksystem in Deutschland [finnisch]. Periodikum Maanmittaus, 1-2/2000, 26-59. Herausgeber: Vermessungswissenschaftliche Gesellschaft, Helsinki.
- Kantee, L. 1999.* Interview des früheren Generaldirektors des finnischen Landesvermessungsamtes Dr. Lauri Kantee, 13.10.1999, Nurmijärvi.
- Landesvermessungsamt 1998.* Flurneueordnung bei Landentwicklungsvorhaben (Mauri Asmundela) [finnisch], Veröffentlichung Nr. 87 des finnischen Landesvermessungsamtes, Helsinki.
- Strong, A. 1979.* Land Banking - European Reality, American Prospect. – Johns Hopking University Press, Baltimore und London.
- Torkko, M. 2001.* Beschaffung und Anwendung von Ersatzland bei der Verwirklichung von Naturschutzgebieten in Südfinnland. Die Diplomarbeit von Markku Torkko unter Aufsicht von Tuomo Heinonen und Heikki Seppänen [finnisch], Technische Universität Helsinki, Espoo.
- Vitikainen, A. 1992.* Flurbereinigung in Finnland. – Flurbereinigung in Europa, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 78, 241-258. Münster-Hiltrup.
- Ylikangas, V. 2000.* "Nicht nur Registerbehörde – auf dem Lande hat das Vermessungsamt auch viel echte Arbeit" [finnisch] – Maankäyttö-lehti [dt.: Landnutzung, Zeitschrift], Nr. 5/2000, 11 – 14. Helsinki.
- Zimmermann, W. 2001.* Interview mit GTZ Senior Advisor Willi Zimmermann, 15.5.2001, Phnom Penh.