

Analyse

Das russische Bodenrecht in Gesetz und Praxis

Sergej Gerasin, Institut für Staat und Recht, Moskau

Die ersten Jahre der Bodenreform

Den Beginn der Bodenreform markierten bereits die Gesetze der Russischen Sozialistischen Föderalen Sowjetrepublik (RSFSR) von 1990 und 1991. (Siehe dazu die Dokumentation auf Seite 5). Diese Gesetze führten zum ersten Mal Privateigentum an Grund und Boden ein. Bürgern wurde Land zugewiesen, für den Bau von eigenem Wohnraum, um Landwirtschaft zu betreiben („Privatbauern“), und für individuelle Nebenerwerbswirtschaften.

Für den Boden der ehemaligen Kolchosen und Sowchose wurde jedoch eine andere Regelung gefunden. Ihre Mitglieder erhielten die Grundstücke der Betriebe als Miteigentum, wobei jedem Mitglied ein prozentualer Anteil am Gesamtgrundstücksbestand zugewiesen wurde, der jedoch nicht als konkretes Bodenstück ausgewiesen wurde. Manchmal betrug die Anzahl der Miteigentümer eines solchen Grundstückbestandes von mehreren tausend Hektar mehrere tausend Personen. Dabei war gesetzlich nicht eindeutig festgelegt, ob Grund und Boden nach der Privatisierung nun das Gesamteigentum dieser Personen war oder das Eigentum des landwirtschaftlichen Betriebes als einer juristischen Person, die von den natürlichen Personen auf der Grundlage der ehemaligen Kolchosen und Sowchose gegründet worden war.

Allerdings machte sich damals kaum jemand Gedanken über diese Frage. Eigentumsurkunden für die Grundstücke wurden gleichzeitig sowohl Betriebsangehörigen wie Unternehmen übergeben. Fast immer zahlte die juristische Person, nicht die Mitarbeiter, Grundsteuer für im Miteigentum gemeinsam gehaltene Bodenanteile. Es war aber im Ergebnis praktisch unmöglich, über die riesigen Grundstücke zu verfügen, da es äußerst schwer war, die Zustimmung aller Miteigentümer eines solchen Grundstückes zu einer Transaktion zu erhalten. Noch schwerer war es bei einer solchen Anzahl von Miteigentümern Dokumente auszustellen.

Andere (nicht landwirtschaftliche) Organisationen konnten Grundstücke nicht als Eigentum erhalten und besitzen, sondern nur zur unbefristeten Nutzung (entsprechend dem deutschen Nießbrauch) erhalten. Allerdings erlaubte die Privatisierungsgesetzgebung schon im Jahre 1992 nicht-landwirtschaftlichen Betrieben den Erwerb von Boden. Diese Regelung wurde aber wenig genutzt.

Geschäfte mit Grundstücken und Grundstücksanteilen unterlagen bis zum Ende der 1990er Jahre der staat-

lichen Registrierung bei Bodenkomitees. Allerdings war das Registrierungssystem äußerst unvollkommen und die Registrierungsregeln wurden nicht immer eingehalten. Ein Immobilienrechtsregister, analog zum deutschen Grundbuch, gab es nicht.

Präsidialerlasse aus der Zeit von 1993 bis 1996 erlaubten verschiedene Grundstücksgeschäfte, wirkten allerdings in der Praxis nicht immer in vollem Umfang. So gab es in vielen Regionen Einschränkungen, in manchen Fällen auch „ungeschriebene“, bei Geschäften mit einigen Kategorien von Grundstücken, vor allem derjenigen für die landwirtschaftliche Nutzung. So war der Kauf von Grundstücksanteilen in der Region Orjol formell nicht verboten, in der Praxis war es aber weitgehend unmöglich, solche Anteile zu verkaufen.

Neuregelung des Immobilienmarktes

Die wichtigsten Änderungen in der Gesetzgebung zur Regulierung des Immobilienmarktes wurden seit Ende der 1990er Jahre vorgenommen. 1997 wurde per Gesetz die Schaffung eines Registers der Rechte auf Immobilien („Grundbuch“) verfügt. Anfang 2000 wurde per Gesetz die Grundlage für das technische Kataster von Grundstücken geschaffen. Das Grundbuch schafft Rechtssicherheit ausgehend vom Prinzip der Offenheit, des öffentlichen Vertrauens und von der Präsumtion der Richtigkeit der eingetragenen Rechte.

Trotzdem schützt es den gutgläubigen Erwerber nicht so zuverlässig wie das deutsche Grundbuch. Wenn das Grundstück dem Eigentümer gegen seinen Willen abhanden gekommen ist, kann er es nach russischen Recht sogar von einem gutgläubigen Erwerber zurückverlangen. Aus diesem Grund muss, soweit dies möglich ist, bei dem Erwerb eines Grundstückes ein Rechtsgutachten über die vorhergehenden Transaktionen eingeholt werden.

Das Kataster erlaubt eine genaue Bestimmung der Position des Grundstückes, seiner Grenzen und folglich eine genaue Identifikation des Rechtsobjektes. Beide Gesetze enthalten Rechtsnormen, die Junktime zwischen dem Immobilienrechtsregister und dem Kataster vorsehen.

Das neue Bodengesetzbuch von 2001

Das neue Bodengesetzbuch von 2001 regelte die Entstehung, das Erlöschen, den Inhalt und den Schutz

von Rechten auf Grund und Boden, die Grundlagen des Flächenmonitoring (ein System zur Beobachtung des Flächenzustandes), der Flurbereinigung und des staatlichen Bodenkatasters. Das Bodengesetzbuch definiert auch die Kategorien von Grundstücken (d.h., Grundstücke in besiedelten Gebieten, für landwirtschaftliche Zwecke, für die Industrie, Transport, Kommunikation, u.a.). Weiterhin reguliert es Transaktionen mit Grundstücken, darunter auch den Kauf.

Boden kann sich in Privateigentum und in anderen Formen von Eigentum befinden (Verfassung der RF, Artikel 9, Absatz 2). Das Bodengesetzbuch sieht folgende Arten von Recht auf Boden vor: Eigentum, ständige (unbefristete) Nutzung (ähnlich dem Nießbrauch), lebenslanger vererbbarer Besitz, Pacht, Dienstbarkeit und unentgeltliche befristete Nutzung. Das Eigentumsrecht und andere dingliche Rechte werden auch durch das Zivilgesetzbuch reguliert, in dem es allerdings viele Widersprüche und Unabgestimmtheiten zum neuen Bodengesetzbuch gibt. Die Praxis hat sich dahingehend entwickelt, dass im Falle eines Widerspruchs das Bodengesetzbuch Gültigkeit hat.

Ausländer können prinzipiell Grundstücke als Eigentum besitzen, mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen und Grundstücken in grenznahen Gebieten. Natürlich können sie auch keine Grundstücke besitzen, die aus dem Rechtsverkehr gezogen sind (zum Beispiel Grundstücke der Streitkräfte).

Gebäude und Boden zusammenbringen

In Russland sind Grundstücke und auf ihnen gelegene Bauwerke immer verschiedene Immobilienobjekte (unabhängig davon, ob sie ein und derselben Person gehören oder nicht). Bis zum neuen Bodengesetzbuch bedeutete dies, dass die Eigentümer von Gebäuden, wie etwa auch Fabriken, den Boden auf dem das Gebäude stand, in der Regel nicht besaßen sondern zum Nießbrauch erhalten hatten. Durch das neue Bodengesetzbuch wurde bestimmt, dass außer öffentlichen Organisationen keine juristischen Personen mehr Grundstücke zur ständigen unbefristeten Nutzung erhalten dürfen. Alle juristischen Personen, außer öffentlichen Organisationen, sind deshalb verpflichtet, ein früher erworbene Recht auf ständige unbefristete Nutzung von Grundstücken unter Gebäuden und Anlagen in ein Eigentums- oder Mietrecht umzuwandeln.

Ausländische juristische Personen haben gleichfalls das Recht, Grundstücke, die sich unter in ihrem Besitz befindliche Gebäude befinden, von Staat und Kommunen zu kaufen - zum gleichen Preis wie russische juristische Personen. Die Höhe des Kaufpreises wird von den jeweiligen Regionen festgesetzt und kann das drei- bis siebzigfache des Grundsteuersatzes für eine Flächenein-

heit betragen (abhängig von der Bevölkerungsanzahl – je größer die Bevölkerung der Siedlung, desto höher der Kaufpreis). Diese Preise können als gemäßigt eingestuft werden. Die Regierung der Stadt Moskau hat sogar versucht, die Gesetzgebung, die diese Preise festsetzt, vor dem Verfassungsgericht anzufechten, aber ohne Erfolg.

In der Praxis sind die Rechtsvorschriften zur Umwandlung von ständiger unbefristeter Nutzung schwer zu verwirklichen, wenn das entsprechende Gebäude vielen Eigentümern gehört, wie etwa ein Mehrfamilienhaus. Dies führt zu einer Reihe von Problemen, da Transaktionen mit Gebäuden gewöhnlich eine gleichzeitige Transaktion mit dem Grundstück erfordern. Zum Beispiel soll bei der Belastung eines Gebäudes, das auf einem gemieteten Grundstück gelegen ist, mit einer Hypothek gleichzeitig auch das Mietrecht mit der Hypothek belastet werden.

Bodenreform und landwirtschaftliche Nutzflächen

Transaktionen mit landwirtschaftlichen Nutzflächen wurden aus politischen Erwägungen nicht durch das Bodengesetzbuch geregelt. In ihm gibt es nur Verweisungsnormen auf das Föderale Gesetz „Über den Rechtsverkehr von landwirtschaftlichem Grund und Boden“ (Grundstücksverkehrsgesetz), das vor zwei Jahren verabschiedet wurde. Dieses Gesetz ließ Transaktionen mit landwirtschaftlichen Grundstücken zu, auch den Kauf. Um aus der Vielzahl der Miteigentümer resultierende Probleme zu lösen, wurde durch das Grundstücksverkehrsgesetz eine vereinfachte Prozedur der Herauslösung von Grundstücksanteilen durch interessierte Miteigentümer festgelegt. Wegen der Unabgestimmtheit dieses Gesetzes mit den Gesetzen über die Registrierung der Rechte und über das staatliche Bodenkataster wie auch aus anderen technischen Gründen kann diese vereinfachte Prozedur nicht in die Praxis umgesetzt werden und der Markt für landwirtschaftliche Nutzflächen ist bis heute paralysiert.

Das Grundstücksverkehrsgesetz legt fest, dass Ausländer landwirtschaftliche Nutzflächen nur mieten dürfen. Ausländer dürfen landwirtschaftliche Nutzflächen erben, müssen sie aber innerhalb eines Jahres veräußern.

Erzwungener Verlust des Eigentumsrechts an Grund und Boden

In der Russischen Föderation kann das Eigentumsrecht auf Grund und Boden in den folgenden Fällen erloschen: 1) Vollstreckung in das Grundstück aufgrund einer Forderung; 2) Kauf (mit Zustimmung beider Seiten oder durch Gerichtsbeschluss) für staatliche oder kommunale Bedürfnisse; 3) Enteignung eines Grundstückes wegen Nichtnutzung gemäß seiner Bestimmung für nicht weniger als drei Jahre; 4) Enteignung eines Grund-

stückes wegen der Nutzung des Grundstückes bei grober Verletzung der Regeln über rationale Nutzung, die durch die Bodengesetze festgelegt worden sind; 5) Beschlagnahme durch Gerichtsbeschluss als Sanktion für ein begangenes Verbrechen; 6) Requisition des Grundstückes bei Naturkatastrophen, Unfällen, Epidemien, Tierseuchen und anderen Ausnahmesituationen.

Das Eigentumsrecht auf ein Grundstück kann nur durch Gerichtsbeschluss entzogen werden. Eine Enteignung für staatliche oder kommunale Zwecke kann nur nach der Zahlung einer Entschädigung an den Besitzer geschehen. In der russischen Gesetzgebung wird ausdrücklich nicht festgelegt, ob bei Enteignung wegen Nichtnutzung oder Nutzung mit groben Verletzungen der Nutzungsregeln eine Entschädigung gezahlt wird. Das russische Verfassungsgericht teilt allerdings die Rechtsposition des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, die darin besteht, dass die Anerkennung von Eigentum ohne angemessene Entschädigung unter Berücksichtigung des Wertes in der Regel einen unverhältnismäßigen und ungerechtfertigten Eingriff darstellt.

Die Enteignung von Grundstücken für staatliche oder kommunale Bedürfnisse wird in Ausnahmefällen durchgeführt, wenn 1) internationale Verpflichtungen erfüllt werden müssen; 2) Objekte von staatlicher oder kommunaler Bedeutung eingerichtet werden müs-

sen und es keine anderen Möglichkeiten für die Einrichtung solcher Objekte gibt. Der Begriff „Objekte staatlicher oder kommunaler Bedeutung“ wird im Gesetz nicht definiert, daher muss diese Frage in strittigen Fällen vor Gericht geklärt werden.

Resümee

Die russische Bodengesetzgebung entwickelt sich allmählich in Richtung einer Liberalisierung des Grundstücksmarktes und verbessert dabei schrittweise die Gesetze zur Registrierung von Rechten. Allerdings gibt es in den Gesetzen weiterhin eine Vielzahl von Widersprüchen und Lücken und die Bodengesetzgebung ist in vieler Hinsicht technisch unvollkommen, was ihre Anwendung erschwert. Ein normaler Handel mit landwirtschaftlichem Boden zum Beispiel kann aus diesen Gründen weiterhin nicht stattfinden. Eine gängige Rechtsprechung hat sich in vielen Fragen noch nicht etablieren können. In nächster Zeit ist deshalb mit einer Reihe von Gesetzesentwürfen zu rechnen, die die bestehende Bodengesetzgebung verändern und ergänzen sollen.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Redaktion: Heiko Pleines

Über den Autor:

Dr. jur. Sergej Gerasin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften und derzeit als Stipendiat der Alexander von Humboldt-Stiftung Gastwissenschaftler beim GTZ-Projektbüro an der Universität Bremen.

Lesetipp:

Karin Holloch, Kapitel D.III Immobilienrecht, in: Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa / Hrsg Stephan Breidenbach. München, EL 53. November 2003.

Die deutsche Presse zur Verabschiedung des Bodengesetzbuches im Oktober 2001

[...] Putin setzte mit seiner Unterschrift am vergangenen Freitag den so genannten Landkodex in Kraft, der den An- und Verkauf von Land gesetzlich regelt. Binnen zwei Jahren sollen nun noch ein Dutzend Gesetze verabschiedet werden, welche die Basis für das Bodenrecht bilden sollen.

Damit hat sich der Kremlchef in einer heiklen Frage gegen Kommunisten und Nationalisten durchgesetzt. Die Gegner des Projektes befürchten mit dem Handel von Grund und Boden den Ausverkauf von Mutter Russland. Dabei musste Putin ohnehin Kompromisse machen. So wurde das Recht auf Kauf und Verkauf von landwirtschaftlichen Nutzflächen, mithin der Löwenanteil des russischen Bodens, komplett ausgenommen. Zum Verkauf stehen künftig also nur etwa zwei Prozent des Bodens. Dabei handelt es sich um Grundstücke in Städten, Siedlungen und Dörfern sowie um Datschengrundstücke und Flächen, auf denen Industrieunternehmen stehen. Bisher befinden sich etwa 92 Prozent des russischen Grundbesitzes in der Hand des Staates, die verbleibenden 7,6 Prozent sind de facto bereits Privateigentum. [...]

Mit dem Landkodex versucht der Kreml eine längst übliche Praxis zu legalisieren und Regionen, die bereits eigene Bodengesetze verabschiedet haben, auf Linie zu bringen. So wurden im Jahr 2000 landesweit eine Million Grundstücksgeschäfte ohne feste Rechtsgrundlage abgeschlossen. So wurden nicht nur Wohnungen gehandelt, sondern auch Datschen auf den landesüblichen 600 Quadratmeter-Grundstücken und mehrere Hektar große Anwesen vor den Toren Moskaus, wo der Quadratmeter die für Russland horrende Summe von 800 DM kostet. Mehr als 43 Millionen Bürger, mithin jeder dritte Russe, sind inzwischen entweder Eigentümer oder Pächter eines Grundstücks. Ihnen soll das Land, das sie schon besitzen, nun rechtmäßig überschrieben werden.

Freilich bietet der gigantische Schwarzmarkt einen hervorragenden Nährboden für Korruption. Experten bezweifeln, dass sich die Beamten durch den neuen Landkodex nun eine ihrer Haupteinnahmequellen nehmen lassen werden. So müssen viele Bürger wohl auch in Zukunft Bestechungsgelder zahlen, um sich den Rechtsweg zum eigenen Grundstück zu bahnen.

Jens Hartmann, in: Die Welt, 29.10.2001