

Grundeigentum und Registrierung von Liegenschaften in Serbien

Eigentumsschutz in der Praxis

Bearbeitet von
Dragan Bataveljic, Daniela Horner

1. Auflage 2010. Buch. 246 S. Hardcover
ISBN 978 3 631 60047 4
Format (B x L): 14,8 x 21 cm
Gewicht: 490 g

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Recht des Auslands > Ausländisches Recht: Mittel- und Osteuropa, Russland](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

II. Exkurs: Erfahrungen mit einer Einheitlichen Liegenschaftsevidenz (Prof. Reinhold Wessely)

a) Einleitung und Background

Dieser Beitrag soll eine ergänzende Betrachtung zu den rechtswissenschaftlichen Ausführungen über eine einheitliche Liegenschaftsevidenz in Serbien sein. Er ist von beruflich langjähriger Erfahrung als Berater und Projektleiter internationaler Projekte zur Landreform in den Regionen Ost- und Südosteuropas, sowie Russlands, geprägt. Praktische Erfahrung und die Sichtweise von privaten und institutionellen Benutzern eines Liegenschaftsevidenz-Systems sind für diese Betrachtungsweise bestimmend.

Das Thema verlangt eine kurze Reflexion auf die Entwicklung auf dem Gebiet der Eigentumsrechte an Grund und Boden seit der „Wende“ 1989. Der Drang nach Privatisierung des staatlichen und gesellschaftlichen Eigentums war enorm. Die Durchführung war vielfach überhastet und unüberlegt. Es fehlte weitgehend ein hierarchisch aufgebautes Rechtssystem, vielmehr wurde eine Fülle von Anlassgesetzen unter dem Einfluss westlicher –vor allem amerikanischer– Berater eingeführt. In den meisten „Countries of Transition“ dauerte es mehr als fünf Jahre bis die Rechtsgrundlagen für Eigentumsrechte an Grund und Boden – und dem Rechtsverkehr mit Immobilienobjekten– geschaffen wurden. In vielen Ländern Ost- und Südosteuropas griff man dabei auf historische Wurzeln zurück. Das Kataster- und Grundbuchmodell Österreich-Ungarns erwies sich dabei als willkommenes Vorbild, wie in Kroatien, Slowenien oder Polen, und ursprünglich auch in Rumänien. Aber auch Russland setzte auf das duale System von Kataster und Grundbuch ohne auf ein solches historisches Vorbild zurückgreifen zu können. Andere Länder versuchten, unter dem Einfluss von westlichen Beratern Modelle aus deren Ländern zu verwirklichen, wobei als Ziele solcher Systeme Effizienz und Kundenorientierung Priorität hatten und –als Folge– eine einheitliche Liegenschaftsevidenz, wie in Ungarn, in der Slowakei, in Serbien und Montenegro und in einigen anderen Ländern geschaffen wurden. Die Berater der Weltbank, die solche

Systeme finanzierten, brachten meist die Erfahrung aus ihren Heimatländern mit; so finden wir in manchen Ländern Elemente aus den Rechtssystemen der USA, Kanadas, Australiens, Großbritanniens und der Niederlande verwirklicht. Als Beispiel sei hier angeführt, dass man mithilfe eines Weltbank-Projektes in der Stadt Zagreb – um Rückstände in der Grundbuchsregistrierung abzubauen – ein Parallelsystem mit einer „*deed*“ –Registrierung außerhalb der gesetzlichen Grundlagen, die eine „*title*“ –Registrierung vorsahen, aufbaute (was von den Banken bei Gewährung von Hypothekarkrediten allerdings nicht anerkannt wurde).

Die Prinzipien für Kataster und Rechtsregistrierung verlangen, dass das Objekt (durch Vermessung) identifiziert und lokalisiert ist und dass das zuständige Register (Kataster) vollständig, aktuell und genau und nachvollziehbar diesen Prozess dokumentiert, damit die gesetzlich definierten Rechte an einem Objekt durch Antrag (also nicht automatisch) im Rechtsregister (in Österreich und anderen Ländern „Grundbuch“ genannt) in der Reihenfolge der Anträge registriert werden. Der Akt der Registrierung ist der Modus der Übertragung des Rechtstitels. Die Öffentlichkeit muss dem Register vertrauen können, weil der „Kunde“ des Systems seine Entscheidungen für wirtschaftliche Handlungen darauf aufbaut.

Daraus ergeben sich wichtige Schlussfolgerungen für den Aufbau und die rechtliche Wirksamkeit der Arbeit einer Liegenschaftsevidenz.

b) Wirtschaftliche Bedeutung von Grund und Boden (The Mystery of Capital)

Der große Ökonom, *Hernando de Soto*, in seinem wegweisenden Buch „Mystery of Capital“ (mit dem vielsagenden Untertitel „Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else“)¹⁹ spricht vor allem die demokratiepolitischen, ökonomischen und vor allem die rechtlichen Mängel in den unterentwickelten Ländern an. Im Kapitel über das „Mystery of Legal Failure“ legt er die notwendigen rechtlichen Grundlagen von Grund und Boden dar und sieht als ei-

¹⁹ *De Soto, Hernando, The Mystery of Capital* [2000], Basic Books, New York.

nen der Gründe für die wirtschaftliche Unterentwicklung dieser Länder das große Ausmaß der Schattenwirtschaft, die kein rechtlich gesichertes Eigentum an Grund und Boden kennt und keine Steuern zahlt, obwohl diese Länder über ein bedeutendes, legal aber nicht existierendes, Volksvermögen verfügen. Im Umkehrschluss verlangt er ein formales System der Registrierung von Eigentumsrechten (und anderen Rechten), das die Eigentümer verantwortlich macht und durch die Finanzierung von unbeweglichem Vermögen ein wirtschaftliches Wachstum ermöglicht. Er meint auch, dass das Vertrauen in die durch die Registrierung von Rechten geschaffene Sicherheit auch erweiterten Respekt für die Rechte anderer im System erzeugt, d.h. die Gesellschaft insgesamt mehr stabil macht.

Von einem Beobachtungsstand in einem Land mit geordneten wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen, wie Österreich, ergibt eine solche Betrachtung ein interessantes Kriterium zur Beurteilung einer Liegenschaftsevidenz in „Countries of Transition“.

c) Benchmarking von Liegenschaftsevidenz-Systemen

Internationale Institutionen und Organisationen, wie die Weltbank oder die FIG²⁰ haben in der Vergangenheit versucht, Maßstäbe („Benchmarking“) für die Evaluierung eines Kataster- und Rechtsregistrierungssystems zu erarbeiten. Dabei wurden Grundsätze der „Good Governance“, d.h. Kundenorientierung und Effizienz und Effektivität als Beurteilungskriterien herangezogen.

2004 wurde vom CLC Center of Legal Competence in Wien im Auftrag der Weltbank eine vergleichende Studie, die sieben Länder, darunter Serbien, berücksichtigte,²¹ erstellt. Der Fokus der Studie lag auf den Kernaufgaben eines Kataster- und Rechtsregistrierungssystems hinsichtlich des Immobilienobjektes, d.i. auf Identifizierung

²⁰ Fédération Internationale des Géomètres. In der anglizierten Form nunmehr: International Federation of Surveyors. FIG ist eine von der UN anerkannte NGO, die mehr als 100 Länder repräsentiert und versucht, alle Aspekte der Landvermessung den Anforderungen der Märkte und der Gesellschaft entsprechen.

²¹ Comparative Analysis and Review of Real Property Registration and Cadastre System in Eastern and South-Eastern Europe, CLC, Wien [2004].

und Lokalisierung des Objektes und auf das Objekt als Träger des Rechts. Darüber hinaus wurden die Aufgaben einer solchen Liegenschaftsevidenz in einem weiteren Rahmen, also als umfassendes Geo-Informationssystem, untersucht.

Die Studie untersuchte im Besonderen die Dimensionen

- Benutzer des Systems,
- Produkte,
- Organisatorische Strukturen,
- Regulatorischer Prozess,
- Effektivität für die Gesellschaft insgesamt,

unter den international anerkannten Parametern: Effizienz (Wirtschaftlichkeit), Effektivität (nachhaltige Wirksamkeit), und „Equity“ (Fairness im gesellschaftlichen Rahmen).

Die Ergebnisse dieser Studie stellte unter den genannten Kriterien die Vorteile einer dualen Liegenschaftsevidenz vor, was möglicherweise nicht im Einklang mit den Ansichten des Auftraggebers stand; die Studie wurde in der ursprünglichen Fassung nie veröffentlicht.

Als einer der ersten internationalen Organisationen versuchte die UNECE/WPLA²² (ursprünglich MOLA) seit 1996 gemeinsame Ansichten eines umfassenden Land-Administration Systems zu entwickeln. Es ist bemerkenswert, dass diese Initiative auf einer informellen Basis –ohne Auftrag der Politik– zustande kam. Die erfolgreiche Tätigkeit dieser Organisation kann am besten in den „Guidelines of Land Administration“ gemessen werden, die die Gesetzgebung und die institutionelle Ausrichtung vieler „Countries in Transition“ positiv beeinflusst hat.

Diese „Guidelines“ definieren klar: „Ein formales System zur Registrierung von Land und Immobilien ist notwendig um Eigentumsrechte, Investitionen und andere private und öffentliche Rechte an Grund und Boden zu sichern. Ein solches System zur Registrierung von Eigentumsrechten, Werten, Nutzung und anderer Daten von Grund und Boden ist ein unverzichtbares Mittel sowohl für das

²² UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Working Party on Land Administration.

reibungslose Funktionieren der Marktwirtschaft als auch für das langfristige Management von Land-Ressourcen.“

Die „Guidelines“ bildeten auch –mangels anderer bindender oder informeller gemeinsamer Grundlagen– die Basis für die oben genannte Analyse.

d) Russische Erfahrungen

Russland begann –unterstützt von mehreren EU-TACIS Projekten– die Einführung von Rechtsgrundlagen für eine moderne Liegenschaftsevidenz im Jahre 2000 mit einem Gesetz über den Landkataster. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung von Eigentumsrechten an Grund und Boden und an Gebäuden waren auch verschiedene Institutionen für Land und Gebäude zuständig. Fast gleichzeitig wurden Gesetze für die Registrierung von Rechten an Immobilien und für Hypotheken geschaffen. Es dauerte mehrere Jahre bis begonnen wurde, einen einheitlichen Kataster für Land und Gebäude zu schaffen; das Gesetz über den Kataster der Immobilienobjekte trat erst 2007 in Kraft. Obwohl das Prinzip des „*superficies solo cedit*“ (noch) nicht verwirklicht werden konnte, wurde durch dieses Gesetz zumindest die Zusammenführung der Daten von Land und Gebäuden ermöglicht. Die technische Durchführung des neuen Katasters machte ebenfalls Fortschritte. In mehreren Pilotregionen konnte 2008 das neue System funktionierend vorgestellt werden.

Inzwischen wurden weitere Schritte zu –wie man meinte– einer modernen Kundenorientierung („One-Window“ oder „One-Stop-Shop“) unternommen. Mit Wirkung vom März 2009 wurde angeordnet, die Behörden für den Immobilienkataster, für die Registrierung der Rechte an Grund und Boden und für die Kartographie und Geodäsie zusammenzuführen. Der Plan schien bestechend; er sollte effiziente technische Lösungen ermöglichen, Transparenz und Kundennähe demonstrieren und Korruption ausschalten. Die Größe des Problems der Umstellung und die damit verbundenen Kosten, die Zusammenführung mehrerer großer Beamtenapparate (insgesamt an die 100.000 Personen), mangelnde Managementkapazitäten und politische Einflusskämpfe haben seither die Verwirklichung schwerstens behindert oder, man kann sagen, gestoppt.

Die Benutzer des Systems haben das Vertrauen verloren. Als ein großes Hindernis für die Verwirklichung des Plans erweisen sich die unterschiedlichen Kulturen der verschiedenen Behörden. Das ist ein Phänomen, das wir in einer Reihe von Ländern finden, die es unternommen haben, eine einheitliche Liegenschaftsevidenz einzuführen.

e) Die Anforderungen des „Kunden“ an die Liegenschaftsevidenz

Die Anforderungen an ein faires, funktionierendes, effizientes und transparentes Liegenschaftsevidenzsystem lassen sich vom Standpunkt des „Benutzers“, des „Kunden“, so beschreiben (was zugleich eine aus der Praxis kommende Argumentation für oder gegen eine einheitliche Liegenschaftsevidenz darstellt):

Der Kunde muss dem System vertrauen können. Da das System auf dem Antragsprinzip beruht, d.h. der Benutzer des Systems muss einen Antrag auf Eintragung in das Register stellen, ist eine vollständige Aktualität des Registers nur dann erreicht, wenn alle Transaktionen zur Registrierung beantragt werden. Wenn das Vertrauen in das Funktionieren des Systems, d.h. in die Rechtssicherheit, nicht gegeben ist, werden Transaktionen außerhalb des Systems („außerbücherlich“) durchgeführt, was zu großer Rechtsunsicherheit und zu nachfolgenden Konflikten führt, die nur mehr mühsam in einem Streitverfahren gelöst werden können. Eine große Rolle spielen hier die Kosten der Eintragung, die notwendigen Formalitäten, die Möglichkeiten des Zutritts zum System und die Einsicht in die Daten, sowie die Transparenz und Korrektheit der Durchführung der Registrierung selbst. Es ist einsichtig, dass bei einem Zweifel an einem dieser Elemente das Vertrauen in das System nicht gegeben ist und daher das System nicht verlässlich erscheint.

Die meisten „Countries of Transition“ wurden –und werden noch immer– von Korruption geplagt, die auf allen Ebenen der Verwaltung eines Staates auftreten. Es ist das Prinzip, dass die Genehmigung eines (meist gebührenfreien) Verwaltungsaktes nach Wunsch und in kurzer Zeit eine finanzielle Gegenleistung (in vielen Ländern Zahlung „unter dem Tisch“ genannt) verlangt.

Investoren, und auch private Kunden einer Liegenschaftsevidenz stellen –aus der Erfahrung des Autors in mehreren der genannten Länder– die folgenden Ansprüche an das System:

Die Liegenschaftsevidenz muss vollständig, genau und aktuell sein. Die Vollständigkeit hat die höchste Priorität, weil ein Grundstück nicht isoliert existiert, sondern in einer rechtlichen Beziehung auch zum Nachbargrundstück steht. Aktuell bedeutet, dass die Kette der rechtlichen Vormänner lückenlos bis zum aktuellen Tag ersichtlich ist.

Die Öffentlichkeit der Liegenschaftsevidenz muss gegeben sein. Der Zugang zu den Informationen der Liegenschaftsevidenz –unter Wahrung des Datenschutzes für nicht verbundene Daten– muss leicht, unbürokratisch und ohne großen finanziellen Aufwand ermöglicht werden, damit die an einer Transaktion interessierte Partei die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für eine solche (d.i. Kauf, Hypothek) aus der Liegenschaftsevidenz ersehen kann. Die Durchführung von Transaktionen, d.h. die Registrierung von Kauf oder Belastung muss kostengünstig und rasch erfolgen, damit die Ordnung im Register hergestellt wird und das Register wieder aktuell, genau und verlässlich ist.

Aus den oben genannten Anforderungen an eine Liegenschaftsevidenz geht hervor, dass die Registrierung von Rechten möglichst unabhängig von politischen Einflüssen und von Willkür, möglichst unanfechtbar und zügig und endgültig durchgeführt werden sollte.

Registrierung ist der Modus der Übertragung des Rechtstitels im Falle eines gerichtlichen (auch im Außerstreitverfahren) Beschlusses, zum Unterschied zu einem Verwaltungsakt, der weiteren gerichtlichen Rekursverfahren offen steht und damit die eigentliche Absicht der zügigen Registrierung einer Transaktion (und der folgenden Verfügung über das Objekt) verhindert. Eine Folge ist Rechtsunsicherheit mit allen Konsequenzen. Diese Argumentation ist besonders in „Countries of Transition“ wichtig, weil hier diese Einwände gegen eine einheitliche Liegenschaftsevidenz im Zusammenhang mit Behördenwillkür und Korruption vorgebracht werden können.

Natürlich kann man in einem geordneten, funktionierenden Rechtsstaat für eine einheitliche Liegenschaftsevidenz plädieren.

Das Argument der Verzögerung der Rechtswirksamkeit einer Transaktion durch Einsprüche und nachfolgende Instanzenzüge aber bleibt.

Moderne Technik spielt eine große Rolle bei den Überlegungen zu einer einheitlichen Liegenschaftsevidenz. Das elektronische Grundbuch ist eine Weiterentwicklung des Konzepts von E-Government. Die elektronische Abwicklung von Verwaltungsakten, oder die Verwaltung von Gerichtsakten, stellt nicht nur eine kostengünstige Vereinfachung von Verwaltung dar, sondern verhindert, oder zumindest reduziert, die Möglichkeit zur Korruption, ein starkes Argument für Effizienz, Effektivität und Fairness des Systems.

In den Ländern, die solcherart elektronisches System bereits eingeführt haben, gab es zwei Entwicklungen. Ein einheitliches System, das die einheitliche Liegenschaftsevidenz widerspiegelt, wie z. B. in Ungarn, in der Slowakei und, ansatzweise, in Serbien, während in Kroatien und Österreich zwei Systeme aufgebaut wurden, die miteinander kommunizieren. Von einem rein technischen Standpunkt kann man sagen, und die Praxis beweist es, dass beide Systeme möglich sind und ohne unmittelbare Nachteile für Effizienz, Effektivität oder Kundennähe funktionieren.

Der „Human Factor“ in der institutionellen Gestaltung einer Einheitlichen Liegenschaftsevidenz stellt nach der Erfahrung des Autors ein ungleich größeres Problem dar. Es ist vor allem das quantitative und qualitative Ungleichgewicht der Aufgaben der beiden Teile der Institutionen, des Katasters und der Rechtsregistrierung, das eine ausgewogene Unternehmenskultur schwierig macht. Der moderne Kataster ist multi-dimensional und „multi-purpose“, hat also viele diversifizierte Aufgaben, von denen nur ein Datensatz das Objekt beschreibt, auf dem Rechte zu registrieren sind, während eine Vielzahl von Daten erstellt, entwickelt und „verkauft“ werden, die hoch spezialisierte technische Qualifikationen der Mitarbeiter verlangen. Die Registrierung der Rechte verlangt aber eindeutig eine hohe und spezialisierte rechtliche Ausbildung. Für die Technik bestimmend ist: alles ist machbar; für Juristen: nur was Recht ist, ist machbar. Das hat Auswirkungen auf die Unternehmenskultur, kann zu Konflikten führen, bringt praktische Probleme der Unternehmensführung, der Budgets usw. mit sich. Aus der Erfahrung des Au-

tors ist dies ein gewichtiges Argument gegen eine einheitliche Liegenschaftsevidenz.

f) Schlussfolgerungen

Die Argumentation über eine einheitliche Liegenschaftsevidenz muss primär auf rechtlicher Basis geführt werden. Rechtsphilosophisch ist die Frage zu stellen, welchen Zweck Gesetze und institutionelle Ordnungen verfolgen. Abgesehen von einer aus der Verfassung abgeleiteten Hierarchie der Gesetze, haben solche Ordnungen vor allem den Zweck, die Rechte des Bürgers zu schützen und die Ausübung der Rechte effektiv und effizient zu ermöglichen. Erst in weitere Folge sind andere Argumente zu berücksichtigen, wie ökonomische Interessen oder die Kundenorientierung. Daraus ergeben sich die Schlussfolgerungen, dass ein einheitliches Liegenschaftsevidenz-System – unterstützt von Technologie und dem Argument der Kundenorientierung –, möglich ist, aber dass die angelegten Kriterien von Vertrauen in das System, die interne Organisation einer einheitlichen Liegenschaftsevidenz, sowie die Frage Registrierung durch einen (im Außerstreitverfahren erarbeiteten) Gerichtsbeschluss vs. Verwaltungsakt mit möglichen nachfolgenden Instanzenzug gegen eine einheitliche Liegenschaftsevidenz spricht, weil Rechtssicherheit und Vertrauen in das System als grundlegende Elemente eines solchen Systems zu kurz kommen.