

Gefördert durch:



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 9/2013

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND
ERNÄHRUNGSPOLITIK

Eigentums- und Besitzrechte: Investitionen erfordern klare Regeln!

Autor

Mariya Yaroshko
yaroshko@apd-ukraine.de

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)

Reytarska 8/5 A, 01030 Kiew
Tel. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Die staatlichen Institutionen und gesetzlichen Regelungen im Bereich der Eigentums- und Besitzrechte an landwirtschaftlichen Flächen befinden sich in der Ukraine weiterhin in einem notwendigen Transformationsprozess. Zurzeit werden verschiedene, teilweise widersprüchliche, nicht ausreichend koordinierte Gesetzesentwürfe im Parlament der Ukraine diskutiert. Einige Gesetze wurden bereits verabschiedet und haben zu neuen Schwierigkeiten bei der Sicherung der Eigentums- und Besitzrechte geführt. Ein besonderes Problem ergibt sich aus der mangelnden Koordinierung zwischen dem Gesetz der Ukraine „Über das Staatliche Liegenschaftskataster“ und dem Beschluss der ukrainischen Regierung über die Registrierung der Besitzrechte im Staatliche Bodenregister, in der Praxis "doppelte" Eintragung von Grundrechten genannt.

Nach dem Gesetz der Ukraine "Über Änderung des Bodengesetzes der Ukraine" vom 20.11.2012 Nr. 5494-VI besteht das Moratorium auf die Veräußerung und die Änderung der Landnutzungsart von Agrargrundstücken zunächst bis zum 01.01.2016 fort. Seit der Privatisierung an die ehemaligen Mitglieder der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften, Anfang der 90-er Jahre, wird damit die Kleinflächigkeit des Landeigentums (durchschnittlich rd. 4 ha) konserviert, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Produktivität dieser Kleinbetriebe.

Effektivere Großbetriebe entstanden und entstehen weiterhin über die Abtretung des Landbesitzes (Verpachtung). Die bestehenden Pachtverträge haben meist nur eine kurze Laufzeit: im Durchschnitt 8,7 Jahre. Daher ist die Bewirtschaftung durch die Pächter nicht selten extensiv angelegt, mit eingeschränktem Interesse an der Erhaltung der Produktivität der Böden. Das birgt die Gefahr der stetigen Verschlechterung der Bodenfruchtbarkeit. (siehe APD AFPR No.4/2013)

Besondere administrative Schwierigkeiten sind bei der Registrierung der Pachtverträge entstanden: Die Eigentums- und Besitzrechte wurden bisher durch die Staatliche Agentur für Bodenressourcen der Ukraine, gemeinsam mit den vermessungs-

technischen Informationen im Staatlichen Liegenschaftskataster erfasst und fortgeschrieben. Bis Ende 2012 wurden die staatlichen Eigentumsnachweise von der Staatlichen Agentur für Bodenressourcen auf der Grundlage der Informationen im Staatlichen Liegenschaftskataster ausgestellt.

Seit dem 01.01.2013 existiert, parallel zum Staatlichen Liegenschaftskataster, das Staatliche Register der Grundrechte auf Immobilien (ähnlich dem deutschen Grundbuch, weiter Bodenregister genannt). Nach dem Erlass des Präsidenten der Ukraine vom 06.04.2011 (Nr. 401/2011) funktionieren die beiden Behörden nebeneinander. Das Staatliche Liegenschaftskataster soll weiterhin vermessungstechnischen Informationen über die Grundstücke) erfassen, das Staatliche Bodenregister registriert die Grundrechte (Eigentums- und Besitzrechte, Hypotheken) der Grundstücke sowie ihre Entwicklungsgeschichte. Seit dem 1. Januar 2013 werden für die Eigentumsbescheinigungen Auszüge aus dem Staatlichen Bodenregister verwendet. In der Praxis bedeutet das: Zuerst muss das Grundstück katastermäßig erfasst werden, dann sollen die Eigentumsrechte begründet und registriert werden und danach die Nutzungsrechte (z.B. die Pacht) eintragen werden.

In der Übergangsphase kam es in der Praxis zu „doppelten“ d.h. parallelen Eintragungen von Eigentums- bzw. Besitzrechten im Liegenschaftskataster und gleichzeitig im neuen Bodenregister. In diesem Zusammenhang wurde am 22.02.2012 vom Ministerkabinett der Ukraine die Verordnung Nr. 118 "Über die Zusammenarbeit der Behörden des Staatliche Liegenschaftskataster und der Behörden des Staatlichen Bodenregisters beim Informationsaustausch" verabschiedet, mit dem Ziel den institutionellen Transformationsprozess effektiver zu gestalten. Trotzdem kommt es immer noch zu Doppeleintragungen, die u.a. zu gerichtlichen Streitigkeiten führen und damit die Umsetzung der Eigentumsrechte bzw. Besitzansprüche behindern. Generell ist der Prozess der Beantragung und der Erhalt von Eintragungen bzw. von Auszügen sehr zeit- und kostenaufwendig. Durch fehlendes, ausreichend ausgebildetes Fachpersonal entstehen nicht selten Fehler, die insbesondere die Arbeit der Pächter behindern.

In den Fällen, in denen die Eigentümer die Umschreibung der Eigentumsrechte von Liegenschaftskataster in das Bodenregister nicht veranlassen haben, Pächter aber ihre Besitzrechte eintragen lassen wollen, können die Pächter selbst, im Auftrag der Eigentümer, die Eigentumsansprüche bei den Behörden der Staatlichen Landagentur vom Liegenschaftskataster in das Bodenregister (Grundbuch) übertragen bzw. eintragen lassen.

Deutsche Erfahrungen:

In Deutschland vermittelt ein Pachtvertrag kein dingliches Recht und wird daher nicht im Grundbuch eingetragen. Da Pachtverträge nur schuldrechtlich zwischen Verpächter und Pächter wirken, würde die Eintragung von Pachtverträgen im Grundbuch das Pachtwesen behindern. Nur für Pachtverträge mit längeren Laufzeiten gilt die Schriftform; auf unbestimmte Zeit können Pachtverträge auch mündlich abgeschlossen werden. Pachtverträge müssen aber bei der Landverkehrsbehörde angezeigt werden. Die absolute Obergrenze der Laufzeit von Pachtverträgen liegt in Deutschland bei 30 Jahren; spätestens nach dieser Zeit kann jeder Pachtvertrag gekündigt werden, auch wenn noch längere Laufzeiten vereinbart wurden (§ 594b BGB). In Deutschland bricht der Verkauf nicht das Pachtrecht, d.h. die Käufer müssen Pachtverträge übernehmen.

Großbetriebe, mit nicht selten mehreren tausend Hektar gepachtetem Land, müssen dieses Verfahren mit vielen Eigentümern durchführen. Dies ist mit einem hohen Aufwand verbunden, insbesondere weil die Eigentümer zur eigentlichen Eintragung dann doch persönlich erscheinen müssen (Dokumentenabgabe und Unterschrift).

Neueste Gesetze führen kaum zur Verbesserung der Situation: Am 10.10.2013 hat die Werchowyna Rada den Gesetzentwurf Nr. 2049a verabschiedet, nach dem das Verfahren der Eintragung von Immobilienrechten, u.a. auf Agrarflächen, vereinfacht werden soll. Der Gesetzentwurf betrifft eine Übergangszeit, die am 01.01.2013 begonnen hat und bis heute gilt. In dieser Zeit sollen die Grundstücke, deren Katasternummern bis 2013 bestimmt, aber nicht vergeben wurden, diese nun automatisch erhalten.

Mit dem Gesetzentwurf (Nr. 2193a vom 03.06.2013) soll erlaubt werden, dass Eigentums- bzw. Besitzrechte aufgrund der im Liegenschaftskataster vorhandenen technischen Dokumentation im Bodenregister eingetragen werden kann, wenn das Verfahren der Eintragung bereits vor 2013 begonnen hat, aber wegen der Gesetzesänderungen nicht abgeschlossen wurde. Dieses Verfahren soll der Vereinfachung der Registrierung durch Landeigentümer bzw. Pächter dienen; es erscheint aber in der praktischen administrativen Durchführung eher verwirrend.

Mit dem Gesetzentwurf Nr. 2212a vom 04.06.2013 zur Vereinfachung der staatlichen Eintragung des vor 2013 entstandenen Eigentumsrechts wird vorgeschlagen, den Personen, die das Besitzrecht auf diese Grundstücke haben oder bekommen sollen, im Namen des Eigentümers den Antrag auf die staatliche Eintragung des Eigentumsrechts auf das Grundstück zu stellen. Das soll die eigentlich notwendige persönliche Anwesenheit des Eigentümers (s.o.) bei der Registrierung der Nutzungsrechte unnötig machen, was den Registrierungsmechanismus wesentlich vereinfachen würde.

Von großer Bedeutung zur Vereinfachung der katastermäßigen Erfassung von Grundstücken ist auch das verabschiedete und vom Präsidenten der Ukraine am 23.07.2013 unterzeichnete Gesetz Nr. 2130. Es regelt die Abschaffung der erneuten verbindlichen Einreichung von vermessungstechnischen Dokumenten, wenn solche Informationen bereits in den zentralen oder lokalen Behörden vorliegen.

Gleichzeitig wird in einem anderen Gesetzentwurf (Nr. 2583a) vorgeschlagen, die verbindliche staatliche Eintragung von Rechten, die aus dem Besitzrecht abgeleitet sind (z.B. Unterpacht), abzuschaffen. Die Unterverpachtung soll allein im Pachtvertrag zwischen Pächter und Verpächter geregelt werden. Jegliche weitere Einflussnahme des Verpächters auf die Unterpacht wird ausgeschlossen. Im Widerspruch dazu fordert der Gesetzentwurf Nr. 2346a eine aktive Zustimmung des Verpächters/Eigentümers in jedem konkreten Fall der Unterverpachtung sowie die verbindliche Eintragung der abgeleiteten Besitzrechte (Unterpacht) im Staatlichen Bodenregister.

Zur Beseitigung möglicher Missbräuche bei der staatlichen Eintragung von Sachenrechten soll die Bestimmung über die Nutzung der beglaubigten Kopien statt den Originalen gestrichen werden. Es erscheint sinnvoll, dem Antrag des Landnutzers auf die staatliche Eintragung des Nutzungsrechts auf ein Grundstück den entsprechenden Vertrag beizufügen, der dieses Recht bestätigt.

Zusammenfassend: Mangelnde Verwaltungskapazitäten (Quantität und Qualität) der Staatlichen Agentur für Bodenressourcen der Ukraine haben zu langen Wartezeiten bei der Eintragung von Eigentums- und Besitzrechten (Pacht- und Unterpachtrechten) geführt. Neue Gesetze und Gesetzesentwürfe, die teilweise einander widersprechen, sind zwar ein Zeichen, dass die ukrainische Regierung die kritische Situation wahrnimmt. Lösungsansätze würden sich aus einer zeitlichen Streckung dieses institutionellen Transformationsprozesses bzw. der Erweiterung der personellen und technischen Kapazitäten der Staatlichen Agentur für Bodenressourcen ergeben.

Vor dem Hintergrund deutscher Erfahrungen stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Sinnfällig-

keit der Eintragung von Pachtrechten im Bodenregister/Grundbuch. Unter den Bedingungen einer funktionierenden Judikative erscheint eine solche Eintragung überflüssig. In der Ukraine vermittelt die staatliche Registrierung von Pachtrechten den vermeintlichen Eindruck einer erhöhten Rechtssicherheit, der sich in der Praxis allerdings nicht bestätigt.

Europäische Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist stabile, klare und transparente Bedingungen zu schaffen, die eine effektive Sicherung der Eigentums- und Besitzrechte gewährleistet. Dabei werden die Eigentums- und Pachtrechte eindeutig gesichert und die Pachtdauer langfristig ausgelegt, was die Pächter zu einem pfleglichen Umgang mit Bodenfruchtbarkeit vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion motiviert.

Eine klare, transparente und vor allem stabile Gesetzgebung auf diesem Gebiet ist eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente, verwaltungstechnische Umsetzung und Judikative. Dies würde zur Förderung des Investitionsklimas in der Landwirtschaft der Ukraine beitragen.