

Das Staatskataster für Immobilien in Russland – Probleme und Perspektiven

Elena Bykowa und Julia Sishchuk

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen kurzen Abriss der Katasterentwicklung in Russland und beschreibt die heutigen Aufgaben und Funktionen des Staatskatasters für Immobilien sowie das automatisierte Informationssystem des staatlichen Liegenschaftskatasters. Ferner werden Probleme und Perspektiven des russischen Katasterwesens analysiert.

Summary

The article presents a short analysis of cadastre development in Russia and describes the goal, objectives and functions of the state real estate cadastre as well as Automated Information System of State Real Estate Cadastre (AIS SREC). The problems and prospects of cadastre system in Russia are given.

Schlüsselwörter: Immobilienrecht, Liegenschaftskataster, automatisiertes Informationssystem, Russland

1 Grundzüge des russischen Immobilienrechts

Das russische Immobilienrecht wurde 1991 wieder ins Leben gerufen, indem in der bürgerlichen Gesetzgebung der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken und -staaten das bewegliche und unbewegliche Vermögen als Objekt des privaten Rechts wieder eingeführt wurde. Heute gewährleistet die Verfassung der Russischen Föderation (RF) aus dem Jahr 1993 das Privateigentum an Grund und Boden. Das russische Recht fasst unter dem Begriff »Immobilie« Grundstücke, Bodenschätze und sonstige eng mit der Erde verbundene Objekte zusammen. Dazu gehören auch Gebäude, bauliche Anlagen und unvollendete Bauobjekte. Unabhängig davon fallen insbesondere auch Wohnungen und gewerbliche Räumlichkeiten (z. B. Büro- und Einzelhandelsflächen) sowie Flugzeuge, Luft-, See-, Binnen- und Raumschiffe unter das Immobilienrecht. Es ist darauf hinzuweisen, dass im Gegensatz zum deutschen Grundstücksrecht das Grundstück und die auf dem Grundstück stehenden Gebäude und baulichen Anlagen keine rechtliche Einheit bilden, sondern jeweils rechtlich eigenständige Immobilienobjekte sind.

In Russland ist zwischen der sogenannten technischen Erfassung von Immobilien (getrennt nach Grundstücken und Gebäuden) sowie der rechtlichen Erfassung und Registrierung der Rechte an Immobilien und von Immobiliengeschäften zu unterscheiden. Für das Immobilienkatasterwesen und die staatliche Registrierung von Immobilien und Immobilienrechtsgeschäften ist der Föderale Dienst für staatliche Registrierung, Kataster und Kartographie zuständig. Die Rechte an Immobilien werden ähnlich dem Grundbuch in Deutschland durch Eintragungen in das Einheitliche Staatliche Register der Immobilienrechte und -geschäfte festgehalten. Damit erfolgt die staatliche Anerkennung und Bestätigung des jeweiligen Rechts an der individuell beschriebenen Immobilie. Die Registrierung der Immobilienrechte hat eine große Bedeutung, da sie grundsätzlich die rechtliche Voraussetzung für die Entstehung, Änderung oder Aufhebung eines Rechts an Immobilien bildet. Auch Miet- und Pachtverträge, die eine Laufzeit von mehr als einem Jahr haben, werden erst mit der staatlichen Registrierung wirksam. In Unterschied zum Grundstücksrecht in Deutschland haben die Angaben im Staatlichen Register der Immobilienrechte und -geschäfte aber keinen öffentlichen Glauben, d.h. Dritte können sich nicht ohne Weiteres auf ihre Richtigkeit verlassen.

Der Eigentumserwerb erfolgt in Russland aufgrund des Abschlusses eines Kaufvertrages oder eines anderen Vertrages **und** der Registrierung des Rechtsübergangs im Einheitlichen Staatlichen Register. Grundsätzlich unterliegen die Verträge über Immobiliengeschäfte keiner Pflicht zur notariellen Beglaubigung und können in einfacher Schriftform abgeschlossen werden.

2 Zur Geschichte der Katasterentwicklung

In Russland ist heute das Immobilienkataster eines der wichtigsten Instrumente zur Anmeldung und Registrierung der Rechte an Immobilien (Nachweis der Grundstücksrechtsverhältnisse) und Basis der Grundsteuererhebung, aber auch eine wichtige Informationsquelle für Verwaltung, Planung und Wirtschaft. Die Qualität der im Immobilienkataster enthaltenen Informationen bestimmt die Effizienz eines modernen Grundsteuersystems und die Effektivität von Managemententscheidungen im Bereich des Liegenschaftswesens. Nach einer Schätzung der Industrie- und Handelskammer sind die Rechtsverhältnisse bisher jedoch nur für 60 % aller Immobilienobjekte erfasst worden (Zykowa/Rybnikowa 2013).

Das Kataster im heutigen Sinne stellt das Ergebnis einer langen Entwicklung dar. In der Vergangenheit wurde es vor allem als Instrument genutzt, mit dessen Hilfe die Bewertung und Besteuerung der Grundstücke durchgeführt werden konnte. Die Geschichte der Katasterentwicklung ist vor allem durch den jeweiligen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes bestimmt und

beginnt mit der Entstehung des Staates und dem Ausbau der Steuerveranlagung.

Sie lässt sich wie folgt gliedern:

- 9. Jh.: erste Bodenbeschreibungen in Russland,
- 10. Jh.: erste Bodenbewertung und Bodenbesteuerung,
- 11. bis 14. Jh.: Ausbau des Systems der Bodennutzungserhebung,
- 15. bis 16. Jh.: Bodenbeschreibung unter Iwan III. und Iwan IV. (dem Schrecklichen),
- 17. Jh.: Urkundenaufstellung für die Bodennutzungserhebung sowie für das Grundstücksverzeichnis der landwirtschaftlichen Flächen, des Forstbestandes und der städtischen Grundstücke,
- nach der Oktoberrevolution 1917: Registrierung der Bodennutzung und Erstellung eines Verzeichnisses der Grundstücke,
- 1991: Bodengesetzbuch der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR),
- 1997: Föderales Gesetz über die staatliche Registrierung der Rechte an Immobilien und Immobiliengeschäften,
- 2000: Föderales Gesetz über das staatliche Bodenkataster,
- 2007: Föderales Gesetz über das staatliche Immobilienkataster.

Die erste offizielle Definition des Begriffs »staatliches Bodenkataster« wurde 1991 durch das Bodengesetzbuch der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) eingeführt. Seitdem ist der Immobilienbesitz ein marktfähiges Gut geworden. Das Fehlen von Katastertechnologien sowie die enorme Größe Russlands hatten jedoch zur Folge, dass kein einheitlicher Katasterbetrieb möglich war, sondern eine Reihe von Teilkatastern entstanden, wie zum Beispiel das Wasserbuch, das Kataster der mineralischen Ressourcen, das Waldkataster und das Deponiekataster. Im Jahr 2004 gab es in Russland nach Schätzung des ehemaligen Leiters der föderalen Katasteragentur M.W. Mischustin etwa 50 verschiedene Kataster und Register (Kljuschnichenko 2011).

Seit der Verabschiedung des föderalen Gesetzes über das staatliche Bodenkataster im Jahr 2000 bekam der Begriff eine neue Bedeutung und bestimmt seitdem die Datenerfassung und das Katasterwesen. Während bis zum Jahr 2000 nur Informationen über die Grundstücke und deren Nutzung im Kataster enthalten waren, wurde nunmehr gesetzlich festgelegt, dass insbesondere auch die öffentlich-rechtlichen Beschränkungen zu erfassen und nachzuweisen sind.

Vor einigen Jahren wurde das Bodenkataster durch das Immobilienkataster ersetzt. Es ist laut dem föderalen Gesetz vom 24.07.2007 N° 221-FG über das staatliche Immobilienkataster ein »Systematisiertes Register von Dingen oder Sachverhalten mit Raumbezug«. Im Kataster werden daher neben der geografische Lage der Grundstücke auch die Gebäude und baulichen Anlagen, die Art der Nutzung

und deren Flächengröße sowie andere grundstücksrelevante Sachverhalte beschrieben. Das Immobilienkataster vereinigt heute das Bodenkataster und das Kataster von Gebäuden und baulichen Anlagen, die zuvor getrennt geführt wurden.

Der Föderale Dienst für staatliche Registrierung, Kataster und Kartographie (Rosregister) ist heute das führende Organ mit spezieller Rechtstellung innerhalb der föderalen Exekutive, welches die Verwaltung des einheitlichen staatlichen Bodenfonds und anderer Liegenschaften ausübt. Der Rosregister und seine nachgeordneten territorialen Behörden, die sich in den verschiedenen Regionen der Russischen Föderation (RF) befinden, haben u. a. folgende Aufgaben:

- Geodäsie und Kartographie,
- Führung des staatlichen Immobilienkatasters,
- staatliche Registrierung der Immobilienrechte und -geschäfte,
- staatliche Katasterbewertung,
- Bodenordnung und Raumplanung,
- staatliches Bodenmonitoring,
- föderale staatliche Aufsicht in den Bereichen Geodäsie und Kartographie, staatliche Landinspektion, Selbstverwaltung der Gutachter und Schätzer sowie der Insolvenzverwalter.

3 Immobilienkataster und automatisiertes Informationssystem

Infolge zahlreicher Änderungen und neuer Inhalte der Bodenrechtsverhältnisse in der RF nahmen die Aufgaben des Katasters drastisch zu. Zu den Hauptaufgaben des staatlichen Immobilienkatasters gehören in Verbindung mit dem Einheitlichen Staatlichen Register der Immobilienrecht und -geschäfte die Gewährleistung des Nachweises der Eigentums- und Rechtsverhältnisse an Grundstücken sowie die Sicherstellung der Immobilienbesteuerung und die Ermöglichung einer effizienten Bodenwirtschaft und Bodenordnung. Damit sind als Hauptfunktionen des Immobilienkatasters die Erfassungs-, Fiskal- und Informationsfunktionen zu nennen.

Die Erfassungsfunktion zielt auf die Anmeldung und Registrierung aller Rechte an Immobilien und erfolgt auf der Grundlage des Nachweises der Grundstücke und Gebäude im Immobilienkataster. Die Fiskalfunktion wird durch die Bestimmung des Katasterwerts der Immobilienobjekte realisiert und in Form einer staatlichen Massenbewertung umgesetzt. Die Informationsfunktion vermittelt allen Bürgern, Organisationen, Unternehmen und Behörden wahrheitsgetreue, überprüfte und juristisch nachgewiesene Angaben über die Immobilienobjekte einschließlich des rechtlichen Status und des Katasterwerts.

Laut dem föderalen Gesetz über das staatliche Immobilienkataster sind neben den bereits genannten Angaben auch der Verlauf der Grenze der Russischen Föderation, die Grenzen der einzelnen Territorien der RF und die Grenzen der Kommunen nachzuweisen sowie Zonen mit besonderen Nutzungsbedingungen zu erfassen. Nicht zum Inhalt gehören dagegen insbesondere Angaben zu Bodenschätzen sowie zum Luftverkehr, zur See- und Binnenschifffahrt und zu Unternehmen als Vermögenskomplexe.

Das Immobilienkataster besteht im Einzelnen aus dem Register der Immobilienobjekte, den Katasterakten sowie den Katasterplänen und Liegenschaftskarten. Die Liegenschaftskarten sind thematische Karten, auf denen die im staatlichen Immobilienkataster enthaltenen Angaben, insbesondere über Flurstücksgrenzen, Gebäude und bauliche Anlagen, dargestellt werden. Je nach dem Verwendungszweck lassen sich die Liegenschaftskarten in folgende Typen unterteilen:

- öffentliche Katasterpläne und Liegenschaftskarten für einen breiten Interessentenkreis,
- Reservekarten für die verwaltungsinterne Nutzung von Behörden,
- Liegenschaftskarten von städtischen Gebieten für die Nutzung zum Zweck der örtlichen (kommunalen) Selbstverwaltung,
- Liegenschaftskarten der territorialen Gebiete der RF für die Nutzung zum Zweck der staatlichen Verwaltung der Exekutivorgane der RF.

Die öffentlichen Katasterpläne und Liegenschaftskarten (s. Abb. 1) sind gebührenfrei zugänglich und können über die offiziellen Webseiten der zuständigen Katasterbehörden von jedermann abgerufen werden.

2006 wurde das automatisierte Informationssystem des staatlichen Immobilienkatasters in Betrieb genommen. Bis dahin gab es diverse Systeme in den verschiedenen Regionen der Russischen Föderation, was erhebliche Probleme bei der abschließenden Datenerfassung für ganz Russland verursachte.

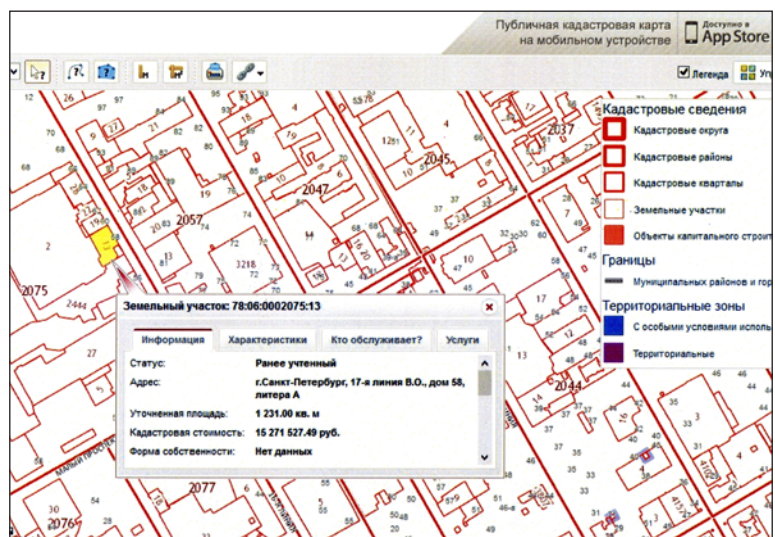


Abb. 1: Öffentliche Liegenschaftskarte

Quelle: <http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline>

Das automatisierte Informationssystem des staatlichen Immobilienkatasters verfügt über die Funktionalität von MapInfo (MapXtreme) und nutzt die bereits bestehenden Ausführungen von ESRI (ArcGIS). Es schließt folgende Subsysteme ein:

- Teilsystem Geodaten,
- Teilsystem zur Verbuchung der Immobilienobjekte,
- Teilsystem zur technischen Bestandsaufnahme der Immobilienobjekte,
- Teilsystem staatliches Bodenmonitoring,
- Teilsystem staatliche Bodenaufsicht,
- Teilsystem Katasterbewertung der Immobilienobjekte.

Außerhalb des staatlichen Immobilienkatasters werden in einem eigenen Informationssystem insbesondere die Immobilienrechte und -geschäfte erfasst und registriert (s. Ziff. 4). Die wichtigsten durch die russische Gesetzgebung vorgesehenen Grundstücksrechte sind:

- Eigentumsrecht,
- Pachtrecht,
- Pfandrecht,
- ständiges (unbefristetes) Nutzungsrecht am Grundstück,
- vererbliches Besitzrecht am Grundstück auf Lebenszeit,
- unentgeltliches befristetes Nutzungsrecht am Grundstück.

4 Individualisierung, Registrierung und Besteuerung

Ein Recht an einem Grundstück kann nur an einem gemäß den Vorgaben der Gesetzgebung über die Grundstücks-umlegung und die Katastererfassung individualisierten Grundstück entstehen. Unter der Individualisierung eines Grundstücks versteht man die Grenzfestsetzung im Gelände, die Festlegung der erlaubten Nutzung des Grundstücks und die Festlegung technischer Vorgaben für den Anschluss der künftigen Bebauung an die Versorgungseinrichtungen.

Die staatliche Registrierung der Immobilienrechte erfolgt aufgrund der Angaben der technischen Erfassung und der Katastererfassung. Für die staatliche technische Erfassung der Gebäude und Anlagen sind die »Büros für technische Erfassung« (BTI) zuständig. Die BTI fertigen sog. technische Pässe für jedes Immobilienobjekt aus. Neben ausführlichen Informationen über die technischen Charakteristika des Immobilienobjektes enthält der technische Pass auch Informationen über die Zweckbindung der Immobilie. Bei der Änderung technischer Charakteristika einer Immobilie, z. B. durch Umbau, Rekonstruktion oder wesentliche Änderungen der Versorgungsinstallationen, sind die Veränderungen in den technischen Pass aufzunehmen. Der Abschluss von Rechtsgeschäften mit registrierungsbedürftigen Immobilienobjekten ist nur bei Vorliegen des technischen Passes zulässig, der den aktuellen

technischen Zustand des Immobilienobjektes zum Zeitpunkt des Geschäftsabschlusses wiedergibt.

Nach allgemeiner Regel unterliegen Immobilienrechte und Immobiliengeschäfte der staatlichen Pflicht zur Registrierung im »Einheitlichen Staatlichen Rechtsregister« (EGRP). Die staatliche Registrierung gilt dabei als Feststellung und Anerkennung der Immobilienrechte durch den Staat. Rechtsgeschäfte, die Immobilien betreffen, die im staatlichen Kataster noch nicht erfasst sind, sind nicht zulässig. Als Nachweis der Katastererfassung des Grundstücks gilt der Auszug aus dem staatlichen Liegenschaftskataster, der die Grenzen und die Katasternummer des Grundstücks enthält. Ein unentbehrlicher Teil des EGRP sind ferner die Recht setzenden und Recht begründenden Dokumente sowie Belegbücher, die Angaben zu den zu registrierten Dokumenten enthalten. Das EGRP weist somit die bestehenden und erloschenen Rechte an Immobilien sowie Angaben zu den Rechtsinhabern nach. Im Gegensatz zum Immobilienkataster wird für die Verbuchung eine Gebühr erhoben, die zwischen 50 und 15.000 Rubel beträgt.

Die Registrierung der Rechte erfolgt (außer in den gesetzlich vorgesehenen Fällen) nur auf Antrag. Ab dem Zeitpunkt der Registrierung wird das Immobilienvermögen zum Steuergegenstand, wobei die Besteuerung des Bodenwertes und des Vermögens, welches die darauf stehende Gebäude und baulichen Anlagen darstellen, bis zur Einführung einer einheitlichen staatlichen Immobiliensteuer getrennt erfolgt.

Die Bodensteuer ist eine örtliche Abgabe und wird von der Kommune als Prozentsatz des Katasterwerts des jeweiligen Grundstücks erhoben. Der Regelsatz beträgt 1,5 % des Grundstückswerts. Gemäß Art. 394 des Steuergesetzbuches der RF darf der Steuersatz in Bezug auf folgende Grundstücke jedoch den Grenzwert von 0,3 % nicht überschreiten:

- landwirtschaftlich genutzte Flächen,
- Flächen der Gartenbau- und Viehwirtschaftsbetriebe,
- Flächen der individuellen Nebenwirtschaften,
- Datschen- und Kleingartenflächen,
- Grundstücke in Ortschaften und Flächen des Wohnraumbestandes,
- Grundstücke der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft bzw. Grundstücke, die für den Wohnungsbau vorgesehen sind,
- militärische und zollamtliche Grundstücke.

Die Vermögenssteuer für Gebäude und bauliche Anlagen ist eine staatliche Abgabe und wird nach unterschiedlichen Methoden erhoben, je nachdem, ob das Vermögen einer juristischen oder natürlichen Person gehört. Für natürliche Personen wird die Vermögenssteuer im Zusammenhang mit dem kumulativen Inventurwert des Gebäudes (bis 300.000 Rubel: bis 0,1 %, von 300.000 bis 500.000 Rubel: 0,1 % bis 0,3 % und über 500.000 Rubel: 0,3 % bis 2 %) erhoben, während für juristische Personen die obere Grenze bei 2,2 % liegt.

5 Probleme und Perspektiven

Seit 1996, als das erste föderale Zielprogramm zum »Ausbau des automatisierten Informationssystems für die Führung des staatlichen Flurbuches« angenommen wurde, konnten in Russland bemerkenswerte Fortschritte erreicht:

- Für das staatliche Immobilienkataster wurde eine technische Infrastruktur etabliert.
- Die Angaben aus den früheren Datenbanken wurden russlandweit in das Immobilienkataster übertragen, aktualisiert und digital zusammengefasst.
- Im Rahmen der Arbeiten zum Ausbau der Infrastruktur für das Immobilienkataster wurde eine digitale Situationskarte angefertigt.
- Ein online-Kundendienst konnte begründet werden.
- Die regionalen Organe des Rosregisters wurden mit programmtechnischen Ressourcen und technischen Mitteln zur Durchführung der staatlichen Landinspektion ausgestattet.
- Insgesamt konnten 39.000 Spezialisten für die Arbeit in den regionalen Organen des Rosregisters und deren untergeordneten Organisationen ausgebildet werden.
- Russlandweit wurde die Massenbewertung der Immobilienobjekte abgeschlossen und damit die Voraussetzung für die Berechnung der Immobiliensteuer geschaffen.

Es gibt jedoch noch eine Reihe von Problemfeldern. Das staatliche Register für Rechte an Immobilien einschließlich des Nachweises der Immobiliengeschäfte und das staatliche Immobilienkatasters sind nach wie vor getrennte Register, die miteinander kooperieren. Dies erfordert eine hohe Ressourcenintensität zur Erbringung der Dienstleistungen von Seiten des Staates. Das Fehlen eines Gesetzes über die staatliche Registrierung der Grundstücksrechte führt zu unterschiedlichen Vorgehensweisen sowie Redundanzen in den Angaben beider Informationssysteme. Außerdem können die vor 2006 im Rosregister installierten programmtechnischen Ressourcen, Arbeitsstationen, Monitoring-, Informations- und Datenbank-Verwaltungssysteme sowie andere technische Ausstattungen den Support wegen des enormen und schnellen Wachstums des Datenumfangs nicht gewährleisten. Dies verdeutlichen folgende Aspekte:

- Laut einer Studie schätzen nur 60 % der Befragten, die ein Immobilienrecht registrieren lassen wollten, die Arbeit der zuständigen Organe als positiv ein.
- Lediglich 7,2 % der Rechtsverhältnisse sind im staatlichen Register für Rechte an Immobilien digital erfasst.
- Im staatlichen Immobilienkataster werden die Grenzen von lediglich sechs der insgesamt 89 Gebiete der RF nachgewiesen.
- Nicht einmal alle Grundstücke, die im Eigentum der RF stehen, sind angemeldet und damit verzeichnet worden.

- Die Nachfrage der Bevölkerung nach Diensten des Rosregisters übersteigt bei Weitem die Ressourcenkapazitäten und das bestehende Angebot.
- Trotzdem sind die Ausgaben für das Rosregister enorm und betragen jährlich 1,2 Mrd. Rubel.

In diesem Zusammenhang wurde am 28.06.2013 die Regierungsanordnung N° 1101-r über das Konzept eines föderalen Zielprogramms für den »Ausbau eines einheitlichen staatlichen Systems für die Verbuchung und die Registrierung der Immobilienrechte (2014–2019)« verabschiedet. Es sieht unter anderem Folgendes vor:

- Verbesserung der Mechanismen der Rechtsregistrierung und Verbuchung durch ein einheitliches Registrierungssystem, das auch dazu dienen soll, administrative Schranken und Korruptionserscheinungen abzubauen,
- Verkürzung der Fristen für die staatliche Registrierung von Immobilienrechten und Immobiliengeschäften,
- Effizienzsteigerung der Katastertätigkeit und Verbesserung des Informationsstandes in der Gesellschaft über den Kundendienst und den Service des Rosregisters,
- Einführung des Amtsprinzips im Kontroll- und Registrierungsbereich, das erlaubt, Fehler ohne Antrag des Eigentümers bzw. Rechtsinhabers zu beseitigen.

Literatur

- Kljuschnichenko, W.N.: Besonderheiten der Katasterführung von heute. Staatliche Geodätische Akademie Sibiriens, Nowosibirsk, 2011, 139 S.
- Zykowa, T., Rybnikowa, I.: Gesichtsteuer. Rossijskaja Gazeta, N° 6133 vom 19.07.2013, S. 1 ff., www.rg.ru/2013/07/19/zemlya.html, letzter Aufruf 9/2014.
- <http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline>, letzter Aufruf 9/2014.
- <http://www.gisa.ru/50996.html>, letzter Aufruf 9/2014.
- <https://rosreestr.ru/wps/portal>, letzter Aufruf 9/2014.

Anschrift der Autorinnen

Dr. Elena Bykowa, Dozentin
Nationale Universität für mineralische Ressourcen St. Petersburg,
199155, St. Petersburg, Jelesnovodskaya Str., 14–62
vilena1979@gmail.com

Dr. Julia Sishchuk, Dozentin
Nationale Universität für mineralische Ressourcen St. Petersburg,
199004, St. Petersburg, 1. Linie, 32–16
julia.sishchuk@spmi.ru

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaesie.info.