

Ist die Transformation gelungen? Eigentum und Eigentumsordnung im postsozialistischen Europa

Bericht von der Tagung der Fachgruppe Recht in der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde vom 22. bis zum 24. September 2016 in Regensburg

Autor: Hans-Joachim Schramm¹

Stand: 22.11.2016

Alle zwei Jahre veranstaltet die Fachgruppe Recht der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde eine Fachtagung zu aktuellen Themen des Rechts der osteuropäischen Staaten. Die Tagung fand in Regensburg statt und wurde von dem im dortigen Wissenschaftszentrum Ost- und Südeuropa ansässigen Institut für Ostrecht München organisiert. Dieses Jahr standen Fragen der Eigentumsordnung im Mittelpunkt, insbesondere ein erstes Zwischenfazit des Transformationsprozesses.

Den Einführungsvortrag hielt der Präsident des Verfassungsgerichts a.D., Prof. Hans-Jürgen Papier. Er leuchtet den Kontext aus, in dem der Begriff des Eigentums in den Staaten Europas steht. Den Schwerpunkt seiner Ausführungen bildete eine Darstellung des Eigentumsbegriffs in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die Bedeutung der Institutsgarantie und der Entscheidungen des Gerichts zu den Restitutionsansprüchen unrechtmäßig Enteigneter im Verlauf der deutschen Wiedervereinigung.

Der erste Fachvortrag von Michl (Universität Regensburg) hatte die Eigentumsordnung Russlands in der Rechtsprechung des EuGMR zum Gegenstand. Er berichtete, dass Russland mit 519 Verurteilungen an der Spitze derjenigen Länder steht, die wegen einer Verletzung des Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls verurteilt worden sind. Allerdings gebe es Länder, darunter auch EU-Mitglieder, die im Verhältnis zu Bevölkerungszahl häufiger verurteilt worden seien. Weiter trug er zwei Entscheidungen des EuGMR aus den Jahren 2010 und 2015 vor. In beiden Fällen war insbesondere zu klären, ob sich der behauptete staatliche Eingriff gegen eine Vermögensposition richtete, die von dem Zusatzprotokoll erfasst wird. Im Fall Malysch (2010) ging es darum zu entscheiden, ob im Jahr 1990 von der damaligen RSFSR ausgestellte Warenbezugscheine „Urozhay

Zitierweise: Schramm H.-J., Ist die Transformation gelungen? Eigentum und Eigentumsordnung im postsozialistischen Europa, O/L-3-2016, http://www.ostinstitut.de/documents/Schramm_Ist_die_Transformation_gelungen_Eigentum_und_Eigentumsordnung_im_postsozialistischen_Europa_OL_3_2016.pdf.

¹ Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar.

Schramm - Ist die Transformation gelungen? Eigentum und Eigentumsordnung im postsozialistischen Europa, Ost/Letter-3-2016 (Dezember 2016)

1990' eine solche Vermögensposition darstellten. Dies wurde vom EuGMR mit der Begründung angenommen, dass sich der Anspruch aufgrund einschlägiger Normen, in erster Linie des Gesetzes über die Warenbezugschein, ausreichend verfestigt hatte. Allerdings käme den nationalen Gesetzgebern auf der Ebene der Rechtfertigung eine große Einschätzungsfreiheit bei der Ausgestaltung des Inhalts dieser Ansprüche zu, insbesondere vor dem Hintergrund einer Hyperinflation. Eine Rechtfertigung habe die Russische Föderation aber nicht vorgebracht. Der Verurteilung ist die Russische Föderation mit dem Gesetz über die Ablösung von Forderungen gemäß dem Gesetz über Warenbezugschein nachgekommen. In der Diskussion wies der Referent darauf hin, dass die weite Auslegung des Eigentumsbegriffs durch den EuGMR auch darin begründet sei, dass der Eigentumsschutz das einzige Grundrecht sei, mit dem eine wirtschaftliche Tätigkeit unter den Mantel der Europäischen Menschenrechtskonvention gebracht werden könne.

Kurzynsker-Singer (MPI Hamburg) behandelte in ihrem Referat die *Transformation des Eigentumsbegriffs im russischen und deutschen Recht*. Sie ging von der These aus, dass das Verständnis des Eigentums von dem in einem Staat vorherrschenden Verhältnis zwischen Kollektiv und Individuum bestimmt wird und dogmatische Fragen und Wertungen eine Legitimationswirkung bei der Ausgestaltung einzelner Normen zukomme. Aufgrund ihrer Untersuchung des russischen ZGB kam sie zu dem Ergebnis, dieses spiegele sowohl kollektivistische als auch individualistische Ansätze wieder. Als Beispiele nannte sie die besonderen Regelungen zu den Formen des kollektiven Eigentums und die beschränkten dinglichen Rechte, die staatliche Unternehmen an Produktionsmitteln in staatlichem Eigentum erwerben könnten.

Hadzimanovicz (Universität Luzern) stellte in ihrem Beitrag *Rechtstransfer von Störfaktoren* die These auf, dass sich der Import fremder Rechtsinstitute auf dem Balkan mitunter nachteilig auf die Rechtsentwicklung von Transformationsstaaten auswirken könne. Als Beispiel führte sie die Entscheidung der Republik Serbien an, parallel sowohl die abstrakt Sicherungsübereignung als auch das Registerpfandrecht als Sicherungsrechte in einer kausal konzipierten Sachenrechtsordnung zuzulassen. Ihrer Auffassung nach ist die Sicherungsübereignung mit einer Rechtsordnung, die einem kausalen Konzept der Übereignung folgt, nicht vereinbar und unterminiere das Verständnis der Verknüpfung von schuldrechtlichem Grundgeschäft und Übertragung des Eigentums. Auch das Konstrukt des Anwartschaftsrechts sei Juristen in Transformationsstaaten kaum verständlich zu machen. In der Diskussion wurde zwar die Gefahr von Missdeutungen fremder Rechtsinstitute bestätigt, die These aber, dass das Institut der Sicherungsübereignung an Rechtsordnungen, die dem Trennungsprinzip folgen, geknüpft sei, in Zweifel gezogen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass in Russland Übereignungsgeschäfte zwar kausal ausgestaltet seien, zur konstitutiven Umschreibung im Grundbuch aber eine Erklärung der Parteien in notarieller Form erforderlich sei. In Russland sei umstritten, ob es sich hierbei um eine rechtsgeschäftliche Erklärung handelt. Eine Deutung dieses Vorgangs als gegenseitigen Vertrag wie im deutschen Recht (Auflassung) könne zur sachgemäßen Lösung streitiger Fragen beitragen

Pürner (IRZ Bonn) bezeichnete in der Überschrift seines Vortrags die Rechtstransformation der Eigentumsordnung als nichtlinearen Prozess. Er berichtete von den Erfahrungen der Stiftung für internationale Zusammenarbeit bei der Einführung des lateinischen Notariats in den Staaten des Balkans. Dieses sei mitunter auf erheblichen Widerstand gestoßen, nicht zuletzt von Seiten der Anwälte, die sich von dem Verlust lukrativer Geschäftsfelder bedroht sehen. Die IRZ vertrete dagegen das Modell des lateinischen Notariats, da es eine Spezialisierung erlaube und zur Erhöhung der Rechtsicherheit beitrage. Die Erfolge in den Ländern des Balkans seien gemischt. Während es in Montenegro gelungen sei, die entsprechenden Regelungen umzusetzen, sei dies in Bosnien und Herzegowina bislang nicht der Fall. In Serbien schließlich habe man zwar erfolgreich das Notariat etablieren könne. Den Notaren seien aber wichtige Zuständigkeiten, insbesondere bei den Verträgen über Immobilien, nicht übertragen worden.

Teil des Nachmittagsprogramms war eine Diskussionsveranstaltung unter der Schirmherrschaft der IHK-Regensburg-Oberpfalz. Brunnbauer (IHK) stellte die Leistungsfähigkeit der Region Oberpfalz vor und das erfolgreiche Modell einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Unternehmen in der Tschechischen Republik. Die wichtigsten Handelspartner seien Russland, die Tschechische Republik Polen, wobei Russland und die Tschechische Republik in jüngerer Zeit die Plätze getauscht hätten. Die Justizministerin a.D. der Tschechischen Republik Valkova zog eine Bilanz sowohl der Transformation in ihrem Land insgesamt als auch ihrer Tätigkeit als Justizministerin. Diese habe zwar nur 13 Monate gedauert, was aber der durchschnittlichen Amtsdauer in ihrem Land, die bei 14 Monaten liege, schon recht nahe komme. Zu den Erfolgen zählte sie die Schaffung eines modernen Zivilrechts und die Stärkung des Vertrauens ihrer Mitbürger in die Justiz. Auf der anderen Seite seien jedoch noch wichtige Gesetz reformbedürftig, darunter die StPO, die Zivilprozessordnung, die Insolvenzordnung und das Vollstreckungsrecht. So betrage die Dauer von Gerichtsverfahren mitunter zwischen 8 und 10 Jahren. Egorov (Forschungszentrum für Privatrecht, Moskau) vertrat die Auffassung, dass im Bereich des Zivilrechts in Russland die Transformation als gelungen bezeichnet werden könne, auch wenn im Vergleich zum deutschen Recht einzelne Fragen noch nicht als geklärt gelten könnten. So werde beispielsweise diskutiert, ob es vor Eintragung in das Grundbuch eine lediglich relativ wirksame Übereignung von Grundstücken wie im französischen Rechte gebe. Auch die Einordnung des Leasings sei noch nicht eindeutig. Da in der Praxis die Verträge regelmäßig so ausgestaltet seien, dass der Leasingnehmer das Eigentum mit Zahlung der letzten Rate erwirbt, deuteten die Gerichte das Eigentum des Leasinggebers als Sicherheitseigentum. Noch unvollendet sei die Transformation dagegen im Bereich des öffentlichen Rechts. Als Beispiel nannte er hier das Bauplanungs- und Nutzungsrecht. Der Regelfall in Russland sei, dass ein Investor zunächst ein Grundstück erwerbe und erst danach in Verhandlungen mit der Verwaltung eintrete, in welchem Maße er dieses Grundstück nutzen darf. Zudem sei es noch nicht gelungen, der Bevölkerung deutlich zu machen, dass sie selber für den Schutz ihrer Rechte verantwortlich ist. Weit verbreitet sei noch die Einstellung, dass sich der Bürger auf den Staat verlassen dürfe und es dessen Aufgabe sei, die Rechte der Bürger zu schützen. In der Diskussion trug er noch bei, dass es gelungen sei, die Stabilität der

Rechtsverhältnisse zu verbessern, indem man die früher exzessiv genutzten Rechte zur Geltendmachung einer Unwirksamkeit von Rechtsgeschäften eingeschränkt habe. Hätten es die Gerichte früher in 26 % aller Fälle mit Klagen auf Anfechtung bzw. Feststellung der Nichtigkeit zu tun gehabt, so konnte dieser Anteil durch die angesprochenen Maßnahmen erheblich reduziert werden. Auch die Entscheidung der Gerichte, die Vorschrift über den gutgläubigen Erwerb von Immobilien analog auf Mobilien anzuwenden, sei positiv zu bewerten. Demgegenüber stelle die dreijährige Verjährungsfrist des Herausgabeanspruchs (Vindikation) ein Überbleibsel des sowjetischen Rechts dar. Abschließend trug der Vertreter der IHK seinen ‚Wunschzettel‘ vor. Auf diesem Stand zu Russland, dass die Grundbuchämter nach Erfahrungen der Unternehmer unzuverlässig arbeiteten und die Gläubiger im Fall der Insolvenz eines Bauunternehmers unzureichend geschützt seien. In der Tschechischen Republik dauerten Genehmigungsverfahren zu lange und die öffentlich rechtlichen Bauvorschriften seien verbesserungsbedürftig.

In der Abendsitzung ging Wieser (Universität Graz) der Frage nach der Sinnhaftigkeit der Differenzierung der Eigentumsformen nach. Er untersuchte, welche Antworten die Verfassung der Russischen Föderation auf die Fragen nach der Differenzierung der Eigentumsformen, nach deren Schutz und nach den Geboten bzw. Verboten der Privatisierung gebe. Aufgrund einer Analyse des Art. 8 der russischen Verfassung sowie der in den Art. 35 und Art. 36 enthaltenen Bestimmungen kam er zu dem Ergebnis, dass die Verfassung eine Differenzierung zwischen staatlichem und privatem Eigentum vorschreibe, der Gesetzgeber aber bei der Ausgestaltung einen großen Gestaltungsspielraum genieße. Dabei sei von einer Präponderanz zu Gunsten des privaten Eigentums auszugehen. Das Schutzniveau sei hingegen gleich und der Verfassung könnten weder konkrete Privatisierungsgebote noch Privatisierungsverbote entnommen werden.

In seinem den ersten Tag abschließenden Referat ging Schramm (Hochschule Wismar) unter dem Titel ‚von den Unitarunternehmen zu den juristischen Personen des öffentlichen Rechts‘ auf die Frage ein, welche Auswirkungen im Bereich des öffentlichen Rechts sich aus dem Wandel der Eigentumsordnung ergeben. Die hier notwendigen Maßnahmen gingen über die Einführung privaten Eigentums und die Privatisierung von Staatsvermögen hinaus. Erforderlich sei der Übergang von einer auf staatlichem Eigentum beruhenden Organisation der Verwaltung (‚Verwaltung durch Eigentum‘) zu zweckmäßigeren Formen juristischer Personen, mittels derer der Staat seine Aufgaben erfüllen könne. In Russland sei zu beobachten, wie die aus der sowjetischen Zeit übernommen Rechtsformen, darunter insbesondere das Unitarunternehmen, zurückgedrängt und durch neue Rechtsformen ersetzt würden. Nach dem überkommen Schema beruhe die Organisation der Verwaltung auf dem Konzept des Genehmigungsvorbehalts. Zu beobachten sei der Übergang zu einer eingeschränkten Selbstverwaltung. Den vorläufigen Abschluss dieser Entwicklung bilde das im Juli dieses Jahres erlassene Gesetz über die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. In diesem habe sich der Gesetzgeber von den überkommenen Konstruktionen des Rechts der operativen Verwaltung und des Rechts der Wirtschaftsführung erstmalig befreit. Abgeschlossen sei diese Entwicklung jedoch noch nicht.

Im ersten Referat des zweiten Tages berichtete Zoll (Universitäten Krakau/ Osnabrück) unter der Überschrift *„Modernität und Tradition im Sachenrecht der neuen bürgerlichen Gesetzbücher in Osteuropa“* vom Stand der Reform des polnischen Zivilgesetzbuches und der Diskussion um die Modernität der dort enthaltenen sachenrechtlichen Bestimmungen. Zunächst stellte er fest, dass der Reformprozess unter der neuen Regierung einstweilen zum Erliegen gekommen sei. Dies böte seiner Auffassung nach aber auch die Gelegenheit, die Modernität der sachenrechtlichen Bestimmungen zum Gegenstand der Diskussion zu machen. Er warf einen kurzen Blick auf die neuen Gesetzbücher in der Tschechischen Republik, wo man sich an das österreichische ABGB angelehnt habe, und Rumäniens, dem der in Kanada (Quebec) modernisierte französische Code Civil als Vorbild gedient habe. Seiner Auffassung nach sei der aktuelle polnische Entwurf zu sehr einem überholten gegenständlichen Verständnis des Sachenrechts verhaftet. Unter Hinweis auf Stimmen in der deutschen und angelsächsischen Literatur vertrat er die Auffassung, dass die klassischen Kategorien des Sachenrechts angesichts der modernen Entwicklung der Digitalisierung (internet of things) und der Ersetzung des Eigentums durch Zugriffsrechte (right to access) gegenstandslos werde. Er neige der Auffassung zu, dass das Sachenrecht durch ein Vermögensrecht ersetzt werden müsse. Wolle das Sachenrecht nicht seine Funktion einbüßen, müsse es das Vermögen zum Anknüpfungspunkt seiner Regelungen machen. In der anschließenden kontroversen Diskussion wurde bestritten, dass der aktuelle Entwurf des polnischen ZGB weiterer Überarbeitungen bedürfe. Auch wurde die Vorteilhaftigkeit des Übergangs zu einem Vermögensrecht bezweifelt. Dieser sei verbunden mit einem Verlust an Klarheit der Begriffe. Dadurch werde der Justiz unter dem Deckmantel der Auslegung Rechtssetzungsaufgaben zugewiesen, die insbesondere in Transformationsstaaten vom Parlament wahrgenommen werden sollten.

Im Anschluss daran zeichnete Breig (FU Berlin) unter dem Titel *„Freier Bodenverkehr und Ausländergrunderwerb“* den Weg der Bodenreform in der russischen Föderation ab dem Beginn der Perestrojka nach. Als bedeutsame Wegmarken hob er die Einführung des Rechts auf privates Eigentum am Boden durch die Verfassung von 1993 hervor. Im Hinblick auf den landwirtschaftlich genutzten Boden sei dies der Startschuss für die Auflösung der Kollektivwirtschaften gewesen. Seinen gesetzlichen Niederschlag habe dies im Gesetz über den Rechtsverkehr mit landwirtschaftlich genutztem Boden gefunden. Jedoch seien die mit der Umsetzung verbundenen Schwierigkeiten bis heute nicht abschließend gelöst, was etwa die Frage der Abgrenzung der Parzellen betreffe. Ausländer dürften bis heute weder unmittelbar noch mittelbar Eigentum an derartigen landwirtschaftlich genutzten Flächen erwerben. Dies habe das Verfassungsgericht bestätigt. Mit Blick auf den Titel der Tagung gelangte er zu der These, dass für Großbetriebe die rechtliche Regelung des Eigentums nur von eingeschränkter Bedeutung sei. Streitigkeiten würden dort auf andere Weise entschieden.

Der abschließende Vortrag von Zaykova (Institut für Energie- und Regulierungsrecht Berlin) galt der eigentumsrechtlichen Zuordnung von Bodenschätzen in Russland. Sie beschrieb zunächst, dass man in Russland noch keinen Weg zu klaren Begrifflichkeiten auf diesem Gebiet gefunden habe.

Maßgebend sei zwar das Erdkörpergesetz aus dem Jahr 1991, das jedoch keine Legaldefinition enthalte. Die ersten Jahre nach der Auflösung der Sowjetunion seien zudem gekennzeichnet gewesen von dem Kampf um die eigentumsrechtliche Zuordnung zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten. Diesen habe die Föderation letztlich für sich entscheiden können.

©Ostinstitut Wismar, 2016
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751