

Russland-Praxis

August 2018

Eigenmächtige Bauwerke: neue Vorgehensweisen und Änderungen in der rechtlichen Regulierung

Einführung

Am 4. August 2018 sind Änderungen in Art. 222 des russischen Zivilgesetzbuches (ZGB) über eigenmächtige Bauwerke (Schwarzbauten) und einigen anderen Normen des ZGB in Kraft getreten.¹ Dadurch sollen die Regeln zu eigenmächtigen Bauwerken verbessert werden, deren praktische Anwendung eine Reihe von komplizierten Fragen aufwirft. Das Änderungsgesetz präzisiert den Begriff des eigenmächtigen Bauwerks und gibt Erläuterungen dazu, was nicht darunter fällt. Es erweitert zudem die Möglichkeiten der „Legalisierung“ eines eigenmächtigen Bauwerks und beschränkt die Fälle, in denen die Organe der örtlichen Selbstverwaltung berechtigt sind, über den Abriss ohne gerichtliche Entscheidung zu beschließen.

1. Kriterien zur Einstufung des Objekts als eigenmächtiges Bauwerk

Das Änderungsgesetz präzisiert die Legaldefinition eines eigenmächtigen Bauwerks. In Art. 222 ZGB a. F. wurden hierzu folgende Kriterien genannt:

- Gebäude, Bauwerk, Bauten (nur Immobilienobjekte!),
- die auf einem Grundstück errichtet wurden, das dieser Nutzung nicht zugewiesen wurde oder dessen genehmigte Nutzung die Errichtung eines solchen Objekts nicht erlaubt, oder
- ohne die dafür erforderlichen Genehmigungen oder
- unter Verstoß gegen städtebauliche und bauliche Normen und Regeln
- errichtet worden sind.

Das Änderungsgesetz ergänzt die oben angeführten Kriterien wie folgt:

- Das Fehlen der erforderlichen Genehmigung wurde um das Fehlen der Zustimmung erweitert.
- Die genehmigte Nutzung eines Grundstücks, die Einholung der entsprechenden Zustimmungen, Genehmigungen und (oder) städtebauliche und bauliche Normen und Regeln müssen zu Beginn des eigenmächtigen Bauens festgelegt sein und bei dessen Feststellung gelten.

Anmerkungen BEITEN BURKHARDT:

Das Kriterium des eigenmächtigen Bauwerks „Fehlen erforderlicher Zustimmungen“ muss präzisiert werden. Die städtebaulichen gesetz-

lichen Vorschriften enthalten keinen Begriff „Zustimmung zum Bau“ – im Unterschied zur Baugenehmigung. Hierunter ist die Entscheidung der zuständigen staatlichen oder kommunalen Behörde zu verstehen, die einen rechtssetzenden Effekt hat.

Die Neuerung, dass die Anforderungen an die errichteten Gebäude und Bauwerke nicht nur zu Beginn der Errichtung, sondern auch bei Feststellung des eigenmächtigen Bauwerks gelten müssen, kann grundsätzlich positiv bewertet werden. Sie verhindert die rein formale Anwendung des Gesetzes durch die Aufsichtsbehörden. Dabei geht es um die Legalisierung eines eigenmächtigen Bauwerks mit Hilfe eines neuen (milderen) Gesetzes nach der Errichtung. Aus diesem Grund ist allerdings die Wahl des „Datums der Feststellung des eigenmächtigen Bauwerks“ willkürlich. Erstens kann dieses Datum durch zahlreiche untergesetzliche Akte der Subjekte der Russischen Föderation unterschiedlich festgelegt werden. Zweitens wird über das Schicksal des eigenmächtigen Bauwerks endgültig erst durch das Gericht oder (in einigen Fällen) das zuständige Organ der örtlichen Selbstverwaltung entschieden.

2. Objekte, die keine eigenmächtigen Bauwerke sind

Gemäß den Neuerungen sind von dem Begriff „eigenmächtiges Bauwerk“ Objekte ausgenommen, die „unter Verstoß gegen die gesetzlichen Beschränkungen für die Nutzung des Grundstücks errichtet wurden, wenn der Eigentümer dieses Objekts von diesen Beschränkungen in Bezug auf sein Grundstück nicht wusste oder nicht wissen konnte“.

Anmerkungen BEITEN BURKHARDT:

Diese Norm dient vor allem dem Schutz gutgläubiger Bauherren, die nicht beabsichtigten, eigenmächtig zu bauen, aber aus objektiven Gründen keinen Zugang zu vollständigen Informationen über das Baugrundstück (etwa über Schutzzonen) hatten. Nach wörtlicher Auslegung des Gesetzes sind unter Beschränkungen der Nutzung eines Grundstücks die in Art. 56 des Bodengesetzbuches genannten Beschränkungen des Rechts an Grund und Boden zu verstehen. Diese Beschränkungen sind im Einheitlichen staatlichen Register der Immobilien (EGRN) einzutragen, was aber in der Praxis nicht immer erfolgt. Im Auszug aus dem EGRN werden diese Beschränkungen oft dargestellt, aber nicht entschlüsselt, was die Informationsbeschaffung wesentlich erschwert. In diesem Zusammenhang soll das EGRN die einzige Quelle sein, aus welcher der Eigentümer eines Immobilienobjekts in vollem Umfang von etwaigen Beschränkungen erfahren kann. Dies setzt aber voraus, dass die Eintragung von Beschränkungen im EGRN zeitnah und vollständig erfolgt.

3. Rechtsfolgen der Qualifizierung als eigenmächtiges Bauwerk

Art. 222 ZGB a. F. sah den Abriss eines eigenmächtigen Bauwerks auf Grundlage einer gerichtlichen Entscheidung oder einer Entscheidung

¹ Föderales Gesetz Nr. 339-FS „Über die Aufnahme von Änderungen in den ersten Teil des Zivilgesetzbuches der Russischen Föderation und Art. 22 des Föderalen Gesetzes „Über die Inkraftsetzung des ersten Teils des Zivilgesetzbuches der Russischen Föderation“ vom 03.08.2018.

des zuständigen Organs der örtlichen Selbstverwaltung vor. Außerdem bestand die Möglichkeit, das Eigentumsrecht an einem eigenmächtigen Bauwerk auf Klage einer interessierten Person anzuerkennen, die das bebaute Grundstück in/als Eigentum, in lebenslangem vererbbaarem Besitz oder ständiger (unbefristeter) Nutzung hatte.

Das Änderungsgesetz bietet nun eine Alternative zum Abriss: Art. 222 Pkt. 2 ZGB sieht jetzt die Möglichkeit vor, das eigenmächtige Bauwerk an die durch die Regeln zur Bodennutzung und Bebauung festgelegten Parameter, die Flächenplanung oder die gesetzlichen Anforderungen an die Parameter des Gebäudes anzupassen.

In Art 55.32 des russischen Städtebaugesetzbuches (StädtebauGB) wurden bereits Änderungen aufgenommen, die die Besonderheiten des Abrisses eines eigenmächtigen Bauwerks oder die Anpassung an die geltenden Anforderungen regeln.² In Art 55.32 Pkt. 9 ist festgelegt, dass die Anpassung eines eigenmächtigen Bauwerks gemäß den geltenden Anforderungen durch Umbau zu erfolgen hat.

Die Frist zur Anpassung an die geltenden Anforderungen muss mindestens sechs Monate und längstens drei Jahre betragen.

Nach Art. 222 ZGB kann das Gericht oder das Organ der örtlichen Selbstverwaltung folgende Entscheidungen treffen:

- Abriss
- Abriss oder Anpassung an die geltenden Anforderungen.

Die Entscheidung über den Abriss wird getroffen, wenn eine Anpassung des eigenmächtigen Bauwerks an die geltenden Anforderungen unmöglich ist. Anderenfalls entscheidet das zuständige Organ auf Abriss oder Anpassung an die geltenden Anforderungen und die verpflichtete Person kann entscheiden, wie sie vorgeht. Dies folgt aus Art. 55.32 StädtebauGB zur Vollstreckung von Entscheidungen eines Gerichts und eines Organs der örtlichen Selbstverwaltung zu eigenmächtigen Bauwerken.

Art. 222 Pkt. 2 ZGB wurde zudem durch das Verbot ergänzt, eigenmächtige Bauwerke zu nutzen.

Anmerkungen BEITEN BURKHARDT:

Das neue Verfahren erlaubt es, je nach Einzelfall zu entscheiden, ob die Ergebnisse des eigenmächtigen Bauens erhalten werden können, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Kommunen (z.B. Gewährleistung von Wohnraum). Das Fehlen verständlicher Kriterien für „hoffnungslose“ eigenmächtige Bauwerke kann aber zu Missbräuchen führen. Bei der Ausarbeitung dieser Kriterien kann es nicht richtig sein, sich nur an der Nützlichkeit solcher Bauwerke für einen bestimmten Personenkreis oder dem Fehlen von Gefahren für Leben und Gesundheit zu orientieren, weil sonst die Verletzung anderer ebenso wichtiger öffentlicher Interessen (freundliches Wohnumfeld, Erhaltung des historischen Erscheinungsbildes usw.) droht.

4. Verfahren zur Einstufung eines Objekts als eigenmächtiges Bauwerk

Der Abriss von eigenmächtig errichteten Investitionsbauobjekten oder deren Anpassung an die geltenden Anforderungen erfolgt zwangsweise auf Grundlage einer gerichtlichen Entscheidung oder

(in den gesetzlich festgelegten Fällen) einer Entscheidung eines Organs der örtlichen Selbstverwaltung.

4.1 Administratives (außergerichtliches) Verfahren

Das Änderungsgesetz beschränkt und ordnet die Fälle, in denen das administrative (außergerichtliche) Verfahren zur Einstufung eines Objekts als eigenmächtiges Bauwerk Anwendung findet.

Bisher waren die Organe der örtlichen Selbstverwaltung berechtigt, über den Abriss eines eigenmächtigen Bauwerks zu beschließen, wenn dieses auf einem Grundstück errichtet war, das nicht ordnungsgemäß zu diesem Zweck zur Verfügung gestellt worden war; wenn das Grundstück in einer Zone mit besonderen Bedingungen für die Nutzung des Geländes oder in einem Gebiet öffentlicher Nutzung oder in einem Streifen der Versorgungsnetze föderaler, regionaler oder örtlicher Bedeutung gelegen war.

Innerhalb von sieben Tagen nach dem Beschluss über den Abriss musste die zuständige Behörde der Person, die das eigenmächtige Bauwerk errichtet hatte, eine Kopie dieses Beschlusses mit einer Frist für den Abriss zukommen lassen. Diese Frist durfte maximal zwölf Monate betragen. Konnte nicht festgestellt werden, wer das Bauwerk errichtet hatte, war die Behörde berechtigt, zwei Monate nach Veröffentlichung einer Mitteilung über den geplanten Abriss auf ihrer Webseite den Abriss mit eigenem Personal zu veranlassen. Der Abriss von eigenmächtigen Bauwerken im administrativen Verfahren erfolgte somit innerhalb kürzester Fristen, was das Recht auf gerichtlichen Schutz beschränkte.

Nach Art. 222 Pkt. 4 ZGB n. F. sind die Organe der örtlichen Selbstverwaltung nur noch berechtigt, *einen Beschluss über den Abriss* eines eigenmächtigen Bauwerks zu fassen, wenn:

- es auf einem Grundstück errichtet wurde, für das keine rechtskonstituierenden Dokumente vorliegen, obwohl diese gemäß den gesetzlichen Vorschriften zum Datum des Baubeginns hätten vorliegen müssen, oder
- es auf einem Grundstück errichtet wurde, dessen genehmigte Nutzung den Bau eines solchen Objekts nicht zulässt und das innerhalb eines Gebiets öffentlicher Nutzung gelegen ist.

Ein Organ der örtlichen Selbstverwaltung ist außerdem berechtigt, einen Beschluss *über den Abriss oder die Anpassung eines Bauwerks* an die geltenden Anforderungen zu fassen, wenn:

- es auf einem Grundstück errichtet wurde, dessen genehmigte Nutzung den Bau eines solchen Objekts nicht zulässt, und wenn sich dieses Bauwerk innerhalb der Grenzen einer Zone mit besonderen Bedingungen für die Nutzung des Geländes befindet und das für diese Zone geltende Verfahren den Bau eines solchen Objekts nicht zulässt, oder
- keine Baugenehmigung vorliegt, sofern bei Baubeginn die Grenzen der Zone mit besonderen Bedingungen für die Nutzung des Geländes und das Erfordernis einer Baugenehmigung festgelegt waren.

Dabei sind die Organe der örtlichen Selbstverwaltung nicht berechtigt, solche Beschlüsse zu eigenmächtigen Bauwerken zu fassen, die

² Föderales Gesetz Nr. 340-FS „Über die Änderung des Städtebaugesetzbuches der Russischen Föderation und der einzelnen Gesetzgebungsakte der Russischen Föderation“ vom 03.08.2018.

auf Grundstücken errichtet wurden, die nicht im staatlichen oder kommunalen Eigentum stehen. Ausgenommen sind Fälle, in denen der Fortbestand der Bauwerke eine Bedrohung für Leben und Gesundheit darstellt.

Das Gesetz verbietet ferner, Beschlüsse über den Abriss von Immobilienobjekten zu fassen, an denen das Eigentumsrecht registriert oder gerichtlich anerkannt ist, oder zu denen ein Gericht Klagen auf Abriss des eigenmächtigen Bauwerks abgewiesen hat.

In allen übrigen Fällen wird der Abriss eines eigenmächtigen Bauwerks bzw. der Abriss eines eigenmächtigen Bauwerks oder dessen Anpassung an die geltenden Anforderungen durch ein Gericht beschlossen.

Die Frist für den Abriss wird unter Berücksichtigung der Art des eigenmächtigen Bauwerks festgelegt, darf aber nicht weniger als drei und nicht mehr als zwölf Monate betragen.

4.2 Prozessrechtliche Aspekte

Nach den geänderten prozessrechtlichen Vorschriften sind Streitigkeiten über den Abriss eigenmächtiger Bauwerke oder deren Anpassung an die bestehenden Anforderungen durch das Gericht der ersten Instanz innerhalb einer Frist von längstens einem Monat nach Eingang des Antrags bei Gericht beizulegen (Art. 152 des Arbitrageprozessgesetzbuches der Russischen Föderation (APG) und Art. 154 des Zivilprozessgesetzbuches (ZPG)).

Das Gericht ist auf Verlangen des Klägers berechtigt, ihm einen Geldbetrag zuzusprechen, der vom Beklagten für den Fall, dass die Gerichtsentscheidung nicht erfüllt wird, einzuziehen ist. Die Höhe dieses Betrages wird durch das Gericht nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit, Angemessenheit und Unzulässigkeit der Gewinnerzielung aus ungesetzlichem oder bösgläubigem Verhalten bestimmt (Art. 174 APG und Art. 206 ZPG).

Schließlich ist das Gericht auf Antrag des Klägers auch berechtigt, eine Entscheidung zur unverzüglichen Vollstreckung zu bringen, wenn ein eigenmächtiges Bauwerk eine wesentliche Bedrohung für das Leben und die Gesundheit von Menschen darstellt und wenn eine Verzögerung der Vollstreckung einen beträchtlichen Schaden für einen unbestimmten Kreis von Personen zur Folge haben könnte (Art. 182 APG und Art. 212 ZPG).

Anmerkungen BEITEN BURKHARDT:

Das Gesetz macht nun genauere Angaben zur Möglichkeit, ein eigenmächtiges Bauwerk im administrativen Verfahren abzureißen. Diese Neuerungen erscheinen jedoch eher als Versuch, die eklatantesten Missbrauchsfälle seitens der öffentlichen Behörden abzuwehren, die dank der zusätzlichen Befugnisse möglich geworden sind. Besser wäre es, die Befugnis der Behörden auf Fälle zu beschränken, in denen der Erhalt eines eigenmächtigen Bauwerks unmittelbar eine Bedrohung für Leben und Gesundheit darstellt. Dies gilt umso mehr, als das gerichtliche Verfahren unter Berücksichtigung der Änderungen eine zeitnahe Verhandlung dieser Art von Verfahren sichert.

5. Erwerb des Rechts an einem eigenmächtigen Bauwerk

Wird die Forderung nach Anpassung eines eigenmächtigen Bauwerks an die geltenden Anforderungen erfüllt, erwirbt die Person, in deren Eigentum (bzw. lebenslangem vererbbaarem Besitz oder ständiger (unbefristeter) Nutzung) das betroffene Grundstück steht, das Eigentumsrecht an diesem Bauwerk. Entsprechendes gilt für den Mieter eines Grundstücks, wenn es im öffentlichen Eigentum steht, zur Bebauung überlassen wurde und die Anpassung und Anerkennung des Eigentumsrechts keinem Gesetz oder Vertrag widerspricht.

Anmerkungen BEITEN BURKHARDT:

Das neue Verfahren eröffnet die Möglichkeit, Rechte an einem eigenmächtigen Bauwerk für eine größere Kategorie von Grundstücksbesitzern (auch Mieter von zur Bebauung überlassenen Grundstücken) anzuerkennen. Da Grundstücke in Russland auch zur Bebauung vermietet werden, erscheint diese Schlussfolgerung folgerichtig. Es wurden mehrere durch die Rechtsprechung entwickelte Ansätze in der Gesetzgebung weiterentwickelt.³

6. Rechtsfolgen der Nichterfüllung von Anforderungen an eigenmächtige Bauwerke

Art. 285 ZGB zur Beschlagnahme eines unter Verstoß gegen die Gesetze genutzten Grundstücks wird geändert. Gründe für die Beschlagnahme eines Grundstücks sind unter anderem die Errichtung eines eigenmächtigen Bauwerks auf dem Grundstück und die Nichterfüllung der Verpflichtung zum Abriss oder zur Anpassung des Grundstücks an die geltenden Anforderungen.

Das Gesetz sieht für denjenigen, der ein Grundstück auf anderer Rechtsgrundlage als dem Eigentumsrecht besitzt, keine entsprechenden Mechanismen vor. Dabei wurde durch das Föderale Gesetz Nr. 340-FS vom 03. August 2018 Art. 45 Pkt. 2 des Bodengesetzbuches (BodenGB) der Russischen Föderation um die Vorschrift ergänzt, dass das Recht zur ständigen (unbefristeten) Nutzung eines Grundstücks und das Recht zum lebenslangen vererbbaarem Besitz eines Grundstücks zwangsweise aufgehoben werden, wenn auf dem Grundstück ein eigenmächtiges Bauwerk errichtet wird oder wenn die Verpflichtung zum Abriss oder zur Anpassung eines eigenmächtigen Bauwerks an die geltenden Anforderungen nicht innerhalb der festgelegten Fristen erfüllt wird. Entsprechendes gilt für den Fall der Miete (Art. 46 BodenGB).

Anmerkungen BEITEN BURKHARDT:

Diese Neuerungen sind für die Personen, welche auf ihnen nicht gehörenden Grundstücken eigenmächtig bauen, zweifellos ein Anreiz zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen. Für die Eigentümer von Grundstücken ist die vorgesehene Beschlagnahme dagegen unangemessen. Zudem ist zu beachten, dass das beschlagnahmte Grundstück insgesamt wesentlich größer sein kann als die durch das eigenmächtige Bauwerk eingenommene Teilfläche. Die Beschlagnahmung

³ „Überblick über die Rechtsprechung in Angelegenheiten, die mit eigenmächtiger Bebauung verbunden sind“ (bestätigt durch das Präsidium des Obersten Gerichts der Russischen Föderation am 19.03.2014).

des ganzen Grundstücks erscheint deshalb unverhältnismäßig. Eine Teilung ist durch die neuen bodenrechtlichen Normen nur vorgesehen, wenn auf diesem Grundstück andere Objekte liegen.

7. Bedeutung für die Praxis

Das Änderungsgesetz sowie die begleitenden Änderungen bedeuten eine weitere Wendung im jahrelangen „Kampf“ gegen eigenmächtige Bebauung. Ziel des Gesetzgebers war dieses Mal die Korrektur von „Übertreibungen“, vor allem von Missbräuchen bei der Anwendung des administrativen Verfahrens zum Abriss eigenmächtiger Bauwerke. Die Neuregelung soll den gerichtlichen Schutz der Rechte der Eigentümer von Immobilienobjekten verstärken. Zudem ist ein zusätzliches Mittel zur „Legalisierung“ eines eigenmächtigen Bauwerks geschaffen worden – die Anpassung an die geltenden Anforderungen. Dies schafft Bedingungen für eine Verbesserung der städtebaulichen Politik und der Beziehungen zwischen Bauherren und Kontroll- sowie Aufsichtsbehörden der Kommunen. Darüber hinaus stellt es eine größere Rechtsicherheit ihrer Entscheidungen her. Auf der Tagesordnung steht nun der Erlass klarer Kriterien für die Einstufung eigenmächtiger Bauwerke als Objekte, die abzureißen oder an die geltenden Anforderungen anzupassen sind.



Kamil Karibov,
Diplom-Jurist, Ph.D.,
Partner
BEITEN BURKHARDT Moskau
E-Mail: Kamil.Karibov@bblaw.com



Ekaterina Sidenko, LL.M.,
Diplom-Juristin, Associate,
BEITEN BURKHARDT Moskau
E-Mail: Ekaterina.Sidenko@bblaw.com

Hinweise

Diese Veröffentlichung stellt keine Rechtsberatung dar.

Wenn Sie diesen Newsletter nicht mehr erhalten möchten, können Sie jederzeit per E-Mail (bitte E-Mail mit Betreff „Abbestellen“ an newsletter@bblaw.com) oder sonst gegenüber BEITEN BURKHARDT widersprechen.

© BEITEN BURKHARDT Rechtsanwaltsgesellschaft mbH.
Alle Rechte vorbehalten 2018.

Impressum

BEITEN BURKHARDT Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
(Herausgeber)

Ganghoferstraße 33, D-80339 München
AG München HR B 155350/USt.-Idnr: DE811218811

Weitere Informationen (Impressumsangaben) unter:
<https://www.beiten-burkhardt.com/de/hinweise/impressum>

Redaktion (verantwortlich)

Kamil Karibov

Ihre Ansprechpartner

Moskau • Turchaninov Per. 6/2 • 119034 Moskau
Tel.: +7 495 2329635 • Fax: +7 495 2329633
Falk Tischendorf • Falk.Tischendorf@bblaw.com

St. Petersburg • Marata Str. 47-49, Lit. A, Office 402
191002 St. Petersburg
Tel.: +7 812 4496000 • Fax: +7 812 4496001
Natalia Wilke • Natalia.Wilke@bblaw.com



Weitere interessante Themen und Informationen zu unserer Expertise finden Sie in unserem Onlinebereich.



BEIJING • BERLIN • BRÜSSEL • DÜSSELDORF • FRANKFURT AM MAIN
HAMBURG • MOSKAU • MÜNCHEN • ST. PETERSBURG

WWW.BEITENBURKHARDT.COM