



**NEUES GESETZ ÜBER  
UMWANDLUNG DES  
NUTZUNGSRECHTS AM  
BAUGRUND GEGEN GEBÜHR**

**JPM**

JANKOVIĆ POPOVIĆ MITIĆ

**Neues Gesetz über Umwandlung des Nutzungsrechts am Baugrund gegen Gebühr**

Publisher: JPM Janković Popović Mitić  
NBGP Apartments, 6 Vladimira Popovića street  
[www.jpm.rs](http://www.jpm.rs)

Author: Ivan Petrovic, Senior Lawyer  
Design and prepress: JPM Janković Popović Mitić  
Copyright: © JPM Janković Popović Mitić 2015. All rights reserved.

Das Nationalparlament der Republik Serbien hat am 16. Juli 2015 das Gesetz über die Umwandlung des Nutzungsrechts ins Eigentumsrecht am Baugrund gegen Gebühr verabschiedet. Das Hauptziel dieses Gesetzes ist die endgültige Nutzung des Problems der anachronistischen Nutzung des Baugrundes und nach mehr als fünfzig Jahren den Baugrund unter das Regime des privaten und öffentlichen Eigentums zu stellen, als einziges Recht, das für jeden erkennbar ist, insbesondere für ausländische Investoren.

Die Agonie der Umwandlung des Nutzungsrechts ins Eigentumsrecht gegen Gebühr dauert seit 2009, als das jetzt gültige Planungs- und Baugesetz verabschiedet wurde. Die Bestimmungen dieses Gesetzes, welche die Umwandlung des Nutzungsrechtes gegen Gebühr geregelt haben, konkret die Reduzierung der Gebühr für die Umwandlung, wurden im Jahre 2012 als verfassungswidrig erklärt, womit die Ausstellung von Baugenehmigungen vollständig eingestellt wurde, da die Umwandlung in den meisten Fällen der Ausstellung der Baugenehmigungen vorangehen musste. Der endgültige Ausgang dieses gesetzlichen Unterfanges war die völlige Blockade der Bauindustrie.

Neben dem Beschluss des Verfassungsgerichts Serbiens, der die Bestimmung des Gesetzes, mit dem die Gebühr für die Umwandlung des Nutzungsrechtes ins Eigentumsrecht um den Preis des Kapitals (oder Vermögens), der im Privatisierungsprozess bezahlt wurde, reduziert wird, außer Kraft gesetzt hat, trugen zum völligen Fiasko der Umwandlung gegen Gebühr auch die Standpunkte der Europäischen Kommission und einzelner Staaten bei, die den Standpunkt eingenommen haben, dass durch die Umwandlung die Bestimmungen der Vorschriften, welche die staatliche Hilfe regulieren, verletzt werden, sowie dass mit der Umwandlung das Recht auf die Restitution beeinflusst wird.

Ende 2013 erschienen in der Öffentlichkeit erste Entwürfe des neuen Planungs- und Baugesetzes, welche auch die Umwandlungsfrage reguliert haben, indem sie vorschreiben, dass die Gebühr für die Umwandlung 80 % des Marktwertes des Baugrunds sein wird. Nach scharfen Kritiken während der öffentlichen Debatte wurden die ersten Gesetzentwürfe zurückgezogen und nicht lange danach wurde auch das Team, das am Gesetzentwurf tätig war, vollständig neu zusammengestellt.

Dem neuen Team zu Erarbeitung des Planungs- und Baugesetzes ist es zu Beginn nicht gelungen, die Herausforderung der Umwandlung des Nutzungsrechtes ins Eigentumsrecht gegen Gebühr zu bewältigen, so dass die Lösung der Frage der Umwandlung gegen Gebühr in den Änderungen und Ergänzungen des Planungs- und Baugesetzes, die im Dezember 2014. verabschiedet wurden, ausgeblieben ist. Mit den Änderungen und Ergänzungen wurde vorgeschrieben, dass die Frage der Umwandlung gegen Gebühr mit einem Sondergesetz gelöst wird.

Im März 2015 hat das Ministerium für Bauwesen, Verkehr und Infrastruktur die Arbeit am Entwurf des Gesetzes über Umwandlung gegen Gebühr begonnen. Nach dem außerordentlich transparenten und weitgehend analytischem Verfahren der Erarbeitung des Gesetzentwurfes stellte das Ministerium dem Nationalparlament den Gesetzentwurf zu, der die diametral entgegen gesetzte Forderungen ausländischer Investoren und Forderungen aus dem verbindlichen Beschluss des Verfassungsgerichts Serbiens, der Europäischen Kommission, des Restitutionsnetzes und anderer zufrieden stellen soll. Außer, dass das neue Gesetz ein Kompromiss zwischen den entgegen gesetzten Interessen einzelner Gesellschaftsgruppen sein soll, soll das Gesetz über Umwandlung gegen Gebühr positiven Einfluss auf das Wirtschafts- und Finanzsystem haben und die Investitionen in der Republik Serbien in Gang setzen.

In einer „so gespannten Atmosphäre“ weist der Entwurf des Gesetzes über Umwandlung darauf hin, dass die Forderungen der Europäischen Union vollständig angenommen sind, aber, auch dass die Europäische Kommission das früher angenommene Prinzip „Umwandlung vor Restitution“ angenommen hat, das der Umwandlung Vorrang gegeben hat, was bedeutet, dass die Personen, welche das Recht auf Umwandlung haben, das Eigentumsrecht am Baugrund erwerben können, ungeachtet der Restitutionsforderungen für denselben Baugrund. Außerdem wurden die meisten Forderungen der Organisationen, welche ausländische Investoren versammeln, angenommen und, was am wichtigsten ist, die erworbenen Rechte (konkret das Baurecht) sind von Personen, die früher das Nutzungsrecht erworben haben (ohne Pflicht der Umwandlung gegen Gebühr), geschützt.

Das neue Gesetz über Umwandlung des Nutzungsrechtes ins Eigentumsrecht am Baugrund gegen Gebühr, regelt das Recht und die Bedingungen zur Umwandlung gegen Gebühr, die Möglichkeit der Begründung des Pachtrechtes am Baugrund, sowie einige andere Fragen (z. B. einzelne Verfahrensregeln).

Personen, die Gebühr zahlen müssen um das Nutzungsrecht in das Eigentumsrecht umzuwandeln, sind privatisierte Personen, die das Nutzungsrecht entsprechend früheren Vorschriften erworben haben, gesellschaftliche Unternehmen, Personen, die aufgrund des Abkommens über die Rechtsnachfolge nach der ehemaligen SFR Jugoslawien entstanden sind, und Personen, deren Stellung nach dem Gesetz bestimmt wird, mit dem der Sport geregelt wird.

Die Höhe der Gebühr für die Umwandlung ist als Marktwert des Baugrundes zum Zeitpunkt als der Antrag auf Umwandlung gestellt wird, vorgeschrieben. Eine solche gesetzliche Lösung wurde während der öffentlichen Debatte über den Gesetzentwurf heftig kritisiert seitens der Organisationen, die ausländische Investoren versammeln.

Mit dem Aufdrängen der Pflicht der Gebührensahlung in der Höhe des Marktwertes des Grundstücks wurden die Investoren, die das Nutzungsrecht auf indirektem Wege erworben haben (durch den Kauf des Anteils bei Privatisierung, Konkurs oder Vollstreckungsverfahren), und die, die de facto, einen bestimmten Preis für die Nutzung bereits bezahlt haben, in eine nicht beneidenswerte Position versetzt, wo ihnen die Pflicht aufgedrungen wird, den vollen Marktwert für den Erwerb des Eigentumsrechts zu zahlen.

Dafür spricht auch die Tatsache, dass bis zum Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes im Jahre 2009, die Träger des Nutzungsrechtes das Recht hatten, welches für den Erwerb der Baugenehmigung geeignet war, und dass nach dem Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes die Umwandlung des Nutzungsrechtes ins Eigentumsrecht ( mit oder ohne Gebühr) Voraussetzung für den Erwerb der Baugenehmigung geworden ist, da das Nutzungsrecht kein entsprechendes Recht für den Erwerb der Baugenehmigung mehr dargestellt hat. Also mit dem Aufdrängen der Zahlung des vollen Marktpreises für den Baugrund, müssen Einzelne den vollen Preis zahlen wegen Erwerbs des Baurechtes, welches sie, bevor die Umwandlung gegen Gebühr im Jahre 2009 in das Rechtssystem eingeführt wurde, hatten.

Andererseits haben die Vertreter des Ministeriums eine solche Gebührenhöhe durch die Forderungen gerechtfertigt, die mit dem Beschluss des Verfassungsgerichts und den Forderungen der Europäischen Kommission aufgedrängt wurden, die sich auf die Vorschriften auf staatliche Hilfe beziehen. Im Wesentlichen, nach Auffassung des Autors dieses Artikels, drängt der Beschluss des Verfassungsgerichts nicht den Standpunkt auf, dass die Gebühr für die Umwandlung den vollen Marktwert des Grundstücks betragen soll<sup>1</sup>. Genauso können an die Gebühr für die Umwandlung auch die Bestimmungen über die Kontrolle staatlicher Hilfe nicht angewandt werden, weil die Gebühr für die Umwandlung keine reduzierte Einnahme oder potentielle Aufwendung darstellen, mit dem der Nutzer der staatlichen Hilfe eine günstigere Stellung in Bezug auf den Konkurrenten erwirbt. Der Grund ist, dass es diese Einnahme (Einnahme aus der Gebühr) gar nicht geben würde, wenn die Umwandlung gegen Gebühr in das rechtliche System der Republik Serbien 2009 eingeführt gewesen wäre.

Leider wird im Wortlaut des Beschlusses selbst das Wort „Vorteil“ genutzt, wenn es um irgendeine Reduzierung der Gebühr für die Konversion geht, so dass das Konzept der Reduzierung, beziehungsweise des „Vorteils“ auch im neuen Gesetz beibehalten wurde. Ein solcher Wortlaut des Beschlusses des Verfassungsgerichts und somit auch sonstiger Vorschriften, sowie selbst die Bezeichnung „Vorteil“ zünden rote Lichter in der Europäischen Kommission an, die nach einer solchen Definition kein Problem hat die Reduzierung der Gebühr für die Umwandlung als staatliche Hilfe zu bezeichnen, obwohl das keine staatliche Hilfe ist und nicht als solche angesehen werden kann.

Das Gesetz über Umwandlung löst also diesen Konflikt der Standpunkte und Meinungen der Europäischen Kommission und der Organisationen, die ausländische Investoren versammeln, salomonisch, indem es das Konzept der Zahlung des gesamten Marktwertes des Grundstücks als Gebühr für die Konversion annimmt, mit Möglichkeit der Reduzierung der so festgesetzten Gebühr nach drei Grundlagen.

Erstens, kann die Vergütung für die Umwandlung für Baugrund auf dem Territorium jener Einheit der lokalen Selbstverwaltung reduziert werden, für welche festgestellt wird, dass es sich um nicht genügend entwickelte Einheit der lokalen Selbstverwaltung handelt, mit äußerst niedrigem Lebensstandard oder einer großen Arbeitslosenrate, und zwar entsprechend dem Gesetz zur Kontrolle staatlicher Beihilfen.

Zweitens wird die Vergütung für die Umwandlung in jenem Fall reduziert, in welchem der Träger des Nutzungsrechtes Kosten für die Einholung des Nutzungsrechtes hatte, falls der Antragsteller eine gerichtliche Entscheidung zustellt, mit welcher festgesetzt wird, dass es Kosten für das Nutzungsrecht gegeben hat<sup>2</sup>.

Drittens, falls der Gegenstand der Umwandlung bebauter Baugrund ist, ist der Antragsteller nicht verpflichtet die Vergütung für die Umwandlung des Baugrunds zu bezahlen, welches für die regelmäßige Benutzung des Objekts erforderlich ist.

Ein solches Konzept der Reduzierung der Umwandlungsvergütung, insbesondere bei bebautem Baugrund, weist auf die Absicht des Gesetzgebers hin, den Investoren durch Reduzierungen Vorteile einzuräumen. Leider wird mit diesen Reduzierungen nicht die Frage der Umwandlung von nicht bebautem Baugrund gelöst. Auch neben dem offensichtlich guten Willen, die Umwandlungsvergütung zu reduzieren, besteht für nicht bebauten Baugrund keinerlei Basis für die Reduzierung der Umwandlungsvergütung.

Zwecks Sicherung der erworbenen Rechte von Personen, die Nutzungsrecht an nicht bebautem Baugrund haben, schreibt das Umwandlungsgesetz die Möglichkeit vor, das Nutzungsrecht in das Recht der langfristigen Pacht umzuwandeln. Gleichzeitig schreibt das Gesetz vor, dass die langfristige Pacht entsprechend dem Planungs- und Baugesetz eine Grundlage für den Erhalt der Baugenehmigung darstellt. Die Pacht würde für einen Zeitraum von 99 Jahren abgeschlossen werden, während der Pachtzins für diese 99 Jahre dem Betrag des Marktwertes vom Baugrund das konvertiert wird gleich sein würde. Nach Errichtung des Objekts hätte der Träger des Pachtrechts Anspruch, das Pachtrecht in Eigentumsrecht umzuwandeln, einschließlich des Anspruchs auf Reduzierung aufgrund errichteten Objekts.

Mit dieser gesetzlichen Lösung hat der Gesetzgeber seine Stellungnahme bestätigt, dass, in Zusammenhang mit der Umwandlung, das primäre Ziel der Ausbau darstellt und nicht die Einkassierung der Umwandlungsvergütung. Auf der einen Seite wird der Ausbau gefördert und auf der anderen Seite werden die erworbenen Rechte der Investoren geschützt.

Nach Einsichtnahme in die Normen, die im materiellen Sinne die Umwandlung des Nutzungsrechts ins Eigentumsrecht regeln, kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass die vorgeschlagenen Lösungen eine gute Basis für die weitere Erarbeitung der Umwandlung darstellen. Die Träger des Nutzungsrechts am Baugrund werden die Möglichkeit haben die Umwandlung durch niedrige Kosten durchzuführen, unter der Annahme, dass sie auf dem Baugrund entsprechende Objekte errichten bzw. den Baugrund dem Zweck zuführen. Auf der anderen Seite, werden jene Investoren, die das Nutzungsrecht am Baugrund in der Privatisierung erworben haben, ohne Absicht auf diesem Baugrund zu bauen, sondern das Nutzungsrecht (bzw. das Recht auf Ausbau) durch halbgesetzliche Handlungen auf Dritte zu übertragen und den Wert des Baugrunds einzukassieren, vereitelt dies zu tun, da sie das Nutzungsrecht ins Eigentumsrecht umwandeln und die Umwandlungsvergütung in Höhe des Marktwertes vom Baugrund bezahlen müssen.

Auf der anderen Seite ist das Gesetz in vielem vieldeutig und ungenau geblieben, in manchen Teilen sogar vollkommen unklar. Solche Bestimmungen sind offensichtlich das Ergebnis der Tatsache, dass das Gesetz im Dringlichkeitsverfahren geschrieben und verabschiedet wurde, so dass es nicht artgerecht bearbeitet und bereinigt werden konnte.

Als Beispiel der Ungenauigkeit und Unklarheit können zwei Bestimmungen angeführt werden. Zuerst ist es unklar, wer festlegt, wie hoch der Marktwert des Baugrunds ist. Entsprechend dem Gesetz wird der Marktwert von Grundstücken von der Einheit der lokalen Selbstverwaltung festgelegt, durch einen Akt über Festlegung des Durchschnittspreises pro qm sachgemäßer Liegenschaften nach Zonen zur Festlegung der Vermögenssteuer. Diese Bestimmung und deren Anwendung schafft Unklarheit über das Prinzip und die Methodik zur Festlegung des Marktwertes von Baugrund. Ebenfalls können einzelne Personen Anspruch auf Reduzierung erlangen, falls sie eine Gerichtsentscheidung zustellen, mit welcher festgelegt wird, dass sie Kosten bei der Einholung des Nutzungsrechts gehabt haben. Diese Bestimmung ist ungenau, weil nicht klar ist, welche Art der Entscheidung bzw. welche Art des Verfahrens erforderlich ist damit die Bestehung von Kosten für die Einholung festgelegt wird. Ebenfalls stellt sich die Frage wer in solchen Verfahren die Gegenpartei ist und was das für Kosten sind, die als Kosten für die Einholung des Nutzungsrechts angesehen werden können.

In einzelnen Teilen steht das Umwandlungsgesetz im Widerspruch mit sich selbst. Der Widerspruch zwischen den Normen ist am besten aus den Bestimmungen ersichtlich, die das Verfahren selbst regeln. Im Artikel 4 schreibt das Gesetz über Umwandlung die Pflicht der zuständigen Behörde der Einheit der lokalen Selbstverwaltung vor, die erforderlichen Nachweise zu besorgen (Liegenschaftsblatt und Information über den Standort), während mit Artikel 10 vorgeschrieben wird, welche Dokumente zum Antrag unterbreitet werden müssen, und zwar unter der Androhung, dass falls nicht alle Dokumente beigelegt sind, der Antrag verworfen werden kann, was bedeutet, dass der Antragsteller selbst zum Antrag das Liegenschaftsblatt beilegen muss.

Wenn es um Pacht von Baugrund geht ist das Gesetz hier vieldeutig geblieben bzw. bezieht sich auf Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes die von langfristiger Pacht von Baugrund handeln. Auf der anderen Seite wurden mit Änderungen und Ergänzungen des Planungs- und Baugesetzes aus dem Jahre 2014 jene Bestimmungen gelöscht, die die langfristige Pacht von Baugrund regeln, was bedeutet, dass die langfristige Pacht, in Form und im Sinn in welchem sie vom Umwandlungsgesetz vorgeschrieben wird, nicht existiert.

Das neue Gesetz über Umwandlung stellt einen guten Anfang dar. Die Tatsache, dass das Ministerium als Verfasser des Gesetzes maximale Transparenz bei der Ausarbeitung des Gesetzes gezeigt hat, sowie auch, dass Bereitschaft gezeigt wurde, dass Kompromisslösungen verabschiedet werden, hat ein Paar ausgezeichnete neue Ideen im Gesetz als Ergebnis, insbesondere wenn es sich um langfristige Pacht von Baugrund handelt. Lobenswert ist auch die Tatsache, dass das Ministerium durch Gesetzeslösungen sein Interesse bestätigt hat, dass der Vorrang dem Ausbau und der Entwicklung gegeben wird, anstatt der Füllung des Haushalts durch Einkassierung der Umwandlungsvergütung. Jedoch, auf die gleiche Weise wie nach Verabschiedung jedes anderen Gesetzes bleibt die Frage der Anwendung des neuen Umwandlungsgesetzes, mit der Anmerkung, dass die Inkonsistenzen und Unklarheiten im neuen Gesetz über Umwandlung nur der unzureichenden Anwendung dieses Gesetzes beitragen können. Einzelne Bestimmungen des Gesetzes müssten auf jeden Fall Gegenstand der authentischen Deutung sein, damit die lokalen Selbstverwaltungen, sogar auch die Gerichte, das Umwandlungsgesetz entsprechend der Absicht anwenden können, die vom Gesetzgeber beabsichtigt wurde.

---

<sup>1</sup> Beschluss des VG – Das Verfassungsgericht stellt fest, dass „der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Kosten für die Einholung der Nutzungsrechte am Baugrund, auf die Art und Weise, wie das mit der angefochtenen Bestimmung Artikel 103. Absatz 1 des Gesetzes vorgeschrieben ist, den Vorteil für privatisierte Unternehmen und Käufer des Eigentums oder eines Teils des Eigentums in den Verfahren der Privatisierung, Konkurs oder Vollstreckung, bei der Abrechnung der Gebührenhöhe für die Umwandlung des Nutzungsrechtes dieser Personen am Baugrund ins Eigentumsrecht, vorgesehen hat. Der angeführte Vorteil zeigt sich, abhängig davon, ob der, bei dem Verkauf ausgezahlte Preis des Kapitals oder Eigentums höher oder niedriger vom Marktwert des Baugrundes ist, der Gegenstand der Umwandlung ist, auf diese Weise, dass die Träger des Nutzungsrecht am Baugrund die Möglichkeit haben die Umwandlung dieses Rechtes gegen niedrigere Gebühr oder ohne Gebühr zu realisieren“. Weiter stellt das Verfassungsgericht fest, dass „das öffentliche Interesse für das Vorschreiben des bestrittenen Vorteils auf einer objektiven und vernünftigen Grundlage beruhen müsse, beziehungsweise, auf objektiven Indizien, aufgrund deren der Gesetzgeber eingeschätzt hat, dass die Lage, in der sich privatisierte Wirtschaftsunternehmen und Käufer des Eigentums oder Teils des Eigentums in den Verfahren der Privatisierung, Konkurs, oder Vollstreckung befinden, die Erteilung des Vorteils für diese Personen erfordern und gerechtfertigen, in Form der bestrittenen Art der Abrechnung der Gebührenhöhe für die Umwandlung“. Aus diesen Teilen des Beschlusses des Verfassungsgerichts Serbiens geht hervor, dass der Marktwert des Grundstücks die Grundlage für die Abrechnung der Umwandlungsgebühr sein muss und dass die Reduzierung so vorgeschrieben werden kann, dass es dem öffentlichen Interesse entspricht, beziehungsweise, dass jedem der gleiche „Vorteil“ geboten wird.

<sup>2</sup> Diese Bestimmung ist vollkommen unklar und ihre weitere Anwendung muss in der Praxis erarbeitet werden.



JPM JANKOVIĆ POPOVIĆ MITIĆ

NBGP Apartments, Vladimira Popovića 6 Strasse  
11070 Belgrad, Serbien

Tel: +381 11 207-6850, Fax: +381 11 207-6899

E-mail: [office@jpm.rs](mailto:office@jpm.rs), Online: [www.jpm.rs](http://www.jpm.rs)

JPM

JANKOVIĆ POPOVIĆ MITIĆ