

Georgien: Kataster und Grundbuch I und II

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	16320 / Allgemeine öffentliche Dienste	
BMZ-Projektnummer	1998 65 635, 2002 65 991	
Projektträger	National Agency for Public Registry (NAPR)	
Consultant	GFA	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2011 (Stichprobe 2011)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1999	3. Quartal 2000
Durchführungszeitraum	72 Monate	95 Monate
Investitionskosten	24,75 Mio. EUR	24,37 Mio. EUR
Eigenbeitrag	n/a Mio. EUR	n/a Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	23,33 Mio EUR (Sachinvestition) 1,41 Mio. EUR (A+F)	23 Mio. EUR (Sachinvestition) 1,37 Mio. EUR (A+F)
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ, USAID, UNDP, SIDA, Weltbank	GTZ, USAID, UNDP, SIDA, Weltbank
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Phase I des Vorhabens beinhaltete die technische und rechtsverbindliche Ersterfassung von rund drei Millionen Grundstücken auf intensiv genutzten landwirtschaftlichen Flächen und Siedlungsgebieten Georgiens. Weiter umfasste das Projekt die Ausstattung der für das Führen der Grundbücher und Kataster zuständigen zentralen und regionalen Institutionen, die Aus- und Fortbildung (A+F) von georgischen Fachkräften, die die Ersterfassung der Grundstücke vornahmen sowie vorbereitende Maßnahmen zur Flurbereinigung. Phase II des Vorhabens ergänzte die Maßnahmen von Phase I und beinhaltete darüber hinaus die Aktualisierung und Digitalisierung vorhandener Bodendaten und deren Aufbereitung für eine moderne Raumordnungsplanung sowie zur Einführung nachhaltiger Bewirtschaftungsmethoden. Die Bodendaten sollten zusammen mit den Kataster- und Grundbuchdaten des FZ-Programms und den Ergebnissen anderer Gebervorhaben in einer benutzerorientierten Geodatenbank gespeichert und

für Planungs- und Bodenmarktprozesse nutzbar gemacht werden. In ausgewählten Gemeinden sollten mittels der aufbereiteten Daten Pilotmaßnahmen zur Landnutzungsplanung durchgeführt werden.

Programmziel von Phase I und II des Vorhabens war die Einrichtung und Nutzung eines flächendeckenden, EDV-gestützten und multifunktionalen Katasters und Grundstücksregisters. Phase II hatte darüber hinaus die Einrichtung und Nutzung eines Bodenatlasses für eine nachhaltige Nutzung der kleinbäuerlichen Ackerbauflächen und den Erhalt ökologisch fragiler Standorte zum Ziel. Damit sollten die notwendigen Informationsgrundlagen für eine nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung und umweltgerechte Landnutzungsplanung sowie für einen geregelten und effizienten Bodenmarkt geschaffen werden (Oberziel). Das Programmziel von Phase I gilt als erreicht, wenn 75 % der beantragten Veränderungen innerhalb von 8 Wochen in das Kataster und Grundstücksregister eingetragen werden. Zur Erreichung des Ziels von Phase II muss in einem Drittel der ausgewählten Landgemeinden die Bodenbewertung aktualisiert werden. Indikatoren zur Messung der Oberzielerreichung wurden nicht definiert.

Primäre Zielgruppe des Vorhabens waren Grundbesitzer in ländlich und städtisch wirtschaftlich nutzbaren Räumen in Georgien; mittelbare Zielgruppe waren die im Katasterwesen tätigen staatlichen und privaten Fachleute. Zielgruppe des Bodenatlasses waren in erster Linie landwirtschaftliche Kleinbetriebe auf den bereits privatisierten Ackerbauflächen sowie die entsprechenden Gemeindeverwaltungen.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Das Vorhaben sollte ein flächendeckendes, EDV-gestütztes und multifunktionales Kataster und Grundstücksregister in den wirtschaftlich nutzbaren Flächen in ländlichen und städtischen Räumen Georgiens einrichten. Grundsätzlich war die Projektkonzeption des Programms problem-adäquat. So konnten die ausstattungstechnischen wie personellen Voraussetzungen für ein landesweit funktionierendes Grundbuch- und Katasterwesen geschaffen werden. In Phase II sollte zudem der Bodenatlas, der aus sowjetischer Zeit stammt, für eine nachhaltige Bewirtschaftung der kleinbäuerlichen Ackerbauflächen und den Erhalt der ökologisch fragilen Standorte aktualisiert, digitalisiert und erweitert werden. Der Bodenatlas konnte zwar gesichert werden, zur Erreichung des Ziels, durch ihn ökologisch fragile Standorte zu erhalten wurde jedoch keine konkreten Maßnahmen durchgeführt.

Die Vorhaben bestanden aus den folgenden Komponenten:

- Die Ersterfassung der Grundbuch – und Katasterdaten sowie deren Georeferenzierung und Digitalisierung erfolgte prinzipiell entsprechend dem geplanten Konzept durch lokale Vermessungsfirmen unter Aufsicht des Projektteams. Die wirtschaftlich aktiven Gebiete Georgiens (48 von landesweit 61 Rayons und die 4 Großstädte außer Tiflis) konnten wie geplant vollständig erfasst werden.
- Da die Katasterprojekte der verschiedenen Geber mit unterschiedlicher Methodik und Software arbeiteten, wurden aus Projektmitteln in der zweiten Phase die vom Projekt und anderen Gebern erhobenen Kataster- und Grundbuchdaten vollständig in eine einheitliche Geodatenbank integriert, wo sie verwaltet, aktualisiert und auch über das Internet genutzt werden.
- Insgesamt wurden 52 Territorialbüros der NAPR mit der notwendigen Hard- und Software für die Registrierung von Grundstücken und Immobilien ausgestattet. Das Vorhaben begleitete die Reform und institutionelle Restrukturierung des Projektträgers hin zu einer finanzstarken, effizienten und kundenorientierten Behörde.

- Im Rahmen der Aus- und Fortbildungsmaßnahme (A+F) wurden Vermesser ausgebildet, von denen heute noch ein Großteil im Sektor tätig ist – überwiegend als Privatunternehmer, z.T. auch als Angestellte bei der NAPR.
- Die Bodenkarten aus Sowjetzeiten wurden aktualisiert, in die international gängige FAO-Klassifizierung überführt und digitalisiert, so dass heute ein weitgehend flächendeckender elektronischer Bodenatlas für Georgien vorliegt. Der Verlust der Bodendaten konnte dadurch abgewendet werden. Explizite Maßnahmen zur Sicherung von Ökosystemen waren im Projekt nicht vorgesehen.
- Der ursprünglich vorgesehene freiwillige Landtausch in den Landreformgebieten konnte nicht wie geplant durchgeführt werden, da USAID die Ersterfassung dieser Flächen vorgenommen hatte und ein abweichendes Konzept verfolgte. Stattdessen wurden Landnutzungspläne und Flurbereinigungsmaßnahmen in Pilotgemeinden durchgeführt, jedoch ebenfalls nicht im vorgesehenen Umfang, da die Nachfrage geringer ausfiel als erwartet.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die NAPR verfügt heute über die rechtlichen Voraussetzungen und die technische Ausstattung, um Kataster und Grundbuch nachhaltig zu betreiben. Sie arbeitet kostendeckend, so dass laufende Kosten und Investitionen mit den Einnahmen der von ihr angebotenen Dienstleistungen gedeckt werden können. Das Personal der NAPR sowie der privaten Vermessungsbüros in Georgien wird als gut bezeichnet. Die Register werden laufend aktualisiert (so verdoppelten sich die registrierten Grundstückstransaktionen zwischen 2004 und 2010) und die durchschnittliche Dauer des Registrierungsprozesses ist mit 1-4 Arbeitstagen äußerst kurz (durchschnittliche Bearbeitungsdauer in der OECD: 32 Tage), ohne jedoch an Genauigkeit einzubüßen. Allerdings sind nur etwa 9% der Grundstücken und Immobilien in Georgien tatsächlich registriert. Der Grund hierfür ist, dass alle Grundstücke vor der ersten Registrierung neu vermessen werden müssen. Die damit verbundenen Kosten werden vor allem in ländlichen Gebieten als verhältnismäßig hoch angesehen. Dies führt dazu, dass Grundstücksverkäufe oft nur auf Basis nicht rechtsverbindlicher Übergabezertifikate erfolgen, die Transaktion aber nicht offiziell im Grundbuch eingetragen wird. Diese informelle Eigentumsübertragung erschwert letztlich und gerade auf längere Sicht den Nachweis über Eigentumsverhältnisse.

Der aktualisierte und digitalisierte Bodenatlas besitzt aus wissenschaftlicher Sicht einen Eigenwert. Mit ca. 200 Anfragen im Jahr, vorwiegend für Investitionsentscheidungen, bleibt die Nutzung des Atlases hinter den Erwartungen und dem Potenzial zurück.

Der aus der Einrichtung und Nutzung des Kataster und Grundstücksregisters resultierende volkswirtschaftliche Nutzen ist nur schwer zu quantifizieren, jedoch eindeutig positiv zu werten. Mit der erhöhten Rechtssicherheit des Besitzes an Grund und Boden ist eine wesentliche Voraussetzung für einen effizienten, geregelten Bodenmarkt erfüllt, der eine wichtige Voraussetzung für Investitionsentscheidungen darstellt. Auch ist der Zugang zu Krediten durch nachweisbare Eigentumsrechte verbessert worden. Die als Wirkung der Teilkomponente „Bodenatlas“ erwartete Flurbereinigung – und damit eine effizientere, nachhaltige Bewirtschaftung ländlicher Flächen sowie ein besserer Schutz natürlicher Ressourcen – ist nicht eingetreten.

Darüber hinaus sind strukturelle Wirkungen dahingehend festzustellen, dass sich NAPR als Vorreiter einer bürgerfreundlichen, transparenten und IT-gestützten öffentlichen Verwaltung etabliert hat. Nach dem Vorbild der NAPR werden zunehmend weitere öffentliche Verwaltungsleistungen (z.B. Meldebehörde, Passwesen, Standesamt etc.) in einheitlichen Bürgerzentren zeitnah und großenteils in digitalisierter Form er-

bracht. Die erhöhte Rechtssicherheit durch Registrierungen wird vor allem im städtischen Raum positiv wahrgenommen und nachgefragt. Auch spielt NAPR eine wichtige Rolle bei der Identifizierung von Regelungslücken und bringt beim Justizministerium proaktiv Vorschläge für verbesserte normative Lösungen ein (z.B. für die Bodengesetzgebung).

Das günstige Umfeld des seit 2004 sehr dynamisch verlaufenden Transformationsprozesses in Georgien hat die Einführung des Kataster- und Grundbuchsystems stark gefördert. Somit konnte ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung des Investitionsklimas – und damit auch zur Transformation des Wirtschaftssystems – geleistet werden.

Relevanz: In seinen Hauptkomponenten, der Einführung von Kataster und Grundbuch, verfolgte das Vorhaben zusammen mit den Interventionen anderer Geber einen geeigneten Ansatz für einen funktionierenden Bodenmarkt, der zuvor in Georgien nicht vorhanden war. Die begleitende Ausbildungskomponente des Vorhabens war geeignet, einen zentralen Engpass zu beseitigen, nämlich die mangelnden personellen und fachlichen Kapazitäten im Sektor bei staatlichen und privaten Institutionen. Beitrag und Bedeutung der A+F-Komponente sind auch heute noch unbestritten und klar erkennbar.

Die Probleme der Flurzersplitterung und Ressourcengefährdung sind mit der Bodenrechtsthematik eng verknüpft und sollten über die Aktualisierung des Bodenatlasses adressiert werden. Rückblickend ergibt sich eine Zuordnungslücke: während die verfügbaren Ressourcen auf den Bodenatlas begrenzt waren, wurden daraus abgeleiteten Wirkungen prominent dargestellt, konnten aber realistischere nicht im erwarteten Maße eintreten: hierzu hätte es der Erfüllung einer Vielzahl von Annahmen bzw. ergänzender, umfangreicher Interventionen bedurft. Insgesamt ist die Relevanz des Programms aus heutiger Sicht als gut zu bewerten (Stufe 2).

Effektivität: In Georgien wird die Registrierung von Grundstücken und Immobilien außergewöhnlich rasch, kundenfreundlich und transparent durchgeführt. Einschränkungen bestehen aber bei der Kenngröße „Erfassungsgrad“, wobei gerade der ländliche Raum weit hinter städtischen Gebieten zurück liegt. Grund hierfür ist die Zurückhaltung der Grundstückseigentümer, den bei Grundstücksausmessung anfallenden relativ hohen Betrag für Nachvermessungskosten zu entrichten (bei kleineren Flächen geringerer Bonität kann dies bis zu 40% des Grundstückswerts ausmachen). Die A+F Maßnahme kann aus heutiger Sicht als uneingeschränkt erfolgreich gelten. Die damals ausgebildeten Fachkräfte arbeiten überwiegend weiterhin im Sektor – nicht zuletzt dank der A+F-Intervention sind auch jetzt noch sowohl die Vermessungsbüros als auch die NAPR hinreichend qualifiziert, um ihre Aufgaben wahrzunehmen. Die durch das Vorhaben maßgeblich unterstützte Digitalisierung der georeferenzierten Bodendaten dient heute als Grundlage für die Funktionsfähigkeit und fortlaufende Aktualisierung von Grundbuchregister und Kataster auf zeitgemäßem technischem Standard. Der Projektträger NAPR ist als moderne, leistungsfähige öffentliche Institution anerkannt, die technisch auf dem neusten Stand und finanziell unabhängig ist. Die Aktualisierung des Bodenatlasses stellt zwar im Sinne des „Wissensmanagement“ einen Eigenwert dar, seine Nutzung - bislang vorwiegend als Grundlage für Investitionsentscheidungen – bleibt aber hinter den Erwartungen und dem Potenzial zurück. Die Effektivität des Vorhabens beurteilen wir insgesamt als zufrieden stellend (Stufe 3).

Effizienz: Die Effizienz des Vorhabens ist im Hinblick auf die erreichten Resultate im Verhältnis zum Mitteleinsatz als insgesamt gegeben anzusehen. Die Mittel wurden unter den erforderlichen Maßnahmen angemessen aufgeteilt, was aus dem heute gut funktionierenden Kataster und Grundbuchsystem sowie dem digitalisiert und aktualisiert vorliegenden Bodenatlas abgeleitet werden kann. Die relativ geringen angefallenen Kosten für die Umsetzung der Komponente Bodenatlas/Flurbereinigung stehen in

einem angemessenen Verhältnis zu der erreichten Sicherung und Aktualisierung der Daten sowie deren gelegentlicher Nutzung.

Das mit dem Vorhaben geförderte digitale Grundbuch- und Katastersystem funktioniert schnell und kostendeckend: mittlerweile erwirtschaftet die NAPR erhebliche Überschüsse. Allerdings müssen alle Grundstücke bei der offiziellen, freiwilligen Erstregistrierung von den Grundstücksbesitzern neu ausgemessen werden, so dass die über das Vorhaben bereitgestellten Geodaten nicht im vollen Umfang ausgenutzt werden. Dies wirkt sich wegen des erhöhten administrativen Aufwands für NAPR negativ auf die Effizienz des Vorhabens aus und mindert zudem wegen der erforderlichen Nachvermessung die Resonanz v.a. im ländlichen Raum. Insgesamt bewerten wir die Effizienz des Vorhabens als zufrieden stellend (Stufe 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die Einführung des Kataster und Grundbuchsystems leistete einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Investitionsklimas in Georgien – und damit auch zur Transformation des Wirtschaftssystems. Die erhöhte Rechtssicherheit durch Registrierungen wird vor allem im städtischen Raum positiv wahrgenommen und nachgefragt. Grundstückstransaktionen sowie die Nutzung von Grund und Boden zur Besicherung von Krediten haben sich positiv entwickelt. Darüber hinaus hat sich NAPR als Vorreiter einer bürgerfreundlichen, transparenten und IT-gestützten öffentlichen Verwaltung etabliert.

Die Wirkungen von Bodenatlas und pilothafter Landnutzungsplanung sowie Flurbereinigung sind bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben, da sie nicht im erforderlichen Umfang angenommen wurden und die institutionelle Zuständigkeit gerade im Bereich der Raumordnungs- und Landnutzungsplanung nach wie vor nicht befriedigend geklärt ist. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens stufen wir nach jetzigem Stand in Stufe 3, als befriedigend ein.

Nachhaltigkeit: Das umfassende und moderne Grundbuch- und Katastersystem in Georgien wird fortwährend aktualisiert und verbessert, es entspricht internationalen Standards. Es ist davon auszugehen, dass diese Aktualisierungen und Erneuerungen auch weiter vorgenommen werden, da sowohl die finanziellen Mittel vorhanden als auch die Notwendigkeit seitens der NAPR erkannt sind. Generell ist das Personal der NAPR heute als qualifiziert einzuschätzen. Eine Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften wird für die Zukunft nicht gesehen, da das vorhandene Wissen im Sektor weitergegeben wird.

Die digitalisierten und aktualisierten Daten des Bodenatlasses werden ihre Gültigkeit auch in der Zukunft behalten. Fraglich bleibt, ob bzw. wann die im Rahmen des Vorhabens umgesetzten Pilotmaßnahmen der Landnutzungsplanung und Flurbereinigung eine breitere Wirksamkeit entfalten werden. Wir stufen die Nachhaltigkeit des Vorhabens als gut ein (Stufe 2).

Gesamtvotum: Der Ansatz des Programms, die Einführung eines digitalisierten Grundbuch und Katastersystems ist heute systemisch, institutionell und von den notwendigen Verfahrensabläufen her gut verankert und wird von georgischer Seite ggf. bedarfsgerecht weiterentwickelt. Jedoch bestehen Einschränkungen hinsichtlich der Akzeptanz v.a. bei der ländlichen Bevölkerung wegen der mit einer Erstregistrierung verbundenen Kosten. Die nachgeordneten Komponenten des Vorhabens (Bodenatlas und pilothafte Landnutzungsplanung/ Flurbereinigung in ausgewählten Gemeinden) wurden zwar in sich erfolgreich umgesetzt, aber nicht ausreichend genutzt bzw. weitergeführt.

Wir bewerten den Erfolg des Vorhabens insgesamt als noch zufrieden stellend (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die seit 2004 stark ausgeprägte georgische *Ownership* und die Bereitschaft, moderne, transparente Verfahren im Kataster- und Grundbuchwesen einzuführen, haben der Entwicklung des Sektors und des Projektträgers trotz hoher Komplexität zum Erfolg verholfen.

Der Aufbau fachlichen *Know-Hows* bei Träger und Privatwirtschaft war maßgeblich für das Entstehen eines professionellen Vermessungssektors.

Breit angelegte Vorhaben wie dieses sollten sich in ihrer Zielformulierung entweder auf die Kernanliegen (hier: Aufbau eines funktionierenden Bodenmarktes) begrenzen oder aber spezifische Zielsetzungen (z.B. Schutz natürlicher Ressourcen) mit entsprechenden Maßnahmenpaketen unterlegen.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.