

03.09.93 *23 Seiten*Wo - R - U**Gesetzentwurf**
der BundesregierungEntwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes
(BKleingGÄndG)**A. Zielsetzung**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluß vom 23. September 1992 die Begrenzung des Pachtzinses für Kleingärten auf den doppelten Betrag des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau als in ihrem Ausmaß für unvereinbar mit Artikel 14 Abs. 1 Grundgesetz (GG) erklärt, soweit sie private Verpächter betrifft. Ziel des Gesetzentwurfes ist es, eine ausgewogene, verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Pachtzinsneuregelung zu treffen, die einerseits den Verpächtern von Kleingärten eine angemessene Rendite gewährleistet und andererseits innerhalb eines Rahmens bleibt, der es auch mittleren und unteren Einkommensschichten ermöglicht, einen Kleingarten zu pachten bzw. ihn zu behalten. Dabei ist zu beachten, daß Kleingärten keine Baugrundstücke sind und Kleingartenanlagen keine Baugebiete. Kleingärten sind planungsrechtlich Grünflächen und erfüllen wichtige ökologische Funktionen im Rahmen der Durchgrünung unserer Städte und Gemeinden.

Für den Bereich der neuen Länder ist darauf hinzuweisen, daß der Gesetzentwurf nur kleingärtnerisch genutzte Grundstücke innerhalb von Kleingartenanlagen betrifft, nicht aber Freizeit- und Erholungsgrundstücke i.S. der §§ 312 ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB) der ehemaligen DDR. Für Freizeit- und Erholungsgrundstücke regelt die Nutzungsentgeltverordnung (Nutz-EV) die Höhe des Entgeltes.

...

Fristablauf: 15.10.93

B. Lösung

Unter Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben sieht der Gesetzentwurf die Anhebung des Höchstpachtzinses auf den vierfachen Betrag des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau vor, sowie die Möglichkeit der Überwälzung öffentlich-rechtlicher Lasten, die auf dem Kleingartengrundstück ruhen, vom Verpächter auf den Pächter. Die gebotene Rückwirkung der Pachtzinsanhebung bleibt - entsprechend den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts - beschränkt auf Pachtverhältnisse mit privaten Verpächtern. Flankierende Regelungen stellen sicher, daß Sonderbelastungen durch einmalig anfallende Abgaben, wie z. B. Straßenausbaubeiträge, ratenweise vom Pächter erstattet werden können. Für Erschließungsbeiträge ist eine zinslose Stundung für die Dauer der kleingärtnerischen Nutzung vorgesehen. In den neuen Ländern (einschließlich des Ostteiles von Berlin) soll die Höchstpachtzinsregelung stufenweise innerhalb eines mehrjährigen Zeitraumes eingeführt werden.

Die gesetzliche Vorgabe zur Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Kleingartenwesen soll die bisherige Entwicklung zugunsten einer zunehmend umweltbewußt gestalteten Nutzung und Bewirtschaftung der Kleingärten verstärken.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Bund und Länder werden nicht mit Kosten für die Ausführung des Gesetzes belastet. Für Gemeinden, die eigene Grundstücke für kleingärtnerische Zwecke zur Verfügung gestellt haben, sind Mehreinnahmen in nicht quantifizierbarer Höhe zu erwarten.

03.09.93

Wo - R - U

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes
(BKleingGÄndG)

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Bonn, den 3. September 1993

021 (424) - 842 20 - K1 1/93

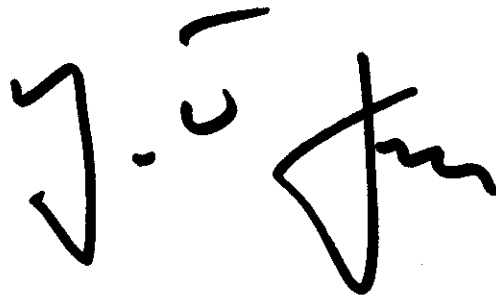
An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundes-
kleingartengesetzes (BKleingGÄndG)

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.



Fristablauf: 15.10.93

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes
(BKleingÄndG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundeskleingartengesetzes

Das Bundeskleingartengesetz vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210), zuletzt geändert durch Anlage I Kapitel XIV Abschnitt II Nr. 4 des Einigungsvertrags vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885, 1125), wird wie folgt geändert:

1. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefaßt:
"Kleingarten und Gartenlaube"

b) Dem Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

"Die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege sollen bei der Nutzung und Bewirtschaftung des Kleingartens berücksichtigt werden."

2. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

"(1) Als Pachtzins darf höchstens der vierfache Betrag des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau, bezogen auf die Gesamtfläche der Kleingartenanlage, verlangt werden. Die auf die gemeinschaftlichen Einrichtungen entfallenden Flächen werden bei der Ermittlung des Pachtzinses für den einzelnen Kleingarten anteilig berücksichtigt. Liegen ortsübliche Pachtzinsen im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau nicht vor, so ist der entsprechende Pachtzins in einer vergleichbaren Gemeinde als Bemessungsgrundlage zugrunde zu legen. Ortsüblich im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau ist der in der Gemeinde durchschnittlich gezahlte Pachtzins."

b) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:

"(5) Der Verpächter kann vom Pächter Erstattung der öffentlich-rechtlichen Lasten verlangen, die auf dem Kleingartengrundstück ruhen. Absatz 4 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden. Der Pächter ist berechtigt, den Erstattungsbetrag einer einmalig erhobenen Abgabe in Teilleistungen, höchstens in 5 Jahresleistungen, zu entrichten."

3. § 20 a wird wie folgt geändert:

a) In § 20 a Nr. 3 Satz 5 werden die Wörter "der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Juni 1990 (GBl. I S. 739)" durch die Wörter "des Baugesetzbuchs" ersetzt.

b) § 20 a Nr. 6 wird wie folgt gefaßt:

"6. Der bei Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes zu leistende Pachtzins kann bis zur Höhe des nach § 5 Abs. 1 zulässigen Höchstpachtzinses in folgenden Schritten erhöht werden:

1. ab [Tag des Inkrafttretens] auf das Doppelte
2. ab 1. Januar 1996 auf das Dreifache
3. ab 1. Januar 1998 auf das Vierfache

des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau. Liegen ortsübliche Pachtzinsen im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau nicht vor, ist der entsprechende Pachtzins in einer vergleichbaren Gemeinde als Bemessungsgrundlage zugrundezulegen. Bis zum 1. Januar 1998 geltend gemachte Erstattungsbeträge gemäß § 5 Abs. 5 Satz 3 können vom Pächter in Teilleistungen, höchstens in 8 Jahresleistungen, entrichtet werden.

Artikel 2 Änderung des Baugesetzbuchs

Dem § 135 Abs. 4 des Baugesetzbuchs, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466), wird folgender Satz 3 angefügt:

"Der Beitrag ist auch zinslos zu stunden, solange Grundstücke als Kleingärten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes genutzt werden."

Artikel 3 Überleitungsregelungen

Für private Verpächter von Kleingärten findet Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a)

1. im Falle am 1. November 1992 nicht bestandskräftig entschiedener Rechtsstreitigkeiten über die Höhe des Pachtzinses rückwirkend vom ersten Tage des auf die Rechtshängigkeit folgenden Monats,

2. im übrigen ab 1. November 1992

Anwendung. Das gilt nicht für den Anwendungsbereich des § 20 a des Bundeskleingartengesetzes.

Artikel 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... 1994 in Kraft.

BegründungA. Allgemeines

1. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluß vom 23. September 1992 - 1 BvL 15/85, 1 BvL 36/87 - die Regelung des Höchstpachtzinses für Kleingärten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 des Bundeskleingartengesetzes) für unvereinbar mit Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 GG erklärt, soweit sie private Verpächter betrifft.

Nach der beanstandeten Vorschrift durfte als Pachtzins höchstens der doppelte Betrag des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau verlangt werden. Diese Regelung führte zu sehr niedrigen Beträgen. In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird ausgeführt, daß durch das Ausmaß der gesetzlichen Pachtzinsbeschränkung private Grundstückseigentümer in unzumutbarer Weise beschwert seien. Das Regelungsziel, die sozial schwächeren Schichten vor der Verdrängung aus der Kleingartenpacht zu schützen, könne eine so weitgehende Pachtzinsbeschränkung nicht rechtfertigen.

Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß Preisbindungsvorschriften, die durch sozialpolitische Ziele hinreichend legitimiert sind, verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen sind. Sie konkretisieren im Rahmen des Artikel 14 GG die Sozialbindung des Eigentums. Das gelte insbesondere für Grundstücke, weil bei diesen sowohl das Angebot als auch die Nachfrage weniger flexibel seien als bei anderen vermögenswerten Gütern, zugleich aber ihre soziale Bedeutung besonders groß sei. Da Grund und Boden nicht vermehrbar seien und Grundstücke für bestimmte Nutzungen auch nicht ohne weiteres ausgetauscht werden

könnten, könne sich am Markt ein Preis bilden, der im Hinblick auf die soziale Funktion des Eigentumsobjekts nicht mehr angemessen sei. Im Hinblick auf die wichtige soziale Funktion der Kleingärten dürfe der Gesetzgeber durch eine Pachtzinsbegrenzung einer Preisentwicklung vorbeugen, die den Großteil der Bevölkerungsschichten, für die ein Kleingarten von besonderer Bedeutung sei, unangemessen belasten würde.

Gleichzeitig müsse der Gesetzgeber jedoch sicherstellen, daß auch öffentliche Lasten auf die Pächter in angemessener Weise abgewälzt werden können.

Die Nachbesserung zugunsten privater Verpächter von Kleingartenland müsse für die Pachtverhältnisse mindestens ab der Zeit der Bekanntgabe des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (19. November 1992) vorgenommen werden. Für die weitere Vergangenheit müsse sie jedenfalls auf Fälle erstreckt werden, in denen Rechtsstreitigkeiten über die Pachtzinshöhe anhängig gemacht, aber noch nicht bestandskräftig abgeschlossen worden seien.

2. Wesentliches Ziel der Pachtzinsregelung des Bundeskleingartengesetzes ist es, Bevölkerungsgruppen der unteren und mittleren Einkommensschichten, insbesondere Familien mit Kindern, die Anpachtung eines Kleingartens zu ermöglichen bzw. diese vor der Verdrängung aus der Kleingartenpacht zu schützen. Zwar ist der Kleingarten für den Pächter und seine Familie nicht mehr von existentieller Bedeutung. Er hat aber auch heute in der arbeitsteiligen Industriegesellschaft eine wichtige sozialpolitische Funktion. Kleingärten bieten den Pächtern, die zum überwiegenden Teil Mieter in Wohnungen ohne Hausgarten sind, einen Ausgleich für Mängel im Wohnbereich und Wohnumfeld sowie für

oft einseitige Berufstätigkeit. Kleingärten verbessern insoweit wesentlich die Lebensverhältnisse der Pächter und ihrer Familien.

Für Kleingärten werden überwiegend Grundstücke benötigt, die innerhalb des Stadtgebietes liegen oder in seiner unmittelbaren Nähe und verkehrsmäßig den heutigen städtebaulichen Anforderungen entsprechend erschlossen sind. Grundstücke, die diesen Anforderungen entsprechen, sind knapp, und die Nachfrage nach ihnen ist groß. Durch gemeindliche Planungsentscheidungen kann das Angebot nur in engen Grenzen erhöht werden. In Ballungsgebieten ist ein ausgeprägter Mangel an Kleingärten festzustellen. Kleingartenbewerber müssen nicht selten 5 - 8 Jahre Wartezeit hinnehmen, bevor sie einen Kleingarten anpachten können.

Unter Berücksichtigung der sozialen Funktion des Kleingartens und der Nachfrage nach Kleingärten ist es daher gerechtfertigt, die Preisbildung nicht völlig dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen. Dies gilt um so mehr, wenn durch gesetzliche Regelung gleichzeitig sichergestellt wird, daß die öffentlichen auf dem Kleingartengrundstück ruhenden Lasten auf die Kleingärtner überwälzt werden können. Im Falle einer Freigabe der Pachtzinsen könnten über den Preis Entwicklungen eingeleitet werden, die aufgrund der Unausgewogenheit von Angebot und Nachfrage Verdrängungsprozesse in unteren und mittleren Einkommensschichten der Kleingärtner nach sich ziehen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß der Anteil der Rentner, Vorruheständler und Arbeitslosen unter den Kleingärtnern erheblich ist. Umbrüche in der sozialen Struktur zu Lasten derjenigen, für die die Nutzung eines Kleingartens aus den oben dargelegten Gründen von besonderer Bedeutung ist, können nicht ausgeschlossen werden.

3. Eine Beschränkung der Reichweite der Neuregelung lediglich auf private Verpächter ist aus grundsätzlichen Erwägungen nicht vertretbar. Gegen einen "gespaltenen" Pachtzins sprechen vor allem Gründe des Rechtsfriedens. Ein "gespaltenen Pachtzins" gefährdet den sozialen Frieden unter den Kleingärtnern, insbesondere in sog. "gemischten" Kleingartenanlagen, die aus privaten und gemeindlichen Grundstücken bestehen. Insbesondere in den neuen Ländern sind "gemischte" Eigentümerstrukturen anzutreffen.

Eine Gesetzesregelung mit flankierenden sozialpolitischen Regelungen zur praktischen Vereinheitlichung des Pachtzinses stellt wegen des damit verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwandes keine geeignete Problemlösung dar. Unter Berücksichtigung aller einschlägigen Belange verdient eine Gesetzesregelung, die auch künftig eine einheitliche Pachtzinsregelung für Kleingärten vorsieht, den Vorzug.

4. Grundlage für die Ermittlung des Höchstpachtzinses für Kleingärten soll weiterhin der Bodenpachtmarkt für den erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau sein. Die Bemessungsgrundlage hat sich insgesamt bewährt. Sie ermöglicht eine vergleichsweise einfache und unkomplizierte Ermittlung des Höchstpachtzinses. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bemessungsgrundlage auch nicht beanstandet, sondern nur den Multiplikator (den doppelten Betrag), der zu unangemessen niedrigen Pachtzinsen führt.

Die Anknüpfung der Pachtzinsen an den Bodenpachtmarkt im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau ist nutzungsorientiert. Sie stellt auf die Gewinnung von Gartenbauerzeugnissen ab, die (nicht erwerbsmäßig) ein

Element der kleingärtnerischen Nutzung ist. Den Besonderheiten der kleingärtnerischen Nutzung im Hinblick auf ihren Freizeit- und Erholungswert wird durch den Multiplikator Rechnung getragen. Die vorgesehene Ver- vierfachung des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmä- Bigen Obst- und Gemüseanbau ermöglicht eine angemese- sene Rendite, die den Anforderungen des Bundesverfas- sungsgerichts im Beschluß vom 23. September 1992 - 1 BvL 125/85, 1 BvL 36/87 - entspricht. Näheres zu den Pachtzinsen vgl. B 1.

Wie sich aus den in den Agrarberichten der Bundesre- gierung 1989 bis 1993 angegebenen durchschnittlichen Pachtzinsen im Obstbau und Freilandgemüseanbau ergibt, ist zumindest mittelfristig zu erwarten, daß die Pachteinahmen sich auf einem Niveau weiterentwickeln, das in etwa der allgemeinen Entwicklung der Lebens- haltungskosten vergleichbar ist (13 % Lebenshaltungs- kostensteigerung gegenüber 12,25 % durchschnittlichem Pachtzinsanstieg).

5. Die Neuregelung orientiert sich einerseits an der sozialen Funktion der Kleingärten und stellt anderer- seits im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswir- kungen eine für die Eigentümer von Kleingartenland zumutbare Einschränkung dar. Hierbei ist zu berück- sichtigen, daß Kleingartenanlagen entweder als Flächen für Dauerkleingärten im Bebauungsplan festgesetzt sind oder im Außenbereich liegen und keine - Baurechte ver- mittelnde - im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sin- ne des § 34 BauGB sind, auch wenn sie mit Gartenlauben bebaut sind (BVerwG NJW 1984, 1576). Die Nutzungsmög- lichkeiten von Kleingartengrundstücken sind insoweit eingeschränkt.

6. Eine Anknüpfung des Pachtzinses an den Bodenwert würde zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Verkehrswertes von Kleingartenland führen. Zweifelhaft ist bereits, ob Kaufpreise von Kleingartengrundstücken in den einzelnen Regionen in ausreichender Zahl bekannt sind, auf deren Grundlage der Verkehrswert ermittelt werden könnte. Es müßte dann auf den Bodenwert vergleichbarer Flächen - begünstigtes Agrarland - gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 Wertermittlungsverordnung abgestellt werden. In städtischen Bereichen fließen jedoch nicht selten spekulative Bauerwartungswerte in die Preisbildung ein. Eine Verzinsung dieser spekulativen Bauerwartungswerte durch Einbeziehung in den Pachtpreis wäre aber weder sachgerecht noch marktkonform.
7. In den neuen Ländern soll der Pachtzins in einem angemessenen und vertretbaren Maße in einer mehrjährigen Stufenfolge steigen. Damit wird der im Zuge des Einigungsprozesses insgesamt erheblich gestiegenen Kostenbelastung ebenso wie den Einkommensverhältnissen Rechnung getragen. In den neuen Ländern haben Kleingärten einen besonders hohen Stellenwert für die Pächter, insbesondere vor dem Hintergrund oft schwieriger wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse.
8. Als Folge der Anhebung des Höchstpachtzinses für Kleingärten und die zugunsten des Verpächters eingeführte Kostenüberwälzungsklausel im Bereich öffentlich-rechtlicher Lasten ist mit entsprechenden Mehrbelastungen der Kleingärtner zu rechnen. Auch bei vollständiger Ausschöpfung des Gestaltungsspielraumes, den die Neuregelungen dem Verpächter zur Anhebung der Pachtzinsen und Überwälzung öffentlich-rechtlicher Lasten eröffnen, dürften die Mehrbelastungen deutlich weniger als 1 % der Ausgaben eines Vier-Personen-Haus-

haltes mittleren Einkommens ausmachen. Ausgehend von bundesweit rund 1,1 Mio. betroffenen Kleingärtnern sind kaum meßbare Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau und daher auch keine Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau zu erwarten. Dies gilt auch für das Beitrittsgebiet, in dem die Mehrbelastungen der Neuregelung nicht sofort in voller Höhe, sondern schrittweise über einen mehrjährigen Zeitraum verteilt zur Wirkung kommen werden.

Mehrbelastungen der öffentlichen Hand sind nicht zu erwarten. Im Gegenteil wird die Anhebung des Höchstpachtzinses für Kleingärten in zahlreichen Gemeinden, die eigene Grundstücke für diese Zwecke zur Verfügung gestellt haben, zu Mehreinnahmen in nicht quantifizierbarer Höhe führen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeskleingartengesetzes)

Zu Nr. 1

Unter den Oberbegriffen "Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege" werden beispielhaft die für Nutzung und Bewirtschaftung von Kleingärten wichtigsten Umweltbelange aufgeführt. Diese Belange werden immer berührt, wenn Flächen für die kleingärtnerische Nutzung in Anspruch genommen werden. Über die Pflicht zur Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege soll die im Kleingartenwesen zu beobachtende Entwicklung einer zunehmend umweltbewußt gestalteten Nutzung und Bewirtschaftung der Kleingärten gefördert werden. Die in § 3 Abs. 1 einzufügende Regelung trägt insoweit auch der städtebaulichen Funktion der Kleingärten, die ökologischen Grundlagen in der Gemeinde zu verbessern, Rechnung und bietet den Ansatzpunkt für eine Umsetzung dieser Verpflichtung durch die Kleingartenvereine im Rahmen der Ausgestaltung von Vereinssatzung und Gartenordnung.

Zu Nr. 2

- a) Absatz 1 regelt den zulässigen Höchstpachtzins neu. Er knüpft - wie bereits der bisherige Absatz 1 - an den Pachtzins im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau als Bemessungsgrundlage an und bestimmt über den Multiplikator den Pachtzins, den der Verpächter höchstens verlangen kann. Diese Anknüpfung ermöglicht eine vergleichsweise unkomplizierte Ermittlung des Pachtzinses. Auskünfte über ortsübliche Pachtzinsen im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau können (in der Regel) die für die Anzeige von Landpachtverträgen zu-

ständigen Behörden erteilen. Zum anderen erfaßt diese Anknüpfung ein Element der kleingärtnerischen Nutzung, nämlich die Gewinnung von Gartenbauerzeugnissen.

Maßgeblich für die Festlegung des Multiplikators ist der Rahmen, den das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 23. September 1992 für die Ausgestaltung einer Höchstpachtzinsregelung vorgegeben hat. Danach darf der Gesetzgeber eine Höchstpachtzinsregelung nicht auf den untersten Bereich eines möglichen Grundstücksertrages abstellen, etwa in der landwirtschaftlichen Nutzung oder im Obst- und Gemüseanbau. Umgekehrt ist er aber auch nicht verpflichtet, den Eigentümern eine höchstmögliche Rendite zu gewährleisten, wie sie etwa für Wochenendgärten oder Campingplatzgrundstücke erzielt werden kann. **Eckwerte** für den **unteren** und **oberen Grenzbereich** zeigt die folgende Übersicht auf.

1. Unterer Grenzbereich

Ortsüblicher Pachtzins im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau, **verdoppelt durch den Multiplikator 2** (beanstandet vom Bundesverfassungsgericht)

- | | |
|--|------------------------------|
| a) Durchschnittswert lt. Agrarbericht 1991 | 0,17 DM/m ² /Jahr |
| b) Pachtzins in Ballungsräumen, z.B. Berlin-West | 0,34 DM/m ² /Jahr |

2. Oberer Grenzbereich

Pachtzins für

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| a) Campingplätze | 1,20 DM/m ² /Jahr |
| b) Wochenend- und Freizeitgärten | 0,80/1,20 DM/m ² /Jahr |

Unter Berücksichtigung der aufgezeigten Pachtzinsspannen im unteren und oberen Grenzbereich sieht die Neuregelung des Höchstpachtzinses für Kleingärten eine Vervielfältigung des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau um das Vierfache (Multiplikator 4) vor. Aus der vorgesehenen gesetzlichen Neuregelung lassen sich folgende Höchstpachtzinsen für Kleingärten ableiten:

Multiplikator 4

- | | |
|---|------------------------------|
| a) Durchschnittswert
laut Agrarbericht 1991 | 0,34 DM/m ² /Jahr |
| b) Pachtzins in Ballungs-
räumen, z.B. Berlin-West | 0,68 DM/m ² /Jahr |

Der vorgeschlagene Multiplikator ermöglicht einen Grundstücksertrag, der erheblich über dem Ertrag im erwerbsmäßigen Gartenbau oder in der Landwirtschaft liegt. Der Grundstückseigentümer erhält damit zwar nicht die höchstmögliche Rendite, wie sie etwa für Campingplätze erzielt werden kann. Die Freizeit- und Erholungsfunktion des Kleingartens ist aber auch nur eine neben die nichterwerbsmäßige gärtnerische Nutzung hinzutretende Komponente. Kleingärten können daher auch nicht mit Campingplätzen und ähnlichen Freizeitanlagen verglichen werden. Hinzu kommt, daß Kleingartenanlagen in der Regel der Öffentlichkeit zugänglich sind und die Kleingärtner nicht unerhebliche Investitionen für die Freizeitnutzung erbringen.

Könnte ein Verpächter aufgrund der verfassungsrechtlich beanstandeten Höchstpachtzinsregelung bisher für einen 400 m² großen Kleingarten pro Monat durchschnittlich 5,75 DM an Pachtzinseinnahmen erzielen, so würde die Verdoppelung des Multiplikators künftig eine

Pachtzinseinnahme von 11,50 DM monatlich im Durchschnitt gewährleisten. In Großstädten würde der monatliche Pachtzins für einen 400 m² großen Kleingarten teilweise wesentlich höher liegen:

Berlin West - DM 22,66

Mainz - DM 18,66

München - DM 16,00/22,66

Für Kleingärten, die planungsrechtlich keine Baugebiete sind, sondern Grünflächen, gewährleistet die Neuregelung nunmehr angemessene Pachtzinseinnahmen bezogen auf die zulässige Art der Bodennutzung.

Wie bisher sollen die auf die gemeinschaftlichen Einrichtungen entfallenden Flächen nach Absatz 1 Satz 2 bei der Ermittlung des Pachtzinses im Einzelfall anteilig berücksichtigt werden. Für den Kleingärtner bedeutet dies, daß er neben dem Pachtzins für die genutzte Parzelle einen dem Flächenverhältnis entsprechenden Anteil an den Pachtzinsen für gemeinschaftliche Flächen (z.B. Wege, Spielflächen und Vereinshäuser) erbringen muß. Bei einem angenommenen Gemeinschaftsflächenanteil von 20 v.H. würde sich der durchschnittliche Pachtzins von 11,50 DM für einen 400 m² großen Garten z.B. um 2,30 DM anteilig auf insgesamt 13,80 DM pro Monat erhöhen.

Nach Satz 3 soll ersatzweise auf den ortsüblichen Pachtzins im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau in einer vergleichbaren Gemeinde zurückgegriffen werden, falls in der betreffenden Gemeinde selbst keine entsprechenden Pachtzinsen ermittelt werden können. Vergleichbar sind z.B. Gemeinden gleicher Größenordnung in einer Industrieregion oder in einer Region mit großer Verdichtung oder Verdichtungsansätzen. Weitere Kriterien für die Vergleichbarkeit können sich

aus raumordnerischen und landesplanungsrechtlichen Gesichtspunkten ergeben z.B. im Hinblick auf Wirtschaftsleistung, Einkommen, Beschäftigung, Branchenstruktur u.ä.m.

Satz 4 stellt klar, daß ein durchschnittlicher Pachtzins für die Gemeinde insgesamt zu ermitteln ist, also eine Differenzierung des Pachtzinses innerhalb der Gemeinde nach räumlicher Lage nicht in Betracht kommt.

- b) Der neu einzufügende Absatz 5 soll dem Verpächter die Möglichkeit einräumen, die Erstattung der öffentlichen Lasten zu verlangen, die auf dem Kleingartengrundstück ruhen. Zu den öffentlichen Lasten gehören z.B. die Grundsteuer, Straßenreinigungsgebühren sowie Straßenausbaubeiträge nach den kommunalen Abgabengesetzen der Länder. Die durch Abs. 5 begründete Erstattungspflicht tritt neben die Verpflichtung zur Pachtzinszahlung. Durch die vorgesehene entsprechende Anwendung des Abs. 4 Satz 2 soll der Umfang der Erstattungspflicht im einzelnen festgelegt werden (Flächenverhältnis zwischen Kleingärten und Kleingartenanlage). Diese für alle Beteiligten klare Regelung soll dazu beitragen, Konflikte innerhalb der Kleingärtnergemeinschaft zu vermeiden.

Der Pächter soll ferner den Erstattungsbetrag, sofern es sich um eine einmalige Abgabe handelt, in Teilleistungen entrichten können. Diese Regelung betrifft insbesondere die Straßenausbaubeiträge nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder, die möglicherweise eine nicht unerhebliche Höhe erreichen. Dadurch soll sichergestellt werden, daß der Erstattungsanspruch in sozialverträglicher Weise abgewickelt werden kann. Der beitragspflichtige Eigentümer wird sich - sofern die Voraussetzungen vorliegen - gegenüber der Beitrags-

gläubigerin, der Gemeinde, auf die Billigkeitsregelungen im Abgabenrecht berufen. Nach der Abgabenordnung (AO 1977), auf die die Kommunalabgabengesetze der Länder Bezug nehmen, kommen Billigkeitsmaßnahmen (Stundung, Beitragserlaß) in Betracht, wenn eine unbillige sachliche oder persönliche Härte im Einzelfall vorliegt. Unberührt bleiben weitergehende vertragliche Vereinbarungen über die Entrichtung des Erstattungsbeitrages in Teilleistungen.

Die Kostenüberwälzungsregelung des Absatzes 5 verbessert zusätzlich die Rendite des Verpächters. Umgekehrt wird für den Pächter des Kleingartens deutlich, daß diese von ihm zu tragende Mehrbelastung auf unmittelbar anfallende Kosten zurückzuführen ist.

Zu Nr. 3

a) § 20 a Nr. 3 Satz 5 hat folgenden Wortlaut:

"Unter den in § 8 Abs. 4 Satz 1 der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Juni 1990 (GBl. I S. 739) in der Fassung des § 246 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Baugesetzbuchs genannten Voraussetzungen kann ein vorzeitiger Bebauungsplan aufgestellt werden."

Durch das Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) ist zur besseren Verständlichkeit die Verweisung auf die Bauplanungs- und Zulassungsverordnung durch einen Volltext ersetzt worden. Die vorgesehene Änderung des Satzes 5 trägt dem Wegfall der Verweisung in § 246 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB Rechnung.

- b) Die vorgesehene Neufassung soll die bisherige Überleitungsvorschrift ablösen. Sie stellt daher auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes ab. Vor dem Hintergrund der besonderen Probleme, die in der gegenwärtigen Phase der wirtschaftlichen Anpassung in den neuen Ländern vorherrschen, soll der neue zulässige Höchstpachtzins nicht sofort, sondern in einer mehrjährigen Stufenfolge eingeführt werden. Die bisherige Übergangsregelung - doppelter Betrag der im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau erzielbaren Pachtzinsen ab dem 03. Oktober 1993 - soll in die Neufassung des § 20a Nr.6 übernommen werden und die Anpassung an den zulässigen Höchstpachtzins nach der Neuregelung des § 5 Abs. 1 in weiteren zwei Stufen erfolgen. Ab 1. Januar 1996 soll der dreifache Betrag der Bemessungsgrundlage (ortsübliche Pachtzinsen im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau), und ab 1. Januar 1998 der Höchstpachtzins nach § 5 Abs. 1 Satz 1 - neu - verlangt werden können.

Mit der gewählten Abstufung wird eine der Nutzungsentgeltverordnung (NutzEV) vergleichbare sozialverträgliche Pachtzinsanhebung für Kleingärten in den neuen Ländern angestrebt. Die schrittweise Erhöhung der Pachtzinsen für Kleingärten wird weitgehend harmonisiert mit der Anhebung der Nutzungsentgelte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke nach der Nutzungsentgeltverordnung.

Darüber hinaus wird mit Rücksicht auf die besonderen wirtschaftlichen Verhältnisse in den neuen Ländern den Pächtern in den neuen Ländern übergangsweise die Möglichkeit eingeräumt, Erstattungsbeträge gemäß § 5 Abs. 5 ratenweise in bis zu 8 Jahresleistungen zu entrichten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Baugesetzbuchs)

Kleingärten gehören nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den erschlossenen und der Beitragspflicht unterliegenden Grundstücken im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB. Nach § 135 Abs. 5 BauGB kann die Gemeinde von der Erhebung des Erschließungsbeitrags ganz oder teilweise absehen, wenn dies im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung unbilliger Härten geboten ist. Die Praxis ist bisher davon ausgegangen, daß bei Kleingärten die Voraussetzungen für einen Billigkeitserlaß unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses und auch dem der unbilligen Härte in der Regel erfüllt sein werden (vgl. BVerwG NJW 1980, 1973). Nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U. v. 22. Mai 1992 - 8 C 50.90, KStZ 1992 S. 229) kommt ein Beitragserlaß nur in seltenen Ausnahmefällen in Betracht.

Die Erhebung eines (ungekürzten) Erschließungsbeitrags kann zu einer Ertragslosigkeit des der Beitragspflicht unterliegenden Grundstücks für eine längere Zeit führen. Dies ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Eine Überwälzung des Erschließungsbeitrags auf die Pächter kann andererseits zu einer unangemessenen und nicht zu rechtfertigenden Belastung der Pächter führen. Der vorgesehene neu einzufügende Satz 3 in § 135 Abs. 4 sieht daher in Anlehnung an die Stundungsregelung für landwirtschaftliche Grundstücke eine besondere Stundungsregelung für Grundstücke vor, die als Kleingärten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes genutzt werden. Für diese Grundstücke soll der Beitrag solange zinslos gestundet werden, bis das Kleingartengrundstück einer anderen Nutzung zugeführt wird.

Zu Artikel 3 (Überleitungsregelungen)

Artikel 3 soll es dem Verpächter ermöglichen, den Pachtzins rückwirkend für die Vergangenheit zu verlangen. Diese Regelung trägt der Forderung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, die Pachtzinserhöhung mindestens ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe der vorliegenden Entscheidung in Kraft zu setzen und eine weitergehende Rückwirkung für noch nicht bestandskräftig abgeschlossene Rechtsstreitigkeiten über die Höhe von Pachtzinsen vorzusehen.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die gesetzlichen Neuregelungen treten allgemein ab 1994 in Kraft. Die Höchstpachtzinsregelung soll nach Maßgabe der Überleitungsregelungen des Artikel 3 in den alten Ländern rückwirkend angewendet werden. Für die neuen Länder enthält die Neufassung des § 20a Nr. 6 eine weitere Überleitungsregelung.

15.10.93

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes (BKleingGÄndG)

Der Bundesrat hat in seiner 661. Sitzung am 15. Oktober 1993 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 01 - neu - (§ 2 BKleingG)

In Artikel 1 ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzufügen:

'01. § 2 wird wie folgt geändert:

- a) Die Worte
"ist gemeinnützig"
werden durch die Worte
"wird von der zuständigen Landesbehörde als gemeinnützig anerkannt"
ersetzt.
- b) In Nummer 2 ist am Ende das Wort "und" durch ein Komma zu ersetzen.
- c) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:
"3. die kleingärtnerische Nutzung auch den Zielen von Naturschutz und
Landschaftspflege dient, und".
- d) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 4.'

Begründung zu a:

Die kleingärtnerische Gemeinnützigkeit tritt nicht kraft Gesetzes ein, sobald die Voraussetzungen erfüllt sind, sondern setzt die behördliche Anerkennung voraus (vgl. auch § 4 Abs. 2 Satz 2).

Die Änderung stellt dies klar und gibt den Ländern außerdem die Möglichkeit, die zuständige Landesbehörde durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

Begründung zu c:

Kleingärten können Bereiche einer überhöhten Schadstoffbelastung sein. Andererseits können Kleingärten wichtige ökologische Funktionen (Lebensraum-, Bodenschutz-, Wasserhaushalt-, Klima-, Selbstversorger- und Freizeitfunktion) erfüllen.

Im innerörtlichen Grünflächensystem kommt ihnen zusätzlich eine wichtige landschaftsästhetische und landschaftsgestalterische Bedeutung zu. Die Wirkungsweise dieser Funktionen hängt jedoch entscheidend vom Grad der Naturnähe der Kleingartenanlage und der Naturverträglichkeit der Nutzungen ab.

Viele Kleingärtner sind sich zwar heute schon ihrer Verantwortung gegenüber den natürlichen Lebensgrundlagen bewußt, dennoch erfolgt erfahrungsgemäß noch großflächig der Einsatz von chemischen Pflanzenbehandlungsmitteln und Mineraldüngern. Auch ändern viele Kleingärtner die Art der Anlagennutzung in Richtung einer pflegeleichten Wochenendsiedlung mit einem hohen Flächenversiegelungsanteil und der Verwendung nicht Naturraum- und standortgerechter Gehölze und Pflanzen. Die Selbstversorgerfunktion tritt in solchen Gärten völlig in den Hintergrund.

Um eine stärkere Berücksichtigung der Naturschutzbelange in Kleingärten zu erreichen und eine wirksame Umsetzungsstrategie verfolgen zu können, ist es notwendig, Naturschutz und Landschaftspflege bei der Beurteilung der kleingärtnerischen Gemeinnützigkeit zu beachten.

Begründung zu b und d:

Folgen der Änderung zu c.

2. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BKleingG)

In Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b ist in § 3 Abs. 1 der Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind bei der Nutzung und Bewirtschaftung des Kleingartens zu berücksichtigen."

Begründung:

Die "Soll-Bestimmung" gefährdet die Umsetzung der Vorschrift zur Berücksichtigung der Umwelt- und Naturschutzbelange. Der verpflichtende Charakter der Änderung ist daher besser geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen.

3. Zu Artikel 1 Nr. 1a - neu - (§ 4 Abs. 2 Satz 2 BKleingG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

'1a. In § 4 Abs. 2 Satz 2 werden die Worte
"nach Landesrecht"
gestrichen.'

Begründung:

Die Anerkennung der kleingärtnerischen Gemeinnützigkeit erfolgt gemäß § 2 nach Bundesrecht und nicht nach Landesrecht. Die Worte "nach Landesrecht" sind irreführend und deshalb zu streichen.

4. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 5 BKleingG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob folgende Anregung berücksichtigt werden kann:

Von der Änderung des Bundeskleingartengesetzes - BKleingG - ist der Gutachterausschuß für Grundstückswerte insoweit betroffen, als § 5 Abs. 2 nicht geändert worden ist. Danach hat auf Antrag einer Vertragspartei der nach § 192 BauGB eingerichtete und örtlich zuständige Gutachterausschuß ein Gutachten über den ortsüblichen Pachtzins im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau zu erstellen. Der Gutachterausschuß kann dieser Aufgabe nur dann gerecht werden, wenn er über realistische und marktübliche Daten zum ortsüblichen Pachtzins im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau verfügen kann. Dies wird mit dem vorliegenden Änderungsentwurf nicht gewährleistet. Auch nach § 197 BauGB ist der Gutachterausschuß nicht ausreichend legitimiert, Angaben über Pachtzinsvereinbarungen im gewerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau zu verlangen. Aus den vorgenannten Gründen und den Erfahrungen der Vergangenheit, müssen gesetzliche Regelungen getroffen werden, die den Gutachterausschuß in die Lage versetzen, auf einer gesicherten gesetzlichen Grundlage entsprechende Informationen von Pächtern, Verpächtern und von den für die Anzeige von Landpachtverträgen zuständigen Behörden zu verlangen.

Dieses Problem stellt sich jetzt auch nach § 7 der Nutzungsentgeltverordnung vom 22. Juli 1993 (BGBl. I S. 1339) für Gutachten über die ortsüblichen Nutzungsentgelte für vergleichbar genutzte Grundstücke.

5. Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a (§ 20a Nr. 3 Satz 5 BKleingG)

In Artikel 1 Nr. 3 ist Buchstabe a wie folgt zu fassen:

a) In § 20a Nr. 3 wird Satz 5 wie folgt gefaßt:

"Unter den in § 8 Abs. 4 Satz 1 des Baugesetzbuchs nach Maßgabe des § 246 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Baugesetzbuchs genannten Voraussetzungen kann ein vorzeitiger Bebauungsplan aufgestellt werden."

Begründung:

Entgegen dem Gesetzentwurf müssen auch die Worte "in der Fassung" durch die Worte "nach Maßgabe" ersetzt werden, da dies die gesetzestechnisch richtige Formulierung ist.

6. Zu Artikel 3 (Überleitungsregelungen)

a) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob eine Übergangsregelung für die Abgabe rückwirkender Erhöhungserklärungen erforderlich ist.

Begründung:

Der Gesetzentwurf will über Artikel 3 dem Verpächter ermöglichen, den erhöhten Pachtzins rückwirkend für die Vergangenheit zu verlangen. Die Anordnung der Rückwirkung bezieht sich aber nur auf Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a, also auf die allgemeine, materielle Anhebung des Höchstpachtzinses nach § 5 Abs. 1 BKleingG. Der Gesetzentwurf enthält hingegen keine Überleitungsvorschrift für § 5 Abs. 3 BKleingG, der die formelle Geltendmachung einer Erhöhung im Einzelfall regelt. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob der Verpächter unter der geltenden Fassung von § 5 Abs. 3 BKleingG in der Lage sein wird, rückwirkende Erhöhungen geltend zu machen. Denn § 5 Abs. 3 Satz 2 BKleingG ermöglicht eine Anpassung der vereinbarten Pachtzinsen an die Veränderung des Höchstpachtzinses nur für die Zukunft. Außerdem enthält § 5 Abs. 3 Satz 3 BKleingG eine Wartefrist für Erhöhungen von bis zu drei Jahren. Schließlich sieht § 5 Abs. 3 Satz 5 BKleingG vor, daß bei Ausübung des Sonderkündigungsrechts die Erhöhung nicht eintritt. Allein aus der rückwirkenden Anhebung des Höchstpachtzinses nach § 5 Abs. 1 BKleingG dürfte sich nicht ergeben, daß diese Regelungen keine Anwendung finden.

Selbst wenn man aber der Auffassung wäre, bereits die Auslegung von Artikel 3 ergebe, daß der Verpächter entgegen § 5 Abs. 3 BKleingG rückwirkend und ohne Karenzzeit eine Erhöhung des vertraglich geschuldeten Pachtzinses verlangen könne, wäre eine gesetzliche Klarstellung des Gewollten geboten. Außerdem müßte dann geregelt werden, welche Anforderungen die rückwirkende Erhöhungserklärung anstelle der Voraussetzungen des § 5 Abs. 3 BKleingG erfüllen muß und welche weiteren Rechtsfolgen sich aus der Rückwirkung, beispielsweise für das Sonderkündigungsrecht, ergeben.

- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Artikel 3, Satz 1 die Worte "Buchstabe a" zu streichen sind.

Begründung:

Die auf dem Grundstück ruhenden öffentlich-rechtlichen Lasten soll der Verpächter dem Gesetzentwurf entsprechend erst ab Inkrafttreten des Gesetzes auf den Pächter abwälzen können. Angesichts der geringen Höhe, die der Pachtzins auch nach der Änderung von § 5 Abs. 1 Satz 1 BKleinG nur erreichen kann, erscheint es zumindest zweifelhaft, ob durch die Möglichkeit einer rückwirkenden Pachtzinserhöhung allein ausgeschlossen werden kann, daß der Eigentümer trotz Verpachtung noch zuzahlt.

7. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in einer weiteren Novellierung eine grundsätzliche Überarbeitung des Bundeskleingartengesetzes vorzunehmen, in der folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind:

Das Kleingartenwesen soll durch gesetzliche Verpflichtungen eine stärkere ökologische Ausrichtung erhalten. Wegen der steigenden Bedeutung der Kleingärten für die Städte und Stadtränder als Bestandteil des Naturhaushaltes und für die Erholungsnutzung sind die Belange des Naturschutzes, des Grundwassers, der Bodenpflege und des Pflanzen- und Artenschutzes gesetzlich zu sichern und zu schützen.

Dies ist durch Regelungen folgenden Inhalts zu erreichen:

- Erhaltung/Bestimmung der Kleingärten als naturnaher Lebensraum mit ökologischer und landschaftsgestalterischer Funktion
- Förderung des Artenschutzes
- Regelung des Pflanzenschutzes durch sachkundige Pflege und Bewirtschaftung sowie Verbotsregelungen für die Anwendung chemischer Pflanzenschutzmittel
- Regelung der Entsorgung
- Förderung der Regenwassernutzung.