

30.06.00

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Nutzungs-
entgeltverordnung sowie zu notwendigen Änderungen**

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin MdB
Bundesministerin der Justiz

Berlin, den 8. Juni 2000

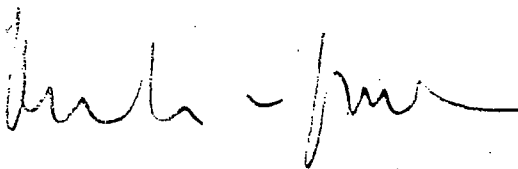
An den
Präsidenten des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit Beschluss vom 18. Juni 1998 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, ihm einen Bericht über die Wirkungen der Nutzungsentgeltverordnung sowie zu notwendigen Änderungen vorzulegen (BR-Drs. 582/98).

Das Bundeskabinett hat in seiner Sitzung am 31. Mai 2000 den Bericht der Bundesregierung beschlossen, den ich Ihnen in der Anlage übersende. Ich erlaube mir, das in meinem Auftrag gefertigte rechtstatsächliche Gutachten des Instituts für Stadtfor-
schung und Strukturpolitik GmbH zur Praxis der Nutzungsentgeltverordnung und des Schuldrechtsanpassungsgesetzes^{*)} beizufügen,^{*)} das die wesentliche Grundlage für den Bericht bildet.

Mit freundlichen Grüßen



^{*)} als Sonderdruck verteilt

BMJ

**Bericht der Bundesregierung
über die Wirkungen der Nutzungsentgeltverordnung
sowie zu notwendigen Änderungen**

Inhalt

	Seite
I. Auftrag des Deutschen Bundestages.....	2
II. Vorschläge zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung.....	3
III. Beschluss der Justizminister der neuen Länder.....	5
IV. Forschungsauftrag.....	6
1. Ausgangssituation.....	6
2. Gutachtenauftrag.....	6
V. Wesentlicher Inhalt des Gutachtens.....	7
1. Allgemeine Aussagen zur Situation der Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern.....	7
2. Nutzungsentgelte für Erholungsgrundstücke.....	9
3. Praxis der Entgelterhöhung auf der Grundlage der Nutzungsentgeltverordnung.....	12
4. Beendigung der Nutzungsverhältnisse.....	15
5. Die Tätigkeit der Gutachterausschüsse.....	16
6. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse.....	21
VI. Schlussfolgerungen.....	23

I. Auftrag des Deutschen Bundestages

Der Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages betrifft die Verordnung vom 22. Juli 1993 über eine angemessene Gestaltung von Nutzungsentgelten – Nutzungsentgeltverordnung - (BGBl. I S. 1339).

Mit dem Einigungsvertrag wurden Rechtsverhältnisse zur vertraglichen Nutzung fremder Grundstücke zu Freizeit und Erholungszwecken sowie zum Zwecke der Errichtung einer Garage im Beitrittsgebiet zunächst in ihrem Bestand gesichert, so dass sie mit ihrem bisherigen Inhalt unverändert bestehen blieben. Mit dem in das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche eingestellten Artikel 232 § 4 EGBGB wurde bestimmt, dass sich Nutzungsverhältnisse nach den §§ 312 bis 315 DDR-ZGB aufgrund von vor dem Beitritt abgeschlossenen Verträgen zunächst weiter nach diesen Vorschriften richten. Abweichende Regelungen wurden einem besonderen Gesetz vorbehalten. Außerdem wurde die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften über eine angemessene Gestaltung der Nutzungsentgelte zu erlassen.

Die vorbehaltene gesetzliche Regelung ist durch das am 1. Januar 1995 in Kraft getretene Schuldrechtsanpassungsgesetz (BGBl. I 1994 S. 2538) erfolgt. Die Regelung über Nutzungsentgelte wurde durch die am 1. August 1993 in Kraft getretene Nutzungsentgeltverordnung (NutzEV) getroffen. Sie ist durch die Verordnung zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung vom 24. Juli 1997 (BGBl. I 1997 S. 1920) abgeändert und ergänzt worden.

Auch nach dem Erlass der Änderungsverordnung im Jahr 1997 wurden weithin Vorschläge zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung, aber auch des Schuldrechtsanpassungsgesetzes vorgetragen. Das Kernanliegen der Vorschläge zur Nutzungsentgeltverordnung bestand darin, die aus der Verpflichtung zur Zahlung des Nutzungsentgeltes resultierende finanzielle Belastung der Nutzer von Erholungsgrundstücken zu beschränken. Die Vorschläge waren Gegenstand der parlamentarischen Beratungen im Gesetzgebungsverfahren zu dem Gesetz zur Bereinigung vermögensrechtlicher und anderer Vorschriften (Vermögensrechtsbereinigungsgesetz). Im diesbezüglichen Bericht des Rechtsausschusses vom 17. Juni 1998 wird ausgeführt, in dem betroffenen Bereich gehe es um einen gerechten Interessenausgleich zwischen Eigentümern und Nutzern, für den

ein ausgewogenes Gesamtkonzept erforderlich sei, das erst nach eingehender Erörterung mit den beteiligten Kreisen im Laufe der nächsten Legislaturperiode verwirklicht werden könne (BT-Drs. 13/11041 S. 28). Der Ausschuss sprach sich für die Vorlage eines Berichts der Bundesregierung zur Nutzungsentgeltverordnung aus. Der Deutsche Bundestag hat in seiner 241. Sitzung am 18. Juni 1998 zu dem von ihm verabschiedeten Vermögensrechtsbereinigungsgesetz sodann folgende Entschließung angenommen:

„Die Bundesregierung wird aufgefordert, dem Deutschen Bundestag bis zum 30. Juni 1999 einen Bericht über die Wirkungen der Nutzungsentgeltverordnung sowie zu notwendigen Änderungen vorzulegen.“

Die Bundesregierung hatte dem Deutschen Bundestag zunächst einen Bericht zugeleitet, der inhaltlich eine Zwischeninformation darstellt und mit dem der abschließende Bericht bis zum 30. März 2000 angekündigt wurde (BT-Drucks. 14/1479)

Dem Auftrag des Parlaments kommt die Bundesregierung hiermit nach.

II. Vorschläge zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung

In Übereinstimmung mit Artikel 232 § 4 Abs. 2 EGBGB geht die Nutzungsentgeltverordnung davon aus, dass Entgelte bis zur Höhe des ortsüblichen Pachtzinses angemessen sind. Ortsüblich sind die Entgelte, die nach dem 2. Oktober 1990 in der jeweiligen Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für vergleichbar genutzte Grundstücke vereinbart worden sind. Durch die Verordnung zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung vom 24. Juli 1997 wurde hilfsweise die Ableitung des ortsüblichen Entgeltes aus einer Verzinsung des Bodenwertes zugelassen, wenn es an Erkenntnissen über den Inhalt solcher nach 1990 abgeschlossenen neuen Verträge mangelt. Die Regelungen lassen eine Anhebung der Entgelte bis zur Höhe der ortsüblichen Entgelte aber nur schrittweise in mehreren Jahren zu. Zum 1. November 1993 war eine Anhebung der am 2. Oktober 1990 zulässigen Entgelte auf das Doppelte, jedoch mindestens auf 0,15 DM – bei baulich genutzten Grundstücken auf 0,30 DM – je Quadratmeter Bodenfläche im Jahr zulässig. Die danach zu zahlenden Entgelte durften zum

1. November 1994 und dann nochmals zum 1. November 1995 verdoppelt werden.

Die Nutzungsentgeltverordnung sah in ihrer ursprünglichen Fassung vor, dass ab dem 1. November 1997 die Entgelte jährlich um die Hälfte der seit dem 1. November 1995 zu zahlenden Entgelte angehoben werden durften. Diese Erhöhungsmöglichkeit ist durch die Verordnung zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung vom 24. Juli 1997 für die Zeit ab dem Jahr 1998 abgeschwächt worden: Nunmehr darf die Erhöhung ab dem 1. November 1998 jährlich höchstens $\frac{1}{3}$ der seit dem 1. November 1995 zu zahlenden Entgelte betragen.

Die in der Verordnung angelegten Erhöhungsschritte führen in der praktischen Anwendung dazu, dass bei einer für die überwiegende Zahl der Fälle anzunehmenden, in der Zeit vor der Wiedervereinigung vereinbarten Nutzungsentgelthöhe von unter $0,15 \text{ DM/m}^2$ für baulich genutzte Grundstücke bei Ausnutzung aller gegebenen Erhöhungsmöglichkeiten ab September 1999 ein Entgelt in Höhe von $2,60 \text{ DM/m}^2$ verlangt werden kann. Dabei ist als Obergrenze stets die Höhe der ortsüblichen Entgelte zu beachten.

Die nach Inkrafttreten der Änderungsverordnung vorgelegten weiteren Vorschläge zur Änderung und Ergänzung der Nutzungsentgeltverordnung laufen insgesamt auf eine Verbesserung der Rechtsstellung der Grundstücksnutzer hinaus. Im Folgenden werden die wichtigsten Forderungen aufgeführt:

- a) Begrenzung der Höhe des Nutzungsentgeltes und Reduzierung der möglichen Erhöhungen

Zum einen wird die zunächst zeitlich unbefristete Deckelung der Höhe des zulässigen Nutzungsentgeltes unterhalb der Höhe des ortsüblichen Entgeltes gefordert. Darüber hinaus sollen die nach der Verordnung zulässigen Erhöhungsbeträge reduziert werden, so dass der höchstzulässige Betrag zeitlich verzögert geltend gemacht werden kann.

- b) Ausschluss kumulativen Nachholens unterlassener Entgelterhöhungen

Nach geltendem Recht hat ein Grundstückseigentümer, der zwischenzeitlich eine rechtlich zulässige Entgelterhöhung nicht geltend gemacht hat, die

Möglichkeit, diesen Erhöhungsschritt zu einem späteren Zeitpunkt nachzuholen. So ist es beispielsweise zulässig, bei Gelegenheit einer nächsten rechtlich möglichen Erhöhung den unterlassenen Erhöhungsschritt mit Wirkung allerdings nur für die Zukunft nachzuholen. Der Änderungsvorschlag will dies untersagen.

- c) Berücksichtigung von Erschließungsmaßnahmen, die der Grundstücksnutzer getätigt hat

Die Verordnung soll regeln, dass die durch den Grundstücksnutzer erbrachten werterhöhenden Maßnahmen des Grundstücks bei der Bemessung des für das betreffende Grundstück zulässigen Nutzungsentgeltes anspruchsmindernd berücksichtigt werden.

- d) Begriff der Ortsüblichkeit

Die in der Verordnung enthaltenen Kriterien für die Ermittlung des ortsüblichen Entgeltes sollen erweitert werden. Es wird die Aufnahme von Vergleichbarkeitskriterien und von Vorgaben für die Bodenwertverzinsung gefordert.

III. Beschluss der Justizminister der neuen Länder

Die 19. Konferenz der Justizministerin und der Justizminister der neuen Bundesländer und des Senators für Justiz des Landes Berlin, an der die Bundesministerin der Justiz als Gast teilgenommen hat, hat am 26. April 1999 einen Beschluss zum Immobilienrecht der neuen Länder gefasst. Gegenstand des Beschlusses sind offene Probleme aus den Bereichen des Vermögenszuordnungsrechts, der offenen Vermögensfragen, des Sachenrechts und des Rechts der Erholungsgrundstücke. Zur Umsetzung des Beschlusses wurde eine Bundesländer-Arbeitsgruppe unter der gemeinsamen Leitung des Bundesministeriums der Justiz und des Justizministeriums Brandenburg eingesetzt, die einen Gesetzentwurf erarbeiten soll.

Der Beschluss sieht vor, dass die Arbeitsgruppe bei den Regelungen der Überleitung der vertraglichen Nutzung von Erholungs- und Freizeitgrundstücken im

Schuldrechtsanpassungsgesetz Änderungsvorschläge zu einzelnen rechtlichen Folgen einer Vertragskündigung durch den Grundstücksnutzer (Kosten für den Abbruch des Bauwerks; Entschädigung für das Bauwerk) und zur Möglichkeit der Übernahme des Nutzungsvertrages durch einen neuen Nutzer erarbeitet. Aus dem Bereich der Nutzungsentgeltverordnung soll der Gesetzentwurf einen Regelungsvorschlag zur Begrenzung der Erhöhung des Nutzungsentgelts für über eine bestimmte Größe hinausgehende Flächen bei besonders großen Erholungsgrundstücken beinhalten. Zusätzlich hat die Justizministerkonferenz der Arbeitsgruppe den Auftrag zur Prüfung der Frage erteilt, „ob im Interesse der Nutzer von Erholungsgrundstücken künftige Entgelterhöhungen nach der Nutzungsentgeltverordnung gegenüber der derzeitigen Regelung weiter abgeflacht werden sollen“.

Die Arbeitsgruppe hat ihre Tätigkeit im Mai 1999 aufgenommen. Sie hat am 29. September 1999 Verbandsanhörung durchgeführt.

IV. Forschungsauftrag

1. Ausgangssituation

Der Bundesregierung lagen zunächst keine verlässlichen Erkenntnisse über die tatsächlichen Verhältnisse in dem betroffenen Bereich vor. Die vorhandenen eher bruchstückhaften Kenntnisse waren vor allem durch die Problemschilderungen und Forderungen der Interessenvertretungen der Grundstücksnutzer geprägt. Es fehlte eine gesicherte empirische Aufbereitung der Fakten, deren Kenntnis notwendige Grundlage für die Beurteilung der Wirkungen der vorliegenden Änderungsvorschläge und des anzustrebenden gerechten Interessenausgleichs ist.

2. Gutachtenauftrag

Das Bundesministerium der Justiz hat den Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages daher zum Anlass genommen, eine repräsentative empirische Untersuchung in Auftrag zu geben. Dabei wurde berücksichtigt, dass der oben genannte Beschluss der 19. Konferenz der Justizminister der neuen Bundesländer und des Senators für Justiz des Landes Berlin auch die Aufnahme von Ände-

rungsvorschlägen aus dem Bereich des Schuldrechtsanpassungsgesetzes in den zu erarbeitenden Gesetzentwurf zum Gegenstand hat. Beide Regelungswerke stehen in einem engen inhaltlichen Zusammenhang und haben den Ausgleich der unterschiedlichen Interessen zwischen Eigentümern und Nutzern zum Gegenstand. Der Untersuchungsauftrag ist vor diesem Hintergrund so angelegt worden, dass er das Spektrum dieses Rechtsbereiches weiträumiger erfasst, als dies allein die auf die Nutzungsentgeltverordnung ausgerichtete Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag geboten hätte. Das Gutachten sollte insbesondere Aussagen zur Eigentümer- und Nutzerstruktur, zur Größe der betroffenen Grundstücke, zu Art, Umfang und Wert ihrer Bebauung, zur Höhe von Abrisskosten, zur Entwicklung eines Marktes hinsichtlich der betroffenen Grundstücke sowie insbesondere zu Einzelheiten der Erhöhung der Entgelte seit 1995, des Erhöhungsverfahrens und der Kündigungen aus Anlass von Entgelterhöhungen treffen.

Mit der Untersuchung wurde das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) beauftragt. Das Gutachten liegt seit Mitte März dieses Jahres vor. Es ist diesem Bericht einschließlich einer Kurzfassung als Anlage beigefügt.

V. Wesentlicher Inhalt des Gutachtens

Dem Berichtsauftrag entsprechend werden im folgenden die wesentlichen Aussagen des Gutachtens zusammenfassend dargestellt, soweit sie sich auf die Regelungen der Nutzungsentgeltverordnung beziehen.

1. Allgemeine Aussagen zur Situation der Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern
 - a) Zahl der Erholungsgrundstücke

Im Jahr 1999 gab es in den neuen Bundesländern ca. 1,09 Mio. Haushalte, die Erholungsgrundstücke und Kleingärten nutzten. Davon waren ca. 340.000 selbstnutzende Eigentümer von Erholungsgrundstücken und ca. 430.000 Nutzer von Kleingärten in einer Kleingartenanlage nach dem Bundeskleingartengesetz. Die Anzahl der Nutzer von Erholungsgrundstücken aufgrund eines Vertrages betrug 320.000. Hiervon wiederum haben ca.

100.000 das Nutzungsrechtsverhältnis erst nach dem 3. Oktober 1990 begründet (im folgenden „Neu-Nutzer“). Es ergibt sich somit eine Zahl von 220.000 Nutzungsrechtsverhältnissen an Erholungsgrundstücken, die unter den Geltungsbereich der Nutzungsentgeltverordnung und des Schuldrechtsanpassungsgesetzes fallen (im folgenden „Alt-Nutzer“).

Die Richtigkeit der Anzahl der ermittelten Nutzungsrechte findet in Erkenntnissen aus vorangegangenen breit ausgelegten Untersuchungen durch das IfS zu Fragen des Mietrechts in den neuen Bundesländern aus den Jahren 1998 und 1999 Bestätigung.

b) Sozialstruktur der Nutzer und Dauer der Nutzungsverhältnisse

Von den Alt-Nutzern sind 86 % über 40 Jahre alt und 38 % haben das 60. Lebensjahr vollendet. Bei 22 % der Nutzer gehören Kinder zum Haushalt. Ein Quervergleich zu anderen dem IfS vorliegenden Informationen über die Haushaltstruktur in den neuen Ländern zeigt, dass es sich bei den Nutzern von Erholungsgrundstücken um Haushalte mit überdurchschnittlicher Bildung und leicht überdurchschnittlichem Einkommen handelt. Das mit der Befragung ermittelte Haushaltneuetoeinkommen der Alt-Nutzer liegt bei 3.278,- DM und damit um 5 % über dem Durchschnitt in den neuen Ländern.

Die Alt-Nutzer nutzen ihre Grundstücke im Durchschnitt seit 23 Jahren. Die Rechtsverhältnisse wurden begründet:

-	vor 1970:	in 23 % der Fälle
-	1970 bis 1979:	in 39 % der Fälle
-	1980 bis 2. Oktober 1990:	in 38 % der Fälle

c) Größe der Erholungsgrundstücke und Konzentration in den neuen Ländern

Die durchschnittlich Größe der Grundstücke der Alt-Nutzer beträgt 575 m². Ein über 1000 m² großes Grundstück nutzen 14 %. Mit durchschnittlich 721 m² sind die Grundstücke in Brandenburg am größten und mit durchschnittlich 422 m² in Thüringen am kleinsten.

Im bevölkerungsreichsten Land Sachsen liegen die meisten Erholungsgrundstücke (rund 1/3); im Verhältnis zur Bevölkerungszahl hat das Land

Brandenburg einen überproportional großen Anteil am Gesamtbestand der Erholungsgrundstücke.

d) Eigentümerstruktur

Eigentümer der Grundstücke, die dem Regelungsbereich des Schuldrechtsanpassungsgesetzes und der Nutzungsentgeltverordnung unterliegen, sind zu 47 % die Kommunen und zu 35 % Privatpersonen; die übrigen Grundstücke gehören Unternehmen, der BvS und ihren Gesellschaften oder sonstigen Eigentümern.

2. Nutzungsentgelte für Erholungsgrundstücke

a) Niveau der Entgelte

Die durchschnittliche Höhe des jährlichen Nutzungsentgelts für Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern beträgt 1,47 DM/m². Die Entgelte der Alt-Nutzer (nach der Nutzungsentgeltverordnung) betragen im Schnitt 1,17 DM/m² und die der Neu-Nutzer 2,12 DM/m². In absoluten Beträgen ausgedrückt hatten die Alt-Nutzer im Durchschnitt Mitte des Jahres 1999 ein jährliches Entgelt in Höhe von 673,- DM und die Neu-Nutzer 1.287,- DM (d.h. 91% mehr) zu zahlen. Der recht große Abstand zwischen den Entgelten deutet darauf hin, dass die nach der Nutzungsentgeltverordnung zu entrichtenden Entgelte vielfach noch deutlich unterhalb des ortsüblichen Niveaus liegen dürften.

Regionale Unterschiede

Bei den Alt-Nutzern werden die höchsten Entgelte in den Ländern Brandenburg (durchschnittlich 1,58 DM/m²; Einflussbereich des Berliner Umlandes) und Mecklenburg-Vorpommern (1,42 DM/m²; Einflussbereich der Ostseeküste) gezahlt. Im Norden des Beitrittsgebietes ist auch der Unterschied zwischen den durch Alt- und den durch Neu-Nutzer zu zahlenden Entgeltsbeträgen am größten. Leicht überdurchschnittliche Entgelte (1,22 DM/m²) werden auch in Sachsen-Anhalt gezahlt. Die niedrigsten Entgelte entrichten Alt-Nutzer aus Thüringen (0,94 DM/m²) und Sachsen (0,86 DM/m²).

Streuung von Alt- und Neu-Nutzern

Entgegen den Erwartungen liegt der Anteil besonders niedriger Entgelte bei den Neu-Nutzern über dem entsprechenden Anteil bei den Alt-Nutzern: unter 0,50 DM/m² bezahlen 40 % der Alt-Nutzer, aber 46 % der Neu Nutzer. Gleichzeitig ist aber auch der Anteil der Neu-Nutzer, die besonders hohe Entgelte bezahlen, wesentlich höher als der der Alt-Nutzer: 4 DM/m² und mehr bezahlen nur 4 % der Alt-Nutzer, aber 22 % der Neu-Nutzer.

Von der Möglichkeit, von neuen Nutzern deutlich höhere Entgelte zu verlangen, als dies nach der Nutzungsentgeltverordnung zulässig ist, wird bislang nur in einem begrenzten Marktsegment Gebrauch gemacht. Vor allem die Kommunen haben sich bei Neuverträgen sehr oft an dem für vor 1990 geschlossene Verträge geltenden Entgeltniveau orientiert.

b) Einflussfaktoren auf die Entgelthöhe

Unterschiede nach Gemeindegrößen

Die Entgelte unterscheiden sich erheblich nach der Ortsgröße des Wohnortes des Nutzers. Da sich mehr als ein Fünftel der genutzten Grundstücke in einem Umkreis von 25 km des Wohnortes befindet, besteht ein starker räumlicher Zusammenhang zwischen der Lage des Grundstücks und dem Wohnort des Nutzers.

Die Alt-Nutzer zahlen, je nach Größe des Wohnortes, die folgenden Nutzungsentgeltbeträge:

-	ab 100.000 Einwohner	1,59 DM/m ²
-	ab 20.000 bis unter 100.000 Einwohner	1,10 DM/m ²
-	ab 5.000 bis unter 20.000 Einwohner	0,76 DM/m ²
-	unter 5.000 Einwohner	1,05 DM/m ²

(Es wird vermutet, dass sich der Anstieg der Entgelthöhe bei Gemeindegrößen unter 5.000 Einwohnern aus deren Nähe zu Großstädten und den sich daraus ergebenden Einflussfaktoren erklärt.)

Unterschiede nach Art der Eigentümer

Kommunale Eigentümer beziehen von den Alt-Nutzern ein durchschnittliches jährliches Entgelt von 1,40 DM/m². Sie liegen damit deutlich über den Entgelten, die Alt-Nutzer an private und sonstige Eigentümer zu zahlen haben (0,98 DM/m²).

Von den Neu-Nutzern verlangen die Kommunen im Durchschnitt 1,64 DM/m². Private bzw. sonstige Grundstückseigentümer verlangen von den Neu-Nutzern im Durchschnitt ein jährliches Entgelt in Höhe von 2,73 DM/m².

Offensichtlich orientieren sich die Kommunen weniger an den am Markt erzielbaren Entgelten, als dies die privaten und sonstigen Eigentümer tun. Allerdings haben die Kommunen die Entgelte, die der Nutzungsentgeltverordnung unterliegen, konsequenter angehoben als die privaten und sonstigen Eigentümer. Diese verzichten offenbar z.T. auf Erhöhungen nach der Verordnung und heben die Entgelte dafür deutlicher bei einer Neuverpachtung an.

Unterschiede nach der Grundstücksgröße

Das jährliche Nutzungsentgelt ist für kleinere Grundstücke deutlich höher als für größere Grundstücke. Alt-Nutzer zahlen, je nach Größe des Grundstücks, :

- Fläche unter 300 m ²	1,77 DM/m ²
- Fläche ab 300 m ² bis unter 500 m ²	1,10 DM/m ²
- Fläche mit 500m ² und mehr	0,92 DM/m ²

Unterschiede nach der Bebauung

Die Alt-Nutzer haben im Durchschnitt für unbebaute Grundstücke mit 1,39 DM/m² ein höheres Entgelt zu zahlen als für bebaute Grundstücke (1,12 DM/m²). Im Hinblick auf die für bebaute Grundstücke in der Nutzungsentgeltverordnung angelegten höheren Ausgangswerte überrascht dieser Befund. Die Analyse zeigt, dass sich die Erklärung aus der unterschiedlichen Größenstruktur bei bebauten und unbebauten Grundstücken ergibt. Unter den unbebauten Grundstücken sind kleinere Grundstücke, die weit

überdurchschnittliche Entgelte aufweisen, stark überproportional vertreten. bei den bebauten Grundstücken ist der Anteil kleinerer Grundstücke dagegen unterproportional.

c) Belastung des Haushaltseinkommens durch Nutzungsentgelte

Durchschnittlich wenden die Nutzer von Erholungsgrundstücken, deren Entgelt sich nach der Nutzungsentgeltverordnung richtet, 1,6 % des Haushaltseinkommens für das Nutzungsentgelt auf. Bei den Neu-Nutzern beträgt diese „Belastungsquote“ 1,9 %. Im Einzelnen zeigt sich folgendes

Spektrum der Belastungsquote der Alt-Nutzer:

-	unter 0,5 %	42 % der Nutzer
-	0,5 % bis unter 1 %	18 % der Nutzer
-	1 % bis unter 2,5 %	21 % der Nutzer
-	2,5 % bis unter 5 %	11 % der Nutzer
-	5 % und mehr	8 % der Nutzer

Die Belastungsquote nimmt mit steigender Höhe des Nutzungsentgeltes pro m² und mit steigender Grundstücksgröße zu.

3. Praxis der Entgelterhöhung auf der Grundlage der Nutzungsentgeltverordnung

a) Letzte Entgelterhöhung

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass von den in der Verordnung angelegten Möglichkeiten der Erhöhungen des Nutzungsentgelts nicht vollständig Gebrauch gemacht wird.

36% der befragten Alt-Nutzer gaben an, dass seit der Wiedervereinigung keine Entgelterhöhung stattgefunden habe. Es gibt allerdings Hinweise dafür, dass dieser Anteil überschätzt wird und die Betroffenen sich an eine lange zurückliegende einmalige Erhöhung nicht erinnern.

Im Zeitraum von 1998 bis Mitte 1999 wurde das Entgelt nur bei 18 % der Nutzer erhöht. Im einzelnen ergab sich folgendes Ergebnis:

- keine Erhöhung seit dem 3. Oktober 1990:	36 %
- letzte Erhöhung zwischen 3. 10. 1990 und 31. 12. 1993:	13 %
- letzte Erhöhung 1994 bis 1996:	17 %
- letzte Erhöhung 1997:	17 %
- letzte Erhöhung 1998 bis Mitte 1999:	18 %

Es zeigt sich, dass die Kommunen bis in die jüngere Vergangenheit hinein konsequenter von den Erhöhungsmöglichkeiten Gebrauch machen als private bzw. sonstige Grundstückseigentümer. Alle durch das IfS befragten Kommunen gaben an, seit der Einführung der Nutzungsentgeltverordnung mindestens einmal die Entgelte erhöht zu haben. Fünf Kommunen erhöhten seit 1993 nur einmal das Entgelt, lediglich drei Kommunen erhöhten viermal und mehr, wobei nur eine Kommune alle bis 1999 rechtlich möglichen Erhöhungen ausgeschöpft hat. In den vergangenen beiden Jahren haben nur fünf Kommunen die Entgelte erhöht. Als Gründe für die Unterlassung von Erhöhungen wird die Selbstbeschränkung der Kommunen genannt, die aus Gründen der Konfliktvermeidung oder als soziale Maßnahme erfolgt. Das Erreichen der ortsüblichen Entgeltgrenze oder die Befürchtung, diese Grenze zu überschreiten führt zum Unterlassen weiterer Erhöhungen.

Die Hälfte der Kommunen geht auch für den Zeitraum der nächsten zwei bis drei Jahre von Erhöhungen aus, die andere Hälfte schließt weitere Erhöhungen dagegen aus.

b) Erläuterung der Erhöhungserklärung

Mit der Verordnung zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung vom 24. Juli 1997 ist in § 6 Abs. 1 der NutzEV die Verpflichtung des Grundstückseigentümers zur Erläuterung der Erhöhung eingeführt worden. Der Grundstückseigentümer hat anzugeben, dass mit dem Erhöhungsverlangen die ortsüblichen Entgelte nicht überschritten werden. In der Wahl der Erläuterungsmittel ist er dabei frei. Die Verordnung selbst nennt drei Mittel zur Erläuterung:

1. Die Benennung entsprechender Entgelte für Vergleichsgrundstücke (§ 6 Abs. 1 NutzEV),
2. den Hinweis auf ein Gutachten des zuständigen Gutachterausschusses (§ 7 Abs. 1 NutzEV),

3. den Hinweis auf eine Auskunft des Gutachterausschusses über in seinem Geschäftsbereich vereinbarte Entgelte (§ 7 Abs. 1 NutzEV).

Die Befragung der Alt-Nutzer ergab zunächst, dass ein beträchtlicher Anteil von Grundstückseigentümern die Erhöhung schon immer, also bereits vor dem Inkrafttreten der Änderungsverordnung (31. Juli 1997) erläutert hatte. Fand die letzte Entgelterhöhung im Zeitraum vom 3. Oktober 1990 bis zum Jahr 1996 statt, so gaben immerhin 48 % der Betroffenen an, der Grundstückseigentümer habe diese Erhöhung schriftlich erläutert. Im Jahr 1997 lag der Anteil der erläuterten Erhöhungserklärungen bei 57 %. In den Jahren 1998 und 1999 veränderte sich der Anteil der erläuterten Erklärungen kaum (58%). Mit 33 % ist der Anteil der nicht erläuterten Erklärungen weiterhin relativ hoch. Bemerkenswert ist, dass die Erhöhungen durch die Nutzer dennoch akzeptiert wurden.

Die kommunalen Eigentümer haben die letzte Erhöhung in 56 % der Fälle erläutert; die privaten und sonstigen Eigentümer in 61 % der Fälle.

Von der Erläuterung unter Hinweis auf die Auskunft des Gutachterausschusses wird am häufigsten Gebrauch gemacht. Es folgt der Hinweis auf ein Gutachten. Sehr häufig wird durch die Grundstückseigentümer auf die allgemeine Kostenentwicklung verwiesen, während Entgelte für Vergleichsgrundstücke seltener angegeben werden.

Schriftliche Erläuterungen der nach 1997 geltend gemachten Erhöhungsverlangen:

- keine Erläuterung	33 %
- Mittel der NutzEV (Gutachten; Auskunft, Vergleichsgrundstücke)	33 %
- andere Erläuterungen	25 %
- unbekannt („weiß nicht“)	9 %

Die Kommunen gaben an, nach Einführung der Erläuterungsverpflichtung zunächst häufig erst nach dem Widerstand der Nutzer die Erläuterung der Entgelterhöhung vollzogen zu haben. Inzwischen verfügen aber ein Drittel der Kommunen über ein oder mehrere Gutachten; bei einem weiteren Drittel ist ein Gutachten in Arbeit oder es liegen mit Gutachten für andere Eigentümer Orientierungen für die Erläuterung vor.

c) Konfliktpotential der Nutzungsentgeltverordnung

Befragt nach Konflikten mit dem Grundstückseigentümer gaben 8 % der Alt-Nutzer an, in den letzten zwei Jahren Konflikte bzw. Streitigkeiten gehabt zu haben. Unterschiede in den Eigentümergruppen waren nicht festzustellen. Häufigster Gegenstand der Konflikte war die Höhe des Nutzungsentgeltes (4 %). In ca. drei Viertel dieser Fälle wurde das Entgelt in diesem Zeitraum tatsächlich erhöht; so dass zu vermuten ist, dass es in einem Viertel der Fälle gelungen war, die Entgelterhöhung abzuwenden.

Von der Mehrzahl der kommunalen Eigentümern wurde angegeben, dass die Erhöhungen zum Teil mit Konflikten verbunden sind. Bei den Kommunen mit geringen Entgelten sind die Konflikte gering. Aber auch hohe Entgeltforderungen wurden konfliktfrei akzeptiert, wenn allein besondere Lagermerkmale diese als gerechtfertigt erscheinen lassen (2, 40 DM/m² direkt an der Ostsee).

4. Beendigung des Nutzungsverhältnisse

Die Befragung ehemaliger Alt-Nutzer, die bis Mitte 1999 ihr Nutzungsrechtsverhältnis beendet hatten, ergab, dass überdurchschnittlich viele große Grundstücke aufgegeben wurden. Die Aufgabe der Nutzung erfolgte überwiegend nicht sofort nach einer Entgelterhöhung: bei 61 % der ehemaligen Alt-Nutzer beträgt der zeitliche Abstand zwischen der letzten Entgelterhöhung und der Aufgabe zwei und mehr Jahre. Das durchschnittliche Nutzungsentgelt der ehemaligen Alt-Nutzer lag mit 1,53 DM/m² über dem der aktuellen Alt-Nutzer (1,17 DM/m²). Das führt auch zu einer höheren Belastungsquote der betroffenen Haushalte (2,3 % - gegenüber 1,6 % der aktuellen Nutzerhaushalte).

Als Gründe für die Beendigung des Nutzungsverhältnisses gaben nur 17 % der ehemaligen Nutzer finanzielle Gründe an, wobei sogar eine Mehrfachnennung möglich war. Im Einzelnen wurden genannt:

- | | |
|---|---------|
| - kein persönliches Interesse mehr | 49 % |
| - aus Altersgründen Nutzung aufgegeben | 34 % |
| - Arbeitsplatz-/Wohnortwechsel | 19 % |
| - Konnten uns Grundstück nicht mehr leisten | 17 % |
| - Ärger/Konflikt mit Eigentümer | ca. 8 % |
| - anderer Grund | ca. 8 % |

92 % der ehemaligen Alt-Nutzer gaben an, dass die Beendigung des Vertragsverhältnisses konfliktfrei erfolgte. Konflikte gab es demnach in 8 % der Fälle, davon kam es in 3 % der Fälle zum Rechtsstreit vor Gericht.

5. Die Tätigkeit der Gutachterausschüsse

Nach der Nutzungsentgeltverordnung sind die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte in den neuen Ländern und Berlin zur Erstattung von Gutachten über die ortsüblichen Entgelte für vergleichbar genutzte Grundstücke auf Antrag einer Vertragspartei verpflichtet. Sie haben außerdem auf Verlangen in anonymisierter Form Auskunft über die im Zuständigkeitsbereich vereinbarten Entgelte zu erteilen.

Die Bedeutung der Thematik ist für die Gutachterausschüsse sehr unterschiedlich; so wurde die Anzahl der im Zuständigkeitsbereich vorhandenen Erholungsgrundstücke in einer Spannbreite von sechs bis zu ca. 17.500 angegeben (Durchschnitt: 2.273). 12 % der Gutachterausschüsse haben nur bis zu 100 Erholungsgrundstücke, die der Nutzungsentgeltverordnung unterfallen, in ihrem Zuständigkeitsbereich. Diese geringen Anzahl führt mitunter zu Schwierigkeiten, wenn es um die Erlangung von Vergleichswerten geht.

a) Häufigkeit der Gutachten

81 % der Gutachterausschüsse haben bisher mindestens ein Gutachten erstellt. Eine kleine Gruppe von Gutachterausschüssen hatte besonders viele Gutachten zu erstatten: 5 % mit bereits über 50 Gutachten. In Berlin und Brandenburg sowie in Sachsen-Anhalt hat jeder Gutachterausschuss bereits mindestens ein Gutachten gefertigt. Auf Brandenburg/Berlin entfallen mit 863 rund 64 % aller erstellten Gutachten.

Auf 100 Grundstücke, für die sich das zu zahlende Entgelt nach der Nutzungsentgeltverordnung bestimmt, entfallen nach Schätzung der Gutachterausschüsse im Durchschnitt 0,9 Gutachten. Diese Zahl deutet auf eine geringe Konflikthäufigkeit bei der Gestaltung der Entgelthöhe hin. Das IfS vermutet, dass die Gutachtenquote tatsächlich noch geringer ausfällt, weil die Gutachterausschüsse eher von einer zu geringen Anzahl vorhandener Grundstücke ausgehen.

Die Häufigkeit der Gutachten ist seit 1993 deutlich angestiegen und hat sich inzwischen auf ein weitgehend konstantes Niveau eingependelt.

b) Antragsteller für Gutachten

Die Gutachten werden in drei Viertel der Fälle von den Grundstückseigentümern in Auftrag gegeben. Mit der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung im Jahr 1997 ist klargestellt worden, dass die Beweislast dafür, dass das verlangte Entgelt die Grenze der ortsüblichen Grenze einhält, den Grundstückseigentümer trifft (§ 6 Abs. 3 NutzEV). Seither ist die Quote der auf Antrag der Eigentümer erstellten Gutachten noch einmal deutlich gestiegen (1999: 88 %).

c) Verfahren zur Ermittlung des ortsüblichen Entgelts

Nach § 3 Abs. 2 NutzEV sind ortsüblich diejenigen Entgelte, die nach dem 2. Oktober 1990 in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für vergleichbar genutzte Grundstücke vereinbart worden sind. Insbesondere in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten standen den Gutachterausschüssen nicht in ausreichender Anzahl Erkenntnisse über die Höhe der in neuen Verträgen vereinbarten Nutzungsentgelte zur Verfügung. Die Änderungsverordnung aus dem Jahr 1997 hat es daher hilfsweise für zulässig erklärt, das ortsübliche Entgelt aus der Verzinsung des Bodenwertes abzuleiten (§ 3 Abs. 3 NutzEV).

80 % der seit 1997 erstellten Gutachten wurden mit dem Vergleichswertverfahren, 20 % mit dem Bodenwertverzinsungsverfahren erstellt. 50 % der Gutachterausschüsse haben die Gutachten zwischen August 1997 und September 1999 ausschließlich nach dem Vergleichswertverfahren erstellt, 15 % haben beide Verfahrensmethoden angewandt. Der Verordnung Rechnung tragend wird das Vergleichswertverfahren als die Hauptmethode zur Ableitung der ortsüblichen Entgelte angesehen. Bemerkenswert scheint, dass ein Teil der Gutachterausschüsse das Bodenwertverzinsungsverfahren ergänzend zum Vergleichswertverfahren als Plausibilitätsprüfung anwendet (39 % der Gutachterausschüsse berichten von Plausibilitätsprüfungen).

Das Bodenwertverzinsungsverfahren hat jedoch dort, wo relativ wenig Gutachten erstellt werden, eine überdurchschnittliche Bedeutung. Zu vermuten ist, dass hier auch die Erkenntnisse der Gutachterausschüsse über Vergleichsdaten gering sind. Insgesamt deutet die Entwicklung aber darauf hin, dass die Anwendung der Vergleichswertmethode weiter an Bedeutung gewinnt.

Als Gründe dafür, dass in Teilen noch zu geringe Daten als Grundlage der Vergleichswertmethode zur Verfügung stehen, wurde genannt (Mehrfachnennung war möglich):

- | | |
|---|------|
| - zu wenige neue Vertragsabschlüsse bzw. zu geringe Fluktuation | 82 % |
| - zu geringen Auskunftsbereitschaft der Eigentümer | 61 % |
| - zu geringe Auskunftsbereitschaft der Nutzer | 53 % |
| - zu wenige Erholungsgrundstücke | 26 % |

Zum Vergleichswertverfahren

Die Anzahl der üblicherweise in die Ermittlung der ortsüblichen Entgelte einbezogenen Vergleichsgrundstücke differiert in Abhängigkeit vom vorhandenen Datenmaterial zwischen den Gutachterausschüssen stark. Die nach der Nutzungsentgeltverordnung bestehende Möglichkeit, auch mit Grundstücken aus anderen Gemeinden zu vergleichen, wird breit genutzt. Nur durch 13 % der Gutachterausschüsse wird auf Daten aus derselben Gemeinde zurückgegriffen; 76 % beziehen auch Daten aus anderen Gemeinden ein; 11 % arbeiten ausschließlich mit Daten aus anderen Gemeinden. Immerhin 38 % der Gutachterausschüsse greifen für Vergleichswerte zum Teil auf Entgelte aus vergleichbaren Gemeinden zurück, die außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches liegen.

Die Beachtung sowohl entgelterhöhender Vergleichsmerkmale als auch entgeltverringender Merkmale gibt den Gutachterausschüssen die Möglichkeit, im Vergleichswertverfahren spezifische Grundstückseigenschaften angemessen zu berücksichtigen. Entgelterhöhend wirken sich vor allem die Nähe zu attraktivem Naturraum und ein guter Erschließungszustand aus. Entgeltverringend können hauptsächlich Umweltstörungen (Immissionen) sowie bestimmte Grundstücksbeschaffenheitsmerkmale („Übergröße“; Zugschnitt), aber auch der schlechte Erschließungszustand wirken.

Die erforderlichen Vergleichsdaten verschaffen sich die Gutachterausschüsse durch Anfragen bei den Gemeinden und auch bei anderen Gutachterausschüssen. Das mit der Änderungsverordnung im Jahr 1997 aufgenommene Instrument des Auskunftsverlangens gegenüber den Gemeinden wird breit genutzt. Jedoch sehen 41 % der Gutachterausschüsse Möglichkeiten, die Auskunftserteilung der Gemeinden zu optimieren.

d) Aufwand der Gutachten

Die Gutachten werden in unterschiedlicher Zeitdauer erstellt:

- bis 4 Wochen	23 %
- 5 bis 8 Wochen	41 %
- 9 bis 12 Wochen	14 %
- über 3 Monate	22 %

Im Durchschnitt werden für ein Gutachten Gebühren in Höhe von 596,- DM erhoben. Es gibt, aufgrund der Vorgaben der Gebührenordnungen der Länder, jedoch eine starke Streuung: von 60,- DM bis zu 3.600 DM (beide Extremwerte aus dem Land Sachsen). Die im Durchschnitt geringsten Gebühren werden in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, die höchsten in Sachsen erhoben. Nur 4 % der Gutachterausschüsse gaben an, mit den Gebühren eine Kostendeckung zu erreichen; 17 % erreichen die Kostendeckung teilweise und 30 % in Ausnahmefällen. Vor allem die Brandenburger Gutachterausschüsse gaben zu einem hohen Anteil an, es werde grundsätzlich keine Kostendeckung erreicht (65 %).

e) Wirkung der Gutachten

Den Gutachten kommt eine hohe befriedende Wirkung bei. 60 % der Gutachterausschüsse ist kein Fall bekannt, in dem es trotz eines Gutachtens nicht zur Einigung der Parteien kam. 26 Gutachterausschüsse wären mindestens einmal in ein gerichtliches Verfahren einbezogen; 16 davon aber nur einmal. Die relativ geringe Einbindung der Gutachterausschüsse bestätigt die auch aus der Nutzerbefragung gewonnene Erkenntnis über die geringe Anzahl von Konflikten insgesamt.

f) Auskünfte der Gutachterausschüsse

Seit der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung im Jahr 1997 sind die Gutachterausschüsse verpflichtet, in anonymisierter Form über die in ihrem Geschäftsbereich vereinbarten Entgelte Auskunft zu erteilen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 NutzEV).

Eine große Anzahl von Gutachterausschüssen hat bisher noch keine solche Auskunft erteilt (46 %). Einige Gutachterausschüsse waren aber auch in beträchtlichem Umfang zu Auskünften veranlasst (10 % haben zwischen 100 und 500 Auskünfte erteilt und 4 % noch mehr). In Brandenburg/Berlin haben die Auskunftserteilungen die größte Bedeutung. Zum Teil wurde darauf hingewiesen, dass das Instrument des Auskunftsverlangens den Vertragsparteien weiterhin unbekannt ist. Oft liegen aber auch zu wenig Daten vor, um verwertbare Auskünfte erteilen zu können.

Für eine Auskunft stellen die Gutachterausschüsse im Durchschnitt 44,- DM in Rechnung (7 % der durchschnittlichen Gutachtenkosten).

g) Entwicklung der ortsüblichen Entgelte

Aussagen über die Entwicklung des ortsüblichen Entgeltes sind bedeutsam für die Prognose der Entwicklung der nach der Nutzungsentgeltverordnung durch die Alt-Nutzer zu zahlenden Nutzungsentgelte. Die Obergrenze jeder Entgelterhöhung ist durch die jeweilige Höhe der ortsüblichen Entgelte vorgegeben (§ 3 Abs. 1 Satz 1 NutzEV).

Ortsübliche Nutzungsentgelte für unbebaute Grundstücke:

Nachdem das durchschnittliche ortsübliche Nutzungsentgelt für unbebaute Grundstücke zunächst in den Jahren 1993 bis 1997 rapide anstieg (von 0,17 DM/m² auf 0,48 DM/m²), kam es danach zu einem leichten Rückgang (1999: 0,38 DM/m²). Dies ist nach Einschätzung des IfS nicht auf einen generellen Rückgang des ortsüblichen Entgeltes zurückzuführen, sondern darauf, dass einige Spitzenwerte in Neuverträgen aus den ersten Jahren später nicht mehr zu verzeichnen waren. Die Gutachterausschüsse haben mitgeteilt, dass die Häufigkeit von neu vereinbarten Nutzungsentgelten für

diese Grundstücke in Höhe von 0,50 bis 0,60 DM/m² bei 15 % und über 0,60 DM/m² bei 11 % lag.

Ortsübliche Nutzungsentgelte für bebaute Grundstücke:

Das durchschnittliche ortsübliche Nutzungsentgelt für bebaute Grundstücke stieg von 1993 bis 1999 kontinuierlich an. Es verdoppelte sich etwa von 1993 (0,45 DM/m²) bis 1997 (0,96 DM/m²) und stieg dann weiter auf 1,18 DM/m² im Jahr 1999.

Der größte Teil der Gutachterausschüsse (43 %) teilte ein typisches ortsübliches Entgelt für bebaute Grundstücke zwischen 0,50 DM/m² und 1,00 DM/m² mit. In 20 % der Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse liegt das Entgelt zwischen 1,50 DM/m² und 2,00 DM/m². Über einem Betrag von 2,50 DM/m² liegt das typische ortsübliche Nutzungsentgelt in 3 % der Zuständigkeitsbereiche.

h) Bewertung der Nutzungsentgeltverordnung durch die Gutachterausschüsse

43 % der Gutachterausschüsse gaben an, mit der Nutzungsentgeltverordnung keine Schwierigkeiten zu haben. Die von den anderen Gutachterausschüssen beschriebenen Probleme bezogen sich zum überwiegenden Anteil auf den Mangel an Vergleichsdaten bzw. die Schwierigkeiten, solche Daten zu erheben. Darüber hinaus wurden Probleme mit den in der Verordnung enthaltenen Rechtsbegriffen genannt. Vorschläge zur Änderung der Verordnung bezogen sich demzufolge hauptsächlich auf die Erweiterung der Auskunftspflicht nach § 7 Abs. 2 NutzEV auf nicht kommunale Eigentümer bzw. auf die Einführung einer Meldepflicht über Entgeltvereinbarungen. Weitere Vorschläge sind auf die Einführung von Vorgaben und Richtwerten für die den Gutachterausschüsse gerichtet.

6. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass sich inzwischen auf dem Gebiet der Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern ein spezifischer Markt herausgebildet hat. Seit 1990 habe ein erheblicher Nutzerwechsel stattgefunden

und seien viele neue Verträge abgeschlossen worden. Insgesamt existiere eine erhebliche Anzahl an frei vereinbarten Nutzungsentgelten, die sich zudem laufend weiter erhöht.

Das Gutachten stellt fest, dass bei der Beendigung von Nutzungsrechtsverhältnissen kaum Konflikte auftreten. Vor allem die kommunalen Eigentümer seien sehr an der einvernehmlichen Lösung sich abzeichnender Probleme interessiert. Häufig werde die Fortsetzung des Nutzungsrechts durch einen neuen Nutzer mit dem Grundstückseigentümer vereinbart. Zu den Fragen des Wertersatzes für das Bauwerk und der Beteiligung an den zumeist relativ geringen Abbruchkosten verständigen sich die Vertragspartner ebenfalls überwiegend konfliktfrei. Das Gutachten zeigt gesetzgeberischen Handlungsbedarf zum Schuldrechtsanpassungsgesetz nicht auf.

Insbesondere in Orten bzw. Gebieten mit einer großen Zahl von Erholungsgrundstücken haben sich nach Aussage des Gutachtens inzwischen relativ klare Marktstrukturen bzw. eine Markttransparenz herausgebildet. Vorhandene Probleme ungenügender Transparenz auf einigen Märkten und damit verbundene Schwierigkeiten bei der Feststellung des ortsüblichen Nutzungsentgelts werden nicht auf Mängel der rechtlichen Regelungen der Nutzungsentgeltverordnung zurückgeführt. Sie gehen vielmehr auf die Situation auf den örtlichen bzw. regionalen Märkten zurück und liegen in der Natur der Sache.

Die Akzeptanz der auf die Nutzungsentgeltverordnung bezogenen Arbeit der Gutachterausschüsse wird insgesamt als hoch zu bezeichnet. Die Kritik der Gutachterausschüsse selbst konzentrierte sich auf diejenigen Probleme, die mit der Erlangung von Daten über die frei vereinbarten Entgelte verbunden sind. Hieraus wird der Vorschlag zur Einführung einer umfassenderen Melde- oder Auskunftspflicht abgeleitet.

In dem Gutachten wird die durch die Nutzungsentgelte hervorgerufene Finanzbelastung der Betroffenen als relativ gering eingeschätzt. Insgesamt sei die überwiegende Zahl der Entgelte als niedrig zu bezeichnen; überdurchschnittliche Werte seien selten. Das nach der Nutzungsentgeltverordnung zu zahlende Nutzungsentgelt weise im Schnitt ein deutlich niedrigeres Niveau auf als die frei vereinbarten Entgelte.

Die Zahl der Konflikte zwischen Grundstückseigentümern und Nutzern, die innerhalb der letzten zwei Jahre zur Höhe des Nutzungsentgelts zu verzeichnen waren, wird als gering bezeichnet. Im Vergleich zu anderen Bereichen des Immobilienmarktes (z.B. Mietwohnungsmarkt) in den neuen Ländern bezeichnet das IfS die Konflikthäufigkeit als im üblichen Rahmen liegend.

VI. Schlussfolgerungen

1. Das vorliegende Gutachten zeigt keinen zwingenden gesetzgeberischen Änderungsbedarf in Bezug auf die Nutzungsentgeltverordnung auf. Insbesondere besteht kein Anlass, durch eine erneute Änderung der Verordnung Einfluss auf die Höhe der zu zahlenden Nutzungsentgelte bzw. den zeitlichen Ablauf der Erhöhungen zu nehmen. Vielmehr zeigt sich, dass in Anwendung der Vorschrift das angestrebte Ziel einer angemessenen Gestaltung der Nutzungsentgelte in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung erreicht werden kann. Die sich abzeichnende Entwicklung eines Marktes und die zunehmende Transparenz führen dazu, dass die bestehenden Schwierigkeiten nach und nach überwunden werden.
2. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die Prämissen für die Forderungen nach einer Begrenzung des Entgeltniveaus, die von einer durch ständige Entgelterhöhungen ausgelösten hohen finanziellen Belastung der Nutzer ausgehen, nicht zutreffend sind. Diese Erkenntnis deckt sich mit dem Ergebnis der von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe am 29. September 1999 durchgeführten Verbandsanhörung. Auch nach der damaligen Einschätzung der Nutzerverbände hatten die Nutzungsentgelte ein Niveau erreicht, bei dem weitere Erhöhungen gegenwärtig durch die Grundstückseigentümer schwer durchsetzbar und nicht mehr umfassend zu erwarten seien. Konkret war zum damaligen Zeitpunkt für nur mehr 3 % der Nutzungsverhältnisse ein Erhöhungsverlangen gestellt oder zu erwarten.
3. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat es sich zur Aufgabe gestellt, den sich aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1999 (1 BvR 995/95, 2288/95 und 2711/95) ergebenden Auftrag zur Änderung der Nutzungs-

entgeltverordnung gesetzgeberisch vorzubereiten. Das Bundesverfassungsgericht hat das Schuldrechtsanpassungsgesetz insoweit für mit dem Grundgesetz (Art. 14 Abs. 1 GG) unvereinbar erklärt, als die Regelungen über die Höhe des Nutzungsentgeltes in § 20 Abs. 1 und 2 SchuldRAnpG i.V.m. der Nutzungsentgeltverordnung eine angemessene Beteiligung der Nutzer an den öffentlichen Lasten der Grundstücke ausschließt.

Das Bundesministerium der Justiz wird anregen, in die weiteren Beratungen der Arbeitsgruppe die Prüfung der in dem vorliegenden Gutachten enthaltenen Vorschläge zur Einführung einer Meldepflicht bzw. zur Erweiterung der Auskunftspflicht gegenüber den Gutachterausschüssen einzubeziehen. Diese Vorschläge waren bereits Gegenstand der Beratungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Erlass der Änderungsverordnung in den Jahren 1996/97. Seinerzeit waren die folgenden Bedenken gegen eine entsprechende Regelung vorgebracht worden:

- a) Mit der Einführung der Meldepflicht werde in das Grundrecht der informellen Selbstbestimmung eingegriffen; ein solcher Eingriff sei verfassungsrechtlich nur aus besonderen Gründen zulässig.
- b) Selbst das Baugesetzbuch sehe in § 197 aus den unter a) genannten Grund eine Auskunftspflicht privater Dritter nur vor, wenn es um die Bewertung von Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen als Folge hoheitlicher Eingriffe geht. Es sei fraglich, ob der Regelungszweck der Nutzungsentgeltverordnung, der in erster Linie darin besteht, privatrechtliche Nutzungsentgelte anzupassen, auch einen so gravierenden Gemeinwohlaspekt hat, dass ein Eingriff in das informelle Selbstbestimmungsrecht gerechtfertigt wäre.
- c) Eine entsprechende Meldepflicht bestehe auch nicht für den weit bedeutenderen Sektor des Wohnungsmietrechts. Ihre Einführung für Freizeitgrundstücke könne die Forderung provozieren, sie auch für Wohnraum-mieten einzuführen.
- d) Ohne Sanktionen, wie z.B. eine Geldbuße, sei eine Meldepflicht nicht

durchsetzbar. Fraglich sei, ob die Einführung von Sanktionen hier angemessen ist und ob die Verordnungsermächtigung in Art. 232 § 4 Abs. 2 EGBGB die Einführung von Sanktionen überhaupt abdeckt.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe soll auch diese Argumente gründlich prüfen.