

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

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

Inhaltsverzeichnis

Seite

I. Auftrag des Deutschen Bundestages	3
II. Vorschläge zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung	3
III. Beschluss der Justizminister der neuen Länder	4
IV. Forschungsauftrag	4
1. Ausgangssituation	4
2. Gutachtauftrag	5
V. Wesentlicher Inhalt des Gutachtens	5
1. Allgemeine Aussagen zur Situation der Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern .	5
2. Nutzungsentgelte für Erholungsgrundstücke	6
3. Praxis der Endgelterhöhung auf der Grundlage der Nutzungsentgeltverordnung	7
4. Beendigung der Nutzungsverhältnisse	8
5. Die Tätigkeit der Gutachterausschüsse	8
6. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse	11
VI. Schlussfolgerungen	11

Anlage: Rechtstatsächliches Gutachten zur Praxis der Nutzungsentgeltverordnung und
des Schuldrechtsanpassungsgesetzes

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, sodass sie mit ihrem bisherigen Inhalt unverändert bestehen blieben. Mit dem in das Einführungs-gesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche eingestellten Art. 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. Sit-

zung am 18. Juni 1998 zu dem von ihm verabschiedeten Vermögensrechtsbereinigungsgesetz sodann folgende EntschlieÙung 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 Art. 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 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 DM/m² für baulich genutzte Grundstücke bei Ausnutzung aller gegebenen Erhöhungsmöglichkeiten ab September 1999 ein Entgelt in Höhe von 2,60 DM/m² 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, sodass 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 Bund-Länder-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 Nutzungsentgeltes 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. Gutachtauftrag

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 Änderungsvorschlägen 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 beigelegt.

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 Haushaltneuetinkommen 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 1 000 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 Regelungsreich 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 Entgeltbeträgen 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 Nutzungsentgeltes 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) Konfliktpotenzial 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; sodass zu vermuten ist, dass es in einem Viertel der Fälle gelungen war, die Entgelterhöhung abzuwenden.

Von der Mehrzahl der kommunalen Eigentümer 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 Lagemerkmale diese als gerechtfertigt erscheinen lassen (2,40 DM/m² direkt an der Ostsee).

4. Beendigung des Nutzungsverhältnisses

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 Erholungs-

grundstücke 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 geringe 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 eingepegelt.

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 klaggestellt 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 geringe 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 Vergleichsverfahren 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“; Zuschnitt), 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 waren 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 Geschäftsbe-reich 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 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 Marktstruk-

turen 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 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 finanzielle Belastung 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.

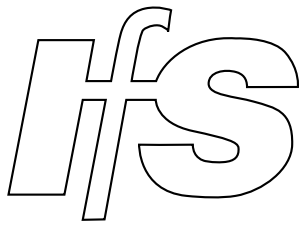
3. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat es sich zur Aufgabe gestellt, den sich aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1999 (1 BvR 995/95, 2288/95 und 2711/95) ergebenden Auftrag zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung gesetzgeberisch vorzubereiten. Das Bundesverfassungsgericht hat 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 dem 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 bedeutsameren Sektor des Wohnungsmietrechts. Ihre Einführung für Freizeitgrundstücke könne die Forderung provozieren, sie auch für Wohnraummieter 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.



**Rechtstatsächliches Gutachten
zur Praxis der Nutzungsentgeltverordnung und
des Schuldrechtsanpassungsgesetzes**

Untersuchung zu Erholungsgrundstücken in den neuen Ländern

**Bearbeitung:
Jürgen Veser
Thomas Thrun
Wolfgang Jaedicke**

**unter Mitwirkung von:
Christian Pfeiffer
Stephan Höß**

im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz

Berlin, Februar 2000

Kurztitel:
Praxis der NutzEV und des SchuldRAnpG – IfS D09c

Kurzfassung	i
Einleitung	1
 Teil A: Ergebnisse der Nutzerbefragung	
1. Ziele und Methode der Nutzerbefragung	5
2. Umfang der Nutzungsverhältnisse und Sozialstruktur der Nutzer	8
2.1 Größenordnung der Zahl der Erholungsgrundstücke und Kleingärten in den neuen Ländern	8
2.2 Häufigkeit der Unterverpachtung	10
2.3 Sozialstruktur der Nutzer von Freizeit- und Erholungsgrundstücken	10
3. Art der aktuellen Nutzungsverhältnisse und Merkmale der Erholungs- grundstücke	16
4. Nutzungsentgelte für Erholungsgrundstücke	28
4.1 Niveau und Streuung der Jahresentgelte von Alt- und Neu-Nutzern	28
4.2 Einflußfaktoren auf die Höhe der Nutzungsentgelte	31
4.3 Belastung des Haushaltseinkommens durch Nutzungsentgelte	44
5. Praxis der Entgelterhöhungen auf Grundlage der Nutzungsentgelt- verordnung	48
5.1 Letzte Entgelterhöhung	48
5.2 Erläuterung der Entgelterhöhung durch die Eigentümer	50
5.3 Bewertung der Ausschöpfung bzw. Einhaltung des Entgeltrahmens der NutzEV	54
6. Konflikte zwischen Alt-Nutzern und Eigentümern	57
7. Beendigung der Nutzung von Erholungsgrundstücken	60
7.1 Entwicklung der Beendigungen der Nutzung von Erholungsgrund- stücken seit der Vereinigung	60
7.2 Nach 1994 beendete Nutzungen	61

Anlage

Teil B: Ergebnisse der Befragung der kommunalen Eigentümer

8.	Ziele und Methode der Befragung kommunaler Eigentümer	77
9.	Generelle Verwertungsabsichten und Änderungsaktivitäten der Kommunen bei Erholungsgrundstücken	81
9.1	Planungsrechtlicher Umgang und Erschließungsmaßnahmen bei Erholungsgrundstücken	81
9.2	Verkauf von Erholungsgrundstücken	86
10.	Aktuelle Praxis der Nutzungsaufgabe und des Nutzerwechsels	89
10.1	Marktsituation bei Pacht-Erholungsgrundstücken	89
10.2	Interessenlage der kommunalen Eigentümer bei Nutzerwechseln	90
10.3	Art der Vermittlung der Grundstücke bei Nutzerwechseln	91
10.4	Gestaltungsformen der Nutzungsaufgabe und des Nutzerwechsels	91
11.	Praxis der Entgelterhöhung	100

Teil C: Ergebnisse der Befragung der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte

12.	Ziele und Methode der Befragung der Gutachterausschüsse	109
13.	Häufigkeit und Art der Gutachten zur Höhe der ortsüblichen Entgelte	114
13.1	Übersicht über die gutachterliche Tätigkeit	114
13.2	Regionale Verteilung	115
13.3	Entwicklung seit 1993	119
13.4	Antragsteller der Gutachten	121
13.5	Gutachten für bebaute und unbebaute Grundstücke	123
14.	Verfahren zur Ermittlung der ortsüblichen Entgelte	125
14.1	Häufigkeiten der Anwendung von Vergleichswertverfahren und Bodenwertverzinsungsverfahren	125
14.2	Gründe der Anwendung des Verfahrens der Bodenwertverzinsung	128
14.3	Vergleichswertverfahren	130
14.4	Erhebung von Vergleichswerten	136

Anlage

15.	Aufwand und Wirkung der Gutachten	142
15.1	Bearbeitungsdauer	142
15.2	Gebühren	144
15.3	Wirkungen der Gutachten auf den Rechtsfrieden	148
16.	Auskünfte und Veröffentlichungen	151
16.1	Auskünfte der Gutachterausschüsse	151
16.2	Veröffentlichung ortsüblicher Nutzungsentgelte	156
17.	Entwicklung der ortsüblichen Entgelte und des Marktgeschehens bei Erholungsgrundstücken	158
17.1	Entwicklung der ortsüblichen Nutzungsentgelte	158
17.2	Höhe der Bodenwerte von Erholungsgrundstücken	164
17.3	Eignung von Erholungsgrundstücken für den Wohnungsbau	169
17.4	Fluktuation und Angebotssituation bei Erholungsgrundstücken	170
18.	Bewertung der Praxis der Nutzungsentgeltverordnung durch die Gutachterausschüsse	173
 Teil D: Zusammenfassung der Ergebnisse		
19.	Zusammenfassung der Ergebnisse	183
19.1	Praxis der Nutzungsentgeltverordnung	183
19.2	Praxis des Schuldrechtsanpassungsgesetzes	190

Kurzfassung

Das Bundesministerium der Justiz hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH beauftragt, in den neuen Ländern ein rechtstatsächliches Forschungsprojekt zur Praxis der Regelungen der Nutzungsentgeltverordnung und des Schuldrechtsanpassungsgesetzes durchzuführen, die für Freizeit- und Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern von Bedeutung sind. Das Forschungsprojekt beruht auf drei methodischen Bausteinen: Es wurde eine repräsentative telefonische Kurzbefragung von ca. 9.000 Haushalten in den neuen Ländern durchgeführt, auf deren Grundlage eine vertiefende Befragung von ca. 500 identifizierten Nutzern von Erholungsgrundstücken erfolgte. Darüber hinaus wurden kommunale Eigentümer von Erholungsgrundstücken in ausgewählten Untersuchungsorten befragt. Schließlich erfolgte eine flächendeckende schriftliche Befragung der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte in den neuen Ländern und Berlin.

1. Art der Nutzungsverhältnisse

Eine Hochrechnung der Ergebnisse der Befragung von ca. 9.000 Haushalten in Verbindung mit Angaben der amtlichen Statistik zur Zahl der Haushalte ergibt folgende Struktur der Nutzungsverhältnisse: 1999 gab es in den neuen Bundesländern ca. 1,09 Mio. Haushalte, die Erholungsgrundstücke und Kleingärten nutzten. Davon entfallen ca. 0,34 Mio. auf selbstnutzende Eigentümer von Erholungsgrundstücken, ca. 0,43 Mio. auf Nutzer von Kleingärten und auf ca. 0,32 Mio. auf Nutzer von Erholungsgrundstücken.

Art der Nutzer von Erholungsgrundstücken

Die folgenden Ergebnisse basieren auf Ergebnissen der Befragung von Nutzern von Erholungsgrundstücken (ohne selbstnutzende Eigentümer und Nutzer von Kleingärten). Die Nutzer von Erholungsgrundstücken setzen sich aus 69% Alt-Nutzern (Abschluß des Vertrages für das Erholungsgrundstück vor dem 3.10.1990) und 31% Neu-Nutzern (Verträge nach dem 2.10.1990) zusammen.

Die Nutzer sind im Schnitt 52 Jahre alt. Knapp die Hälfte (49%) der Nutzer sind zwischen 40 und 60 Jahre alt und 31% der Nutzer sind 60 Jahre und älter. Bei den Alt-Nutzern ist der Anteil im Alter von 60 und mehr Jahren mit 38% überdurchschnittlich. Bei den Neu-Nutzern ist der Anteil junger Haushalte überdurchschnittlich (37%).

54% der Nutzer sind Ein- bis Zwei-Personenhaushalte (Alt-Nutzer 62%), 58% sind erwerbstätig und 27% haben Hochschul- oder Fachhochschulabschluß. Das monatliche

Anlage

Haushaltsnettoeinkommen der Alt-Nutzer beträgt 3.278 DM. Gegenüber allen Haushalten in den neuen Ländern sind das Haushaltsnettoeinkommen der Alt-Nutzer und der Anteil der Alt-Nutzer mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluß höher.

Regionale Lage und Merkmale der Erholungsgrundstücke

Gemessen an der Verteilung der Bevölkerung liegen die Grundstücke überproportional im Land Brandenburg (25% der Grundstücke) und unterproportional in Berlin (Ostteil der Stadt). Ansonsten gibt es nur geringe Abweichungen von der Bevölkerungsverteilung. 82% der Grundstücke liegen nicht weiter als 25 km vom Wohnort des Nutzers entfernt.

Die durchschnittliche Grundstücksgröße liegt bei 585 m² (Alt-Nutzer 575 m² und Neu-Nutzer 607 m²). 21% der Erholungsgrundstücke haben eine Grundstücksfläche von unter 300 m², 38% weisen eine Fläche von 300 m² bis 500 m² auf, 27% haben eine Fläche von 500 m² bis 1.000 m² und 14% eine Fläche von 1.000 m² und mehr. Von den Grundstücken der Alt-Nutzer haben 28% eine Fläche von 500 m² bis 1.000 m² und 14% eine Fläche mit 1.000 m² und mehr. Große Grundstücke haben insbesondere Nutzer mit überdurchschnittlichem Einkommensniveau.

26% der Erholungsgrundstücke sind unbebaut, 74% haben eine Bebauung (darunter 41% aller Grundstücke eine Bebauung mit unter 30 m² Grundfläche und 33% mit einer Grundfläche von 30 m² und mehr). Bei den Alt-Nutzern liegen die entsprechenden Werte bei 21% unbebauten Grundstücken, 45% bebauten mit unter 30 m² Grundfläche und 34% bebauten mit 30 m² und mehr Grundfläche. Nach Angaben der Nutzer gibt es auf 58% der Grundstücke eine Übernachtungsmöglichkeit (bei Alt-Nutzern 61%).

Die Grundstücke aller Nutzer sind zur 50% in kommunalem Eigentum und zu 50% gehören sie privaten Eigentümern (davon Privatpersonen(gemeinschaften) 33%, Unternehmen/ Treuhand 8% und Sonstige 9%).

2. Höhe und Struktur der Nutzungsentgelte

Nach der Nutzerbefragung betrug das durchschnittliche Jahresentgelt für die Erholungsgrundstücke Mitte 1999 860 DM. Bei Alt-Nutzern lag es bei 673 DM und bei Neu-Nutzern bei 1.287 DM. Die Nutzungsentgelte führen zu einer Belastungsquote von 1,7% bezogen auf das Einkommen der Nutzerhaushalte (Alt-Nutzer 1,6%, Neu-Nutzer 1,9%). 59% der Nutzer haben eine Belastungsquote von unter 1%, und bei 8% der Nutzer liegt

Anlage

die Belastungsquote bei 5% und mehr. Die Belastungen sind somit überwiegend sehr niedrig und hohe Belastungen eher selten.

Bezogen auf die Grundstücksfläche entspricht das jährliche Nutzungsentgelt 1,47 DM pro m², bei Alt-Nutzern ist es mit 1,17 DM pro m² deutlich niedriger als bei Neu-Nutzern mit 2,12 DM pro m².

42% der Entgelte liegen unter 0,50 DM pro m² und 19% der Entgelte bei 2,00 DM pro m² und mehr (9% bei 4,00 DM pro m² und mehr). Die niedrigen Entgelte (unter 0,50 DM pro m²) sind bei Neu-Nutzern mit 46% häufiger als bei Alt-Nutzern mit 40%. Bei den Alt-Nutzern beträgt der Anteil der Entgelte von 4,00 DM pro m² und mehr nur 4%, bei den Neu-Nutzern dagegen 22%. Neu-Nutzer haben demnach ebenfalls wie die Alt-Nutzer vielfach sehr niedrige Entgelte, jedoch ist die Streuung der Entgelte nach oben deutlich stärker als bei den Alt-Nutzern.

Regionale Unterschiede in der Höhe der Entgelte

Regional besteht ein deutliches Nord-Süd-Gefälle bei den Entgelten der Alt-Nutzer. In den nördlichen Ländern Brandenburg (1,58 DM pro m²), Mecklenburg-Vorpommern (1,42 DM pro m²) und Sachsen-Anhalt (1,22 DM pro m²) sind die Entgelte überdurchschnittlich, während sie in den südlichen Ländern Thüringen (0,94 DM pro m²) und Sachsen (0,86 DM pro m²) unterdurchschnittlich sind. In den nördlichen Ländern ist zugleich der Unterschied der Entgelte zwischen Neu- und Alt-Nutzern stärker ausgeprägt (2,89 DM gegenüber 1,46 DM pro m²) als in den südlichen Ländern (1,34 DM gegenüber 0,89 DM pro m²). Insgesamt betragen die gesamten Entgelte (von Alt- und Neu-Nutzern zusammen) im Norden im Schnitt 1,91 DM pro m² und im Süden 1,03 DM pro m².

Entgelthöhe nach Art des Grundstücks und des Eigentümers

Die Grundstücksgröße hat einen deutlichen Einfluß auf die Höhe des Entgelts. Für kleine Grundstücke unter 300 m² zahlen Alt-Nutzer 1,77 DM pro m². Bei größeren Grundstücken sind die Entgelte spürbar niedriger: bei 300 m² bis 500 m² Fläche sind es 1,10 DM pro m² und bei 500 m² und mehr Fläche 0,92 DM pro m². Bei den Neu-Nutzern ist die Differenz noch stärker ausgeprägt: 3,36 DM pro m² für Grundstücke unter 300 m² und 1,76 DM pro m² für Grundstücke mit 500 m² und mehr Fläche.

Anlage

Bezogen auf alle Nutzer unterscheiden sich die Entgelte von kommunalen und privaten Eigentümern nur wenig: 1,49 DM gegenüber 1,47 DM pro m². Unterschieden nach Alt- und Neu-Nutzern ergibt sich jedoch ein völlig anderes Bild: Bei den Alt-Nutzern liegen die Entgelte der kommunalen Eigentümer mit 1,40 DM pro m² weit über den Entgelten der privaten Eigentümer mit 0,98 DM pro m². Bei den Neu-Nutzern ist es dagegen umgekehrt. Private Eigentümer nehmen mit 2,73 DM pro m² weitaus höhere Entgelte als kommunale Eigentümer mit 1,64 DM pro m².

Die Unterschiede in der Höhe der Entgelte spiegeln die unterschiedlichen Handlungsweisen von kommunalen und privaten Eigentümern wider: Private Eigentümer nehmen bei Alt-Nutzern bzw. Alt-Verträgen unterdurchschnittliche Entgelte, fordern aber von Neu-Nutzern bzw. bei Neu-Verträgen weitaus überdurchschnittliche Entgelte. Dies deutet darauf hin, daß private Eigentümer die Entgelte bei Alt-Nutzern bzw. bei bestehenden Verträgen nur relativ gering erhöhen und insbesondere in Zusammenhang mit Neuverträgen eine Entgeltanhebung durchführen.

Bei den kommunalen Eigentümern unterscheiden sich dagegen die Entgelte von Alt- und Neu-Nutzern nur wenig. Der geringe Unterschied liegt daran, daß viele kommunale Eigentümer nach eigenen Aussagen bei Neu-Verträgen häufig ähnliche Entgelte nehmen wie bei Alt-Verträgen. Die Gründe sind ein praktiziertes Gleichbehandlungsprinzip, Konfliktvermeidung oder eine Vorgabe des Gemeinderats. Kommunale Eigentümer heben bei Alt-Verträgen jedoch häufiger an als Privateigentümer, wodurch ihre Entgelte höher sind.

3. Erhöhungspraxis bei NutzEV-Entgelten

Die im folgenden dargestellte Erhöhungspraxis bei NutzEV-Entgelten basiert im wesentlichen auf der Nutzerbefragung und der Befragung kommunaler Eigentümer.

Häufigkeit von Erhöhungen

Die Eigentümer haben bei den Alt-Nutzern nur einen Teil der Erhöhungen durchgeführt, die sich aus den Erhöhungsschritten der NutzEV ergeben. So wurden nur bei 18% der Alt-Nutzer die Nutzungsentgelte zuletzt in der Zeit von Anfang 1998 bis Mitte 1999 erhöht und bei 17% erfolgte die letzte Erhöhung in 1997. Bei 65% der Alt-Nutzer haben die Eigentümer demnach in den letzten zweieinhalb Jahren die Nutzungsentgelte nicht mehr erhöht. Bei den Alt-Nutzern von Grundstücken kommunaler Eigentümer liegt dieser Anteil bei 57%, bei den Alt-Nutzern von Grundstücken privater Eigentümern bei 69%.

Art der Erläuterung

Von den Alt-Nutzern mit Erhöhungen nach 1997 (35% aller Alt-Nutzer) gab ein Anteil von 58% an, daß der Eigentümer die Erhöhung schriftlich erläutert hat (darunter 33% mit dem Gutachten eines Gutachterausschusses, der Auskunft eines Gutachterausschusses bzw. mit Vergleichsgrundstücken und 25% mit einer anderen Begründung). Bei 33% der Alt-Nutzer mit Erhöhungen nach 1997 wurde die Erhöhung nicht schriftlich erläutert und 9% wußten dies nicht mehr. Der Anteil der Alt-Nutzer mit schriftlicher Erläuterung unterscheidet sich zwischen kommunalen Eigentümern (56%) und privaten Eigentümern (61%) nur wenig. Der häufige Verzicht auf eine schriftliche Erläuterung bzw. die seltene Anwendung der in der NutzEV aufgeführten Begründungsarten wurde im wesentlichen durch die Befragung der kommunalen Eigentümer bestätigt.

Bei den Alt-Nutzern mit schriftlicher Begründung wurde bei 60% bzw. 52% auf eine Auskunft bzw. ein Gutachten des Gutachterausschusses verwiesen, bei 50% die allgemeine Kostenentwicklung angegeben, bei 25% wurden drei Vergleichsgrundstücke benannt und bei 14% wurde auf einen Beschluß des Gemeinderats hingewiesen (Mehrfachnennungen).

Einhaltung der Erhöhungsschritte der NutzEV

Die Angaben der Alt-Nutzer und der kommunalen Eigentümer ergeben ein recht eindeutiges Bild zur Erhebungspraxis in den letzten Jahren: Die Entgelte lagen Mitte 1999 vielfach weit unter den Entgelten, die nach den von der Nutzungsentgeltverordnung eingeräumten Erhebungsmöglichkeiten bei voller Umsetzung maximal möglich gewesen wären. Die von der Nutzungsentgeltverordnung eingeräumten Erhebungsmöglichkeiten wurden demnach von den Eigentümern häufig nicht ausgeschöpft (von privaten noch häufiger als von kommunalen Eigentümern). Aufgrund der untersuchten Verteilung der Entgelte gibt es darüber hinaus keine eindeutigen Hinweise, daß in bedeutendem Umfang eine Nichteinhaltung bzw. Überschreitung der maximalen Erhebungsschritte der Nutzungsentgeltverordnung vorliegt.

Konflikte über die Höhe des Entgelts

Nach Angaben der Alt-Nutzer kam es bei 4% in den letzten zwei Jahren zu einem Konflikt mit dem Eigentümer über die Höhe des Entgelts. Davon entfallen in etwa drei Viertel auf Alt-Nutzer mit einer Erhöhung in diesem Zeitraum und ein Viertel auf Alt-Nutzer ohne Erhöhung (vermutlich wurde hier ein Erhebungsverlangen abgewendet).

Anlage

Künftig geplante Erhöhungen bei NutzEV-Entgelten

Von den befragten kommunalen Eigentümern plant nur die Hälfte in den nächsten zwei Jahren eine Erhöhung der NutzEV-Entgelte, wobei bei einigen dieser Eigentümer noch nicht sicher ist, ob die Entwicklung der ortsüblichen Entgelte tatsächlich eine Erhöhung zulassen wird. Daß die andere Hälfte der befragten kommunalen Eigentümer in den nächsten Jahren keine Erhöhung plant, liegt nur bei einem Teil dieser Fälle daran, daß das ortsübliche Entgelt bereits erreicht wurde. Der andere Teil dieser Unternehmen plant aus Gründen der Konfliktvermeidung bzw. aus sozialen Gründen keine Erhöhungen.

4. Praxis der Gutachterausschüsse

Die im folgenden dargestellten Ergebnisse basieren im wesentlichen auf der Befragung der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte in den neuen Ländern. Die Gutachterausschüsse wurden durch die Nutzungsentgeltverordnung 1993 zur Erstellung von Gutachten über die ortsüblichen Entgelte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke verpflichtet, sofern eine Vertragspartei dies beantragt. Mit der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung im Jahr 1997 kam die Verpflichtung der Erteilung von Auskünften über die vereinbarten Entgelte im Zuständigkeitsbereich als Aufgabe der Gutachterausschüsse hinzu.

Häufigkeit von Gutachten

Die Gutachterausschüsse in den neuen Ländern weisen eine sehr unterschiedliche räumliche Zuständigkeit auf, wodurch sich die Zahl der Erholungsgrundstücke und die Zahl der erstellten Gutachten in den Zuständigkeitsbereichen stark unterscheidet. So beträgt die aktuelle Zahl der Erholungsgrundstücke mit frei vereinbarten Entgelten, die die Grundlage für die Feststellung der Höhe der ortsüblichen Entgelte darstellen, bei 29% der Gutachterausschüsse weniger als 100 Grundstücke und bei 37% liegt die Zahl zwischen 101 und 500 Grundstücken.

19% der Gutachterausschüsse haben noch gar kein Gutachten erstellt und bei 25% waren es lediglich ein oder zwei Gutachten. Ein kleinerer Teil der Gutachterausschüsse (5%) hat über 50 Gutachten erstellt (Maximum 255 Gutachten). Im Schnitt kommen 12 Gutachten auf jeden Gutachterausschuß, und die Gesamtzahl der bisher erstellten Gutachten beträgt 1.342 (bei 109 antwortenden von insgesamt 116 Gutachterausschüssen in den neuen Ländern). Die Anteile der Gutachten, die auf bebaute und unbebaute Grundstücke entfallen, betragen 92% bzw. 8%.

Anlage

64 % aller Gutachten betreffen Erholungsgrundstücke im Land Brandenburg und 36 % die übrigen neuen Länder. Diese einseitige Verteilung liegt zum einen daran, daß im Land Brandenburg überproportional viele Erholungsgrundstücke liegen. Zum anderen ist die Quote an Gutachten pro 100 Erholungsgrundstücke, die der NutzEV unterliegen, im Land Brandenburg mit einem Wert von 1,5 überdurchschnittlich (alle neuen Länder: 0,9). Ebenfalls überdurchschnittlich ist diese Quote mit 1,2 in Sachsen-Anhalt. Dies deutet auf eine überdurchschnittliche Konflikthäufigkeit in diesen beiden Bundesländern hin, was unter anderem an den dort relativ hohen Entgelten (bzw. generell in den nördlichen neuen Bundesländern) liegen dürfte.

Entwicklung der Gutachtentätigkeit seit 1993

Seit 1996 beschäftigt sich jährlich knapp die Hälfte der Gutachterausschüsse mit mindestens einem Gutachten und gut die Hälfte erstellt keine Gutachten. In der Zeit zuvor war der Anteil wesentlich geringer: beispielweise erstellten im Jahr 1994 nur 19 % der Gutachterausschüsse (mindestens ein) Gutachten. Entsprechend ist die Zahl der jährlich erstellten Gutachten seit 1993 stark angestiegen: 1994 waren es noch 0,6 Gutachten pro Gutachterausschuß, 1996 2,2 Gutachten und 1999 3,0 Gutachten (Hochrechnung auf Gesamtjahr).

Art der Verfahren der Ermittlung des ortsüblichen Entgelts

Das Vergleichswertverfahren mit der Ableitung des ortsüblichen Entgelts für Erholungsgrundstücke aus Entgelten, die nach dem 2.10.1990 für vergleichbar genutzte Grundstücke vereinbart wurden, ist das nach der Nutzungsentgeltverordnung vorrangige Verfahren. Wenn eine ausreichende Anzahl von Entgelten für vergleichbare Grundstücke fehlt, kann das ortsübliche Entgelt ersatzweise aus einer Verzinsung des Bodenwertes abgeleitet werden (Bodenwertverzinsungsverfahren).

80 % der seit 1997 erstellten Gutachten wurden mit dem Vergleichswertverfahren erstellt und 20 % mit dem Bodenwertverzinsungsverfahren. Das Bodenwertverzinsungsverfahren wird insbesondere von Gutachterausschüssen angewandt, die eher wenige Gutachten erstellen bzw. in deren Zuständigkeitsbereich sich wenige Erholungsgrundstücke befinden.

Wesentlicher Grund für die Anwendung des Bodenwertverzinsungsverfahrens anstelle des Vergleichswertverfahrens ist die zu geringe Anzahl an frei vereinbarten Entgelten bzw. Neuverträgen, auf die zurückgegriffen werden kann (82 % der Anwender des Bodenwert-

Anlage

verzinsungsverfahrens). Darüber hinaus wird von den Gutachterausschüssen die geringe Auskunftsbereitschaft der Eigentümer und Nutzer (62 % bzw. 53 %) als Grund aufgeführt.

Praxis des Vergleichswertverfahrens

Beim Vergleichswertverfahren wurden von den Gutachterausschüssen zur Ermittlung des ortsüblichen Entgelts im Schnitt elf Vergleichsgrundstücke mit frei vereinbarten Nutzungsentgelten herangezogen (Spanne zwischen drei und 100 Fällen bei der Ermittlung mehrerer Entgelte).

Die Regelung des § 3 Abs. 2 NutzEV, wonach bei Ermittlung der ortsüblichen Entgelte nicht nur auf Grundstücke am Ort, sondern auch auf vergleichbare Grundstücke in vergleichbaren Gemeinden zurückgegriffen werden kann, ist in der Praxis der Gutachterausschüsse von großer Bedeutung: von den meisten Gutachterausschüssen wird sowohl auf Entgelte aus der Gemeinde des begutachteten Grundstücks als auch anderen Gemeinden zurückgegriffen (76 % der Gutachterausschüsse). Etwa ein Zehntel der Gutachterausschüsse mußte bei seinen Gutachten ausschließlich auf Entgelte aus anderen Gemeinden zurückgreifen. Nur 13 % der Gutachterausschüsse verwendeten ausschließlich Entgelte aus der Gemeinde des begutachteten Grundstücks.

Wichtigstes entgelterhöhendes Merkmal sind nach Angabe der Gutachterausschüsse ein attraktiver Naturraum (z. B. Wasser, Wald), die Erschließung und Zuwegung sowie die Lage zu Versorgungseinrichtungen bzw. Stadt und die gute überörtliche Erreichbarkeit. Wichtigste entgeltverringende Merkmale sind Immissionen/Lärm, negative Merkmale der Grundstücks (Übergroße, Schnitt, sumpfig, Altlast) und eine fehlende ausreichende Erschließung oder eine ungünstige Zuwegung.

Recherchetechniken und Bewertung der Auskunftspflicht der Kommunen

Am häufigsten werden von den Gutachterausschüssen Anfragen bei der Gemeinde durchgeführt (81 % aller Gutachterausschüsse). Es folgen in der Rangfolge formelle Auskunftsverlangen an die Gemeinde (69 %), Anfragen bei anderen Gutachterausschüssen (66 %) und Anfragen bei privaten Eigentümern (64 %), institutionellen Eigentümern (34 %) und Pächterverbänden (23 %). 10 % versuchten es mit einer Veröffentlichung mit der Bitte um Unterstützung.

Aus Sicht der Gutachterausschüsse erreichte die 1997 eingeführte gemeindliche Auskunftspflicht zu frei vereinbarten Entgelten nur eingeschränkt die mit der Regelung beabsichtigte

Wirkung. Lediglich 12% der Gutachterausschüsse sahen die Ermittlung des ortsüblichen Entgelts durch die gemeindliche Auskunftspflicht wesentlich erleichtert. Für ein Drittel der Gutachterausschüsse (33%) hat sich die Ermittlung des ortsüblichen Entgelts zumindest etwas erleichtert. Über die Hälfte der Gutachterausschüsse (55%) sieht keine Erleichterung durch die Auskunftspflicht. Die wichtigsten Gründe hierfür sind: die Gemeinden sind zwar auskunftswillig, bei ihnen liegen jedoch zu wenige Vertragsabschlüsse nach dem 02.10.1990 vor (52%) und die Gemeinden waren auch vielfach schon vorher auskunftswillig, so daß die Verpflichtung zu keiner Verbesserung führte (44%).

Aufwand und Wirkung der Gutachten

Die durchschnittliche Verfahrensdauer von der Beantragung bis zur Fertigstellung der Gutachten beträgt zehn Wochen (Spanne von einer Woche bis über einem Jahr). Am häufigsten ist eine Dauer zwischen fünf und acht Wochen. Im Schnitt kostet ein Gutachten 596 DM (Spanne von 60 bis 3.600 DM).

Den meisten Gutachterausschüssen (60%) ist kein Fall bekannt, in dem sich die Vertragsparteien nach dem Gutachten nicht einigen konnten. Einem Fünftel (19%) ist lediglich ein Fall bekannt, bei dem trotz Gutachten keine Einigung erfolgte. Einem weiteren Fünftel der Gutachterausschüsse sind jedoch mehrere solcher Fälle bekannt. Jeder dritte Gutachterausschuß mit erstellten Gutachten war mindestens einmal in eine zivilgerichtliche Streitigkeit einbezogen.

Auskünfte der Gutachterausschüsse

Das Instrument der Auskunftserteilung des Gutachterausschuß über frei vereinbarte Entgelte hat seit seiner Einführung 1997 nur bei einem Teil der Gutachterausschüsse und in sehr unterschiedlicher Häufigkeit Anwendung gefunden. Seither haben 46% der Gutachterausschüsse noch keine Auskünfte erteilt. Bei 10% der Gutachterausschüsse lag die Zahl bei ein oder zwei Auskünften und bei 9% zwischen drei und zehn Auskünften. Bei 10% der Gutachterausschüsse betrug die Zahl der Auskünfte zwischen 100 und 500, und bei 4% der Gutachterausschüsse wurden sogar über 500 Auskünfte erteilt.

Im Zeitraum von August 1997 bis September 1999 wurden im Schnitt 51 Auskünfte pro Gutachterausschuß erteilt. Die durchschnittliche Gebühr für Auskünfte liegt bei 44 DM und beträgt damit 7% der durchschnittlichen Gebühr für Gutachten (596 DM).

Anlage

Von den Gutachterausschüssen, die Auskünfte erteilt haben, beurteilten 49% das Instrument positiv, 29% äußerten sich negativ und 22% gaben kein eindeutiges Urteil ab. Von den Gutachterausschüssen, die sich negativ zu den Auskünften äußerten, wird vor allem angeführt, daß die anonymisierte Form der Auskunft von den Nutzern wegen fehlender Vergleichsmöglichkeiten nicht akzeptiert wird bzw. die Eigentümer aufgrund der eingeschränkten Vergleichbarkeit der Grundstücke kein zu verlangendes Entgelt ableiten können.

Höhe der ortsüblichen Entgelte

Die durchschnittliche Höhe der ortsüblichen Entgelte, die von den Gutachterausschüssen für ihre Zuständigkeitsbereiche als typisch angegeben wurde, liegt bei unbebauten Grundstücken bei 0,38 DM pro m² und bei bebauten Grundstücken bei 1,18 DM pro m². Die Werte weisen eine große Streuung auf. Bei bebauten Grundstücken haben 58% der ortsüblichen Entgelte Werte bis zu 1,00 DM pro m², 28% zwischen 1,00 DM bis 2,00 DM pro m² und 16% über 2,00 DM pro m².

Die ortsüblichen Entgelte für bebaute Grundstücke zeigen das bereits bei der Nutzerbefragung festgestellte Nord-Süd-Gefälle. Im Norden (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Berlin-Ost) ergibt sich nach den Angaben der Gutachterausschüsse im Schnitt ein Wert von 1,63 DM pro m² und im Süden (Sachsen, Thüringen) ein Wert von 0,72 DM pro m².

Markteinschätzung durch die Gutachterausschüsse

Die Gutachterausschüsse wurden um eine Einschätzung gebeten, ob sich im Zeitraum von 1997 bis September 1999 im Vergleich zum Zeitraum von 1990 bis 1996 die Möglichkeit, ein Freizeit- und Erholungsgrundstück zu pachten, verändert hat. Eine deutliche Mehrheit der Gutachterausschüsse von 58% schätzt ein, daß es seit 1997 leichter geworden ist, ein Erholungsgrundstück zu pachten. Daß die Möglichkeit gleich geblieben ist, ein Erholungsgrundstück zu pachten, meinen 37% der Gutachterausschüsse. Eine Erschwernis sehen lediglich 6% der Gutachterausschüsse. Die Einschätzungen der Gutachterausschüsse weisen auf Tendenzen zu einer gewissen Marktentspannung seit 1997 hin.

Bodenwerte von Erholungsgrundstücken

Der typische Bodenwert für Erholungsgrundstücke in den Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse beträgt im Schnitt 20 DM pro m² (Angaben von 5 und 80 DM pro m²). In 8% der Zuständigkeitsbereiche liegen sie dabei unter 10 DM pro m². 57% weisen einen Bodenwert zwischen 10 DM und 19 DM pro m² und 20% einen Bodenwert zwischen 20 DM und 29 DM pro m² auf. Höhere Bodenwerte zwischen 30 DM und 39 DM pro m² und ab 40 DM pro m² kommen bei 6% bzw. 9% der Zuständigkeitsbereiche vor. Bei den Bodenwerten läßt sich ein ähnliches Nord-Süd-Gefälle feststellen, wie dies bei den Nutzungsentgelten für Erholungsgrundstücke der Fall ist.

Der Anteil der Erholungsgrundstücke, die für den Wohnungsbau geeignet sind, liegt nach Einschätzung der Gutachterausschüsse bei 16%. Lediglich in 5% der Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse ist keines der Erholungsgrundstücke für den Wohnungsbau geeignet. Knapp die Hälfte der Gutachterausschüsse gab an, daß es bebaubare Erholungsgrundstücke mit einem Anteil von unter 10% gibt und bei 30% liegt der Anteil der für den Wohnungsbau geeigneten Grundstücke zwischen 10% und 20%.

Bewertung der NutzEV und Änderungsbedarf aus Sicht der Gutachterausschüsse

Die Regelungen der NutzEV zur Erhöhung von Nutzungsentgelten halten 29% der Gutachterausschüsse für praktikabel und 26% für unpraktikabel. Der größte Teil der Gutachterausschüsse (44%) hält die Regelung für teils praktikabel und teils unpraktikabel.

57% der Gutachterausschüsse haben Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung der Nutzungsentgeltverordnung. Hauptproblem ist das Fehlen einer ausreichenden Zahl von Vergleichsentgelten. Einen Änderungsbedarf bei der NutzEV sehen zwei Drittel der Gutachterausschüsse. Die am häufigsten genannten Änderungsvorschläge sind eine Erleichterung der Erhebung von Daten über frei vereinbarte Nutzungsentgelte.

5. Ehemalige Nutzer und Praxis der Nutzungsaufgabe

Im folgenden stehen die Ergebnisse zur Aufgabe von Nutzungsverhältnissen im Mittelpunkt. Grundlage sind die Ergebnisse der Befragung der ehemaligen Nutzer von NutzEV-Erholungsgrundstücken (ehemalige Alt-Nutzer) und Ergebnisse der Befragung kommunaler Eigentümer.

Anlage

Art der ehemaligen Nutzer von Erholungsgrundstücken

Die ehemaligen Alt-Nutzer (Aufgabe von NutzEV-Erholungsgrundstücken nach 1994) sind im Vergleich zu den aktuellen Alt-Nutzern von Erholungsgrundstücken älter, seltener erwerbstätig, häufiger Einpersonenhaushalte und haben ein in etwa ähnliches Bildungs- und Einkommensniveau. Der Anteil mit 60 Jahren und mehr liegt bei den ehemaligen Alt-Nutzern bei 58%, 42% sind Erwerbstätigenhaushalte und der Anteil der Einpersonenhaushalte liegt bei 32% (insbesondere ältere Einpersonenhaushalte).

Merkmale der ehemaligen Erholungsgrundstücke

Die Aufgabe von Erholungsgrundstücken erfolgte in den nördlichen Bundesländern leicht überdurchschnittlich und in den südlichen Bundesländern leicht unterdurchschnittlich. Bei den privaten ist gegenüber den kommunalen Eigentümern eine leicht überdurchschnittliche Aufgabe zu verzeichnen. Große Grundstücke wurden häufiger aufgegeben als kleine: die durchschnittliche Grundstücksfläche der ehemaligen Alt-Nutzer beträgt 798 m², die der aktuellen Alt-Nutzer 575 m².

Gründe der Nutzungsaufgabe

Am häufigsten genannter Grund für die Nutzungsaufgabe ist das fehlende persönliche Interesse an einer Fortsetzung (49%). An zweiter Stelle folgt die Nutzungsaufgabe aus Altersgründen (34%). 19% nannten einen Arbeitsplatz-/bzw. Wohnortwechsel, 17% konnten sich das Grundstück nicht mehr leisten und ca. 8% gaben Konflikte mit dem Eigentümer als Grund an.

Die ehemaligen Alt-Nutzer waren von der Häufigkeit her nur leicht überdurchschnittlich von Entgelterhöhungen betroffen. Die Nutzungsaufgabe erfolgte überwiegend nicht direkt nach einer Entgelterhöhung. Entgelterhöhungen waren somit eher selten der Anlaß für die Aufgabe des Erholungsgrundstücks.

Form der Nutzungsaufgabe bei ehemaligen Alt-Nutzern

Die Aufgabe der faktischen Nutzung des Grundstücks erfolgte z. T. über die Unterverpachtung des Grundstücks (14% der Fälle). Im folgenden werden nur die übrigen Fälle

Anlage

mit Beendigung des Vertragsverhältnisses betrachtet. Drei Fünftel dieser Alt-Nutzer kündigten selbst den Vertrag (60%), bei 30% erfolgte eine einvernehmliche Vertragsauflösung und in ca. 10% der Fälle kam es zu einer Kündigung des Eigentümers.

Knapp die Hälfte der ehemaligen Alt-Nutzer (47%) hat sich um den Einstieg eines Nachfolgenutzers in das Vertragsverhältnis bemüht und 53% haben dies nicht getan. 39% aller ehemaligen Alt-Nutzer hatten mit dem Bemühen um einen Nachfolgenutzer Erfolg. Die übrigen haben entweder erfolglos nach einen Nachfolgenutzer gesucht, oder (in sehr seltenen Fällen) wurden gefundene Nachnutzer vom Eigentümer nicht akzeptiert.

Gestaltungsformen des Nutzerwechsels bei kommunalen Eigentümern

Die Angaben der kommunalen Eigentümer geben ein passendes Bild zu den Angaben der ehemaligen Nutzer. Von den kommunalen Eigentümern wird in der Regel ein vom aktuellen Nutzer gestellter Neu-Nutzer akzeptiert. Es werden im wesentlichen zwei vorrangige Gestaltungsformen des Nutzerwechsels praktiziert:

- Es erfolgt ein Einstieg des Neu-Nutzers in den Vertrag des Nutzers und (sofern das Grundstück bebaut ist) ein Verkauf der Baulichkeit an den Neu-Nutzer (Drei-Parteien-Vertrag). Das Nutzungsverhältnis unterliegt in diesem Falle weiterhin dem SchuldRAnpG und der NutzEV.
- Bei einem anderen Teil der Nutzerwechsel kommt es zu einer Kündigung durch den Nutzer und wird die Baulichkeit vom Neu-Nutzer mit Einverständnis des Eigentümers gekauft. Dabei gehen die Beteiligten entgegen § 11 SchuldRAnpG davon aus, daß kein Übergang des Eigentums an der Baulichkeit auf den Grundstückseigentümer stattfindet. Zwischen Eigentümer und Neu-Nutzer wird ein BGB-Vertrag geschlossen.

Eine Übertragung der Bebauung an den Eigentümer ist in der Praxis der kommunalen Eigentümer nur sehr selten der Fall: entweder bei wertlosen Baulichkeiten oder wenn eine Nutzungsänderung geplant ist (z. B. Wohnungsbau). Eine Überplanung oder Nutzungsänderung erfolgt in der Regel nicht gegen die Interessen der Nutzer. Beides ist sehr selten (ähnliches gilt im übrigen auch für Erschließungsmaßnahmen oder Teilungen von Grundstücken bzw. Nutzungsverhältnissen).

Anlage

Entschädigungen und Beteiligung an den Abrißkosten

Rund ein Fünftel der ehemaligen Alt-Nutzer (19%) erhielt eine Entschädigung für Bauwerk, Anpflanzungen oder die vorzeitige Vertragsbeendigung. Angesichts der geringen Fallzahl verdeutlichen die Angaben der ehemaligen Nutzer lediglich Größenordnungen der Höhe der Entschädigungen: sie variieren stark zwischen 500 DM und 15.000 DM. Fehlende Entschädigungen waren kaum ein Konfliktpunkt bei der Beendigung des Vertragsverhältnisses.

Diese Höhe der Entschädigungen wird auch von kommunalen Eigentümern bestätigt: in seltenen Fällen wurden von den kommunalen Eigentümern Entschädigungen bis 10.000 DM gezahlt, in der Mehrzahl zwischen 5.000 DM und 6.000 DM.

Die Verkaufspreise, die Neu-Nutzer an ehemalige Alt-Nutzer bezahlten, lagen zwischen 2.000 DM und 100.000 DM (von der Holzhütte bis zu einem eigenheimähnlichen Bauwerk). Normal erhaltene Typenbungalows werden für 10.000 DM bis 30.000 DM verkauft.

An den Abrißkosten mußten sich nach eigenen Angaben ca. 8% der ehemaligen Alt-Nutzer beteiligen. Bei den wenigen Fällen mit Angabe zu den Kosten betrugen diese bei den ehemaligen Alt-Nutzern zwischen 1.000 DM und 2.000 DM. Von den kommunalen Eigentümern wurde angegeben, daß bei den wenigen bei ihnen bisher erfolgten Abrissen von den ehemaligen Nutzern maximal 500 DM zu tragen waren.

Konflikte

Ca. 8% der ehemaligen Alt-Nutzer gaben an, daß es zum Ende der Nutzung Konflikte oder Streitigkeiten mit dem Eigentümer gab, ca. 3% der ehemaligen Alt-Nutzer hatten Streitigkeiten um die Entschädigungen. Als Folge von solchen Konflikten kam es relativ selten zu gerichtlichen Verfahren (bei ca. 3%).

6. Zusammenfassung

6.1 Praxis der Nutzungsentgeltverordnung

Die bisherige Praxis der NutzEV hat bereits zu einer deutlichen Annäherung an das Ziel geführt, eine Differenzierung und Heranführung der Entgelte für Erholungsgrundstücke an die ortsüblichen Entgelte zu erreichen. Bei den frei vereinbarten Entgelten für Erho-

lungsgrundstücke haben sich örtliche Marktstrukturen herausgebildet, die in der Regel eine gute Orientierungsgrundlage für die Entgelte darstellen, die der NutzEV unterliegen.

Die Erhöhung der NutzEV-Entgelte war in den letzten Jahren nicht von einer schematischen Anwendung der Erhöhungsschritte der NutzEV geprägt. Vielmehr wurde von den Eigentümern eine an Qualitätsmerkmalen der Grundstücke bzw. an den frei vereinbarten Entgelten orientierte Erhöhung der NutzEV-Entgelte vorgenommen. Entsprechend läßt sich nicht nur bei den frei vereinbarten, sondern auch bei den NutzEV-Entgelten bereits eine spürbare räumliche und qualitätsbezogene Differenzierung feststellen.

Beim größten Teil der Erholungsgrundstücke bzw. der Entgelte in den neuen Ländern hat sich somit eine Markttransparenz herausgebildet. Die Höhe der Entgelte und die Belastung der Nutzer sind dabei überwiegend relativ gering. Konflikte und Rechtsstreite zur Höhe der Entgelte sind eher selten.

Für Erholungsgrundstücke in Orten bzw. Gebieten, in denen es nur wenige Erholungsgrundstücke gibt, existieren allerdings z. T. noch erhebliche Probleme hinsichtlich der Markttransparenz. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um Mängel, die sich aus einzelnen Regelungen der Nutzungsentgeltverordnung ergeben, vielmehr liegen die Gründe in erster Linie in der Größe dieser Märkte. Die Probleme auf diesen örtlichen Märkten bestehen insbesondere darin, daß für die Vertragsparteien weitgehend Unklarheit darüber besteht, wie hoch das ortsübliche Entgelt bzw. welche Höhe der Nutzungsentgelte für das jeweilige Grundstück in Abhängigkeit von den speziellen Merkmalen angemessen ist. Auf diesen Märkten ist auch die Arbeit der Gutachterausschüsse mit Schwierigkeiten verbunden, weil die Zahl der zur Verfügung stehenden Vergleichsentgelte für die Ermittlung des ortsüblichen Entgelts sehr gering ist.

6.2 Praxis des Schuldrechtsanpassungsgesetzes

Ziel des Schuldrechtsanpassungsgesetzes ist, die zu Zeiten der DDR geschlossenen Bodennutzungsverträge in BGB-Rechtsverhältnisse zu überführen und einen sozialverträglichen Ausgleich zwischen Grundstückseigentümern und Nutzern herzustellen.

Nutzerkündigungen mit einem Übergang etwaiger Baulichkeiten an den Grundstückseigentümer in der idealtypischen Form im Sinne des § 11 SchuldRAnpG kommen in der Praxis relativ selten vor. Konflikte und Rechtsstreite zwischen Eigentümer und Nutzern zu Fragen der Nutzungsaufgabe sind eher selten.

Anlage

Eine besondere Situation ergibt sich, wenn eine andere Nutzung als Erholung (z. B. Wohnen, Gewerbe) auf dem Grundstück möglich ist bzw. wenn eine Überplanung erfolgt. Da sich in diesem Fall die Interessen des Nutzers nur schwer mit den Interessen des Eigentümers in Einklang bringen lassen, steht der Nutzer häufig vor der Alternative, entweder auf eine beabsichtigte Aufgabe des Nutzungsverhältnisses zu verzichten oder einen Wertverlust für die Baulichkeit bzw. Belastungen durch Abrißkosten hinnehmen zu müssen. Diese Fälle treten jedoch vergleichsweise selten auf.

Die Praxis des SchuldRAnpG ist insgesamt davon geprägt, daß bei Nutzungsaufgaben und Nutzerwechsel in der Regel Einigkeit zwischen Eigentümern und aufgabewilligen Nutzern besteht bzw. hergestellt werden kann. Dies betrifft sowohl Fragen der Folgenutzung als auch des Übergangs von Baulichkeiten an Folgenutzer im Rahmen der Nutzungsaufgabe.

Einleitung

Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland stellte sich die Aufgabe, die Bodennutzungsverhältnisse für Freizeit- und Erholungsgrundstücke im Beitrittsgebiet in die neue Rechts- und Wirtschaftsordnung zu überführen. Sofern es sich nicht um Nutzungsverhältnisse im Rahmen von Kleingartenanlagen handelte,¹ wurden die entsprechenden Regelungen im wesentlichen mit der Nutzungsentgeltverordnung² sowie mit dem Schuldrechtsanpassungsgesetz³ getroffen:

- Mit der Nutzungsentgeltverordnung wurde das Ziel verfolgt, die Entgelte in sozialverträglicher Form an das ortsübliche Niveau, d. h. an die nach dem 2. Oktober 1990 vereinbarten Entgelte für vergleichbare Grundstücke heranzuführen.⁴
- Mit dem Schuldrechtsanpassungsgesetz wurden die zu Zeiten der DDR abgeschlossenen Bodennutzungsverträge in das Miet- und Pachtrecht des BGB übergeleitet, wobei das Gesetz besondere Übergangsbestimmungen enthält, die einen sachgerechten Interessenausgleich zwischen Nutzungsberechtigten und Grundstückseigentümern herbeiführen sollen.⁵

Das Bundesministerium der Justiz hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH mit einem rechtstatsächlichen Gutachten zur Praxis der Nutzungsentgeltverordnung und des Schuldrechtsanpassungsgesetzes beauftragt. Der Untersuchungsauftrag für das hier vorgelegte Gutachten bezog sich ausschließlich auf Freizeit- und Erholungsgrundstücke im engeren Sinne, schloß also Garagengrundstücke nicht ein.

Das Gutachten beruht auf drei methodischen Bausteinen:

¹ Diese wurden mit dem Einigungsvertrag in den Geltungsbereich des Bundeskleingartengesetzes einbezogen.

² Verordnung über die angemessene Gestaltung von Nutzungsentgelten (Nutzungsentgeltverordnung - NutzEV) vom 22.7.1993 (BGBl. I S. 1339), geändert durch Verordnung vom 24.7.1997 (BGBl. I S. 1920).

³ Gesetz zur Anpassung schuldrechtlicher Nutzungsverhältnisse an Grundstücken im Beitrittsgebiet (Schuldrechtsanpassungsgesetz - SchuldRAnpG) vom 21.9.1994 (BGBl. I, S. 2538).

⁴ Vgl. Bundesrats-Drucksache 344/93 vom 19.05.1993, S. 10 f.

⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 12/8035 vom 21.06.1994, S. 25.

Anlage

- einer repräsentativen telefonischen Kurzbefragung von ca. 9.000 Haushalten in den neuen Bundesländern, auf deren Grundlage eine vertiefende Befragung von ca. 500 identifizierten Nutzern von Erholungsgrundstücken erfolgte;
- einer Befragung von kommunalen Eigentümern von Erholungsgrundstücken in ausgewählten Untersuchungsorten;
- einer schriftlichen Befragung von allen Gutachterausschüssen für Grundstückswerte in den neuen Ländern und Berlin.

Im folgenden gliedert sich das Gutachten in vier Teile:

- Teil A stellt die Ergebnisse der Nutzerbefragung dar. Dabei werden zunächst Grundinformationen zur Zahl und Sozialstruktur der Nutzer, zu Merkmalen der Erholungsgrundstücke sowie zu Höhe und Struktur der Entgelte gegeben. Sodann wird die Praxis von Entgelterhöhungen und Nutzungsaufgaben analysiert.
- Die Ergebnisse der Befragung der kommunalen Eigentümer werden in Teil B dargestellt, wobei der Schwerpunkt zum einen auf Verwertungsabsichten und Motiven im Umgang mit den Erholungsgrundstücken und zum anderen (in Ergänzung zur Nutzerbefragung) auf den Eigentümererfahrungen mit Entgelterhöhungen und Nutzungsaufgaben bzw. Nutzerwechseln liegt.
- Teil C enthält die Ergebnisse der Befragung der Gutachterausschüsse. Im Vordergrund dieses Teils stehen die Praxis der Erstellung von Gutachten nach § 7 NutzEV, die Höhe der Entgelte sowie die Bewertung der Lage am Markt für Erholungsgrundstücke durch die Gutachterausschüsse.
- Teil D nimmt auf Basis der Untersuchungsergebnisse eine zusammenfassende Darstellung der Praxis von Nutzungsentgeltverordnung und Schuldrechtsanpassungsgesetz vor.

Teil A: Ergebnisse der Nutzerbefragung

Ziele

Die Kenntnisse über die Struktur der Erholungsgrundstücke und der Sozialstruktur der Nutzer sind gering bzw. veraltet und liegen bisher nur aus nicht flächendeckenden bzw. nicht repräsentativen Erhebungen vor. Aufgabe der Nutzerbefragung von Freizeit- und Erholungsgrundstücken war daher die Erhebung aktueller repräsentativer Daten für die neuen Länder zur:

- Bedeutung von - aktuellen und ehemaligen - Nutzungsverhältnissen von Freizeit- und Erholungsgrundstücken (Anzahl, Dauer, Gründe der Aufgabe);
- Struktur der Freizeit- und Erholungsgrundstücke (Größe, Bebauung) und ihre regionale Verteilung;
- Struktur der Eigentümer von Erholungsgrundstücken;
- Sozialstruktur der Nutzer sowie
- Höhe der Entgelte.

Methode

Die repräsentative Auswahl der Befragten erfolgte zweistufig über:

- eine vorgeschaltete telefonische Kontaktierung (Kurzbefragung) zur Ermittlung von Haushalten, die Nutzer von Freizeitgrundstücken aufgrund einer schuldrechtlichen Vereinbarung sind und
- eine anschließende Befragung der identifizierten Zielgruppe dieser Nutzer von Freizeitgrundstücken.

Die telefonische Befragung¹ erfolgte im Juni und Anfang Juli 1999 durch das Befragungsinstitut USUMA GmbH (Markt-, Meinungs- und Sozialforschung). Die Auswahl der kontaktierten Haushalte erfolgte mit Hilfe eines von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher

¹ Für die Erzielung repräsentativer Ergebnisse ist der Besitz an Telefonen in den neuen Ländern ausreichend.

Anlage

Meinungsforschungsinstitute entwickelten Gemeinde-Stichprobenplans, mit dem sich eine repräsentative regionale Verteilung der Haushalte erzielen läßt.² Der Vorteil einer telefonischen Befragung besteht vor allem in den guten Möglichkeiten der Steuerung der Befragung und der Überprüfung der Interviewertätigkeit, was der Zuverlässigkeit der Ergebnisse zugute kommt.

Zentraler methodischer Schritt war die Identifizierung der Zielgruppe der Befragung (Grundgesamtheit): Haushalte in den neuen Ländern, die nach 1994 bzw. zum Befragungszeitpunkt Nutzer von Freizeit- und Erholungsgrundstücken auf der Grundlage schuldrechtlicher Nutzungsverhältnisse waren. Nicht zur Grundgesamtheit gehören Nutzer von Freizeit- und Erholungsgrundstücken, die vor 1995 ihr Grundstück aufgegeben haben. Ebenfalls nicht zur Grundgesamtheit gehören die Nutzer von Kleingärten, selbstnutzende Eigentümer sowie Haushalte, die weder aktuell noch in der Vergangenheit zu den Nutzern von Freizeit- und Erholungsgrundstücken gehörten. Darüber hinaus galt es, die Nutzergruppen nach dem Beginn der Nutzungsverhältnisse zu unterscheiden, um die Relevanz von Nutzungsentgeltverordnung (§ 2 Abs. 2 NutzEV) und Schuldrechtsanpassungsgesetz (§ 3 SchuldRAnpG) zu ermitteln.

Für die Befragung wurden ca. 9.000 Haushalte kontaktiert, und es wurde anhand eines Filtersystems ermittelt, ob sie zur Grundgesamtheit gehören (Screening). Es wurden 494 Nutzer von Erholungsgrundstücken identifiziert und befragt. Bei den Befragten handelt es sich bei 82 Fällen um ehemalige Nutzer, die die Nutzung des Freizeitgrundstücks in der Zeit von 1995 bis Mitte 1999 aufgegeben haben, und um 412 aktuelle Nutzer.

Im Rahmen des Screenings wurde des weiteren ermittelt, welcher Anteil der kontaktierten Haushalte zu den selbstnutzenden Eigentümern von Freizeitgrundstücken gehört und welcher Anteil auf Nutzer von Kleingartenanlagen entfällt. Mit diesen Haushalten wurden jedoch keine weitergehenden Interviews geführt.

Bei den ehemaligen Nutzern wurde der Kreis der Befragten auf eine Aufgabe des Freizeitgrundstücks in der Zeit seit 1995 begrenzt, weil sich eine Reihe von Sachverhalten für eine weiter zurückliegende Aufgabe der Grundstücke nicht mehr zuverlässig hätte erfragen lassen und weil die Umstände bzw. Gründe für die aktuelle Aufgabe von Grundstücken von besonderem Interesse sind.

² Als Grundgerüst für die telefonischen Kontakte dienen zunächst die in elektronischen Telefonbüchern registrierten Haushalte. Um zusätzlich die Haushalte zu erreichen, die sich nicht registrieren lassen, werden durch automatische Variation von Endziffern weitere Telefonnummern generiert und ausgewählt.

Überblick über den Untersuchungsteil

Das folgende Kapitel 2 schätzt die Zahl der Erholungsgrundstücke in den neuen Bundesländern ab und stellt die Nutzer von schuldrechtlich genutzten Erholungsgrundstücken in ihrer Sozialstruktur vor. Kapitel 3 befaßt sich mit der Art der Nutzungsverhältnisse sowie mit Merkmalen der Grundstücke. Kapitel 4 stellt Höhe und Struktur der Nutzungsentgelte dar. Kapitel 5 widmet sich der Praxis der Engelterhöhungen. In Kapitel 6 werden Konflikte zwischen den Nutzern und den Eigentümern dargestellt. Das abschließende Kapitel 7 dieses Untersuchungsteils befaßt sich schließlich mit der Aufgabe der Nutzung von Erholungsgrundstücken und betrachtet hierbei insbesondere die Sozialstruktur der ehemaligen Nutzer sowie Gründe und Umstände der Nutzungsaufgabe.

Anlage

2. Umfang der Nutzungsverhältnisse und Sozialstruktur der Nutzer

Dieses Kapitel gibt zunächst einen Überblick über die Größenordnung der Zahl der Erholungsgrundstücke sowie der Kleingärten in den neuen Bundesländern. Anschließend wird kurz auf die Häufigkeit der Unterverpachtung von Erholungsgrundstücken eingegangen. Schließlich wird die Sozialstruktur der Nutzer von Erholungsgrundstücken dargestellt.

2.1 Größenordnung der Zahl der Erholungsgrundstücke und Kleingärten in den neuen Ländern

Auf Grundlage des telefonischen Screenings zur Nutzerbefragung läßt sich eine Schätzung der Größenordnung der Zahl der Nutzungsverhältnisse von Erholungsgrundstücken und Kleingärten in den neuen Ländern durchführen. Bei dem telefonischen Screening wurde bei den ca. 9.000 kontaktierten Haushalten ermittelt, ob sie selbstnutzende Eigentümer von Erholungsgrundstücken, Nutzer von Kleingärten (Kleingartensparten), Nutzer von Erholungsgrundstücken sind, oder ob sie früher ein Erholungsgrundstück genutzt haben, oder ob keiner dieser Sachverhalte zutrifft. Mit Hilfe der Angaben des Statistischen Bundesamtes (Mikrozensus) zur Zahl der Haushalte in den neuen Ländern läßt sich die Anzahl der aufgeführten Haushalts- bzw. Nutzergruppen mit Hilfe einer Hochrechnung der Stichprobe grob schätzen.

Nach den Angaben des Mikrozensus kann von ca. 6,9 Mio. privaten Haushalten in den neuen Ländern ausgegangen werden. Hiervon nutzen nach den hochgerechneten Ergebnissen des telefonischen Screenings in etwa 1,09 Mio. Haushalte aktuell ein Erholungsgrundstück oder einen Kleingarten. Diese Haushalte teilen sich auf in ca. 0,34 Mio. selbstnutzende Eigentümer von Erholungsgrundstücken, 0,43 Mio. Nutzer von Kleingärten (in einer Kleingartensparte nach Bundeskleingartengesetz) und 0,32 Mio. Nutzer von Erholungsgrundstücken aufgrund einer schuldrechtlichen Vereinbarung (Tabelle 2.1).

Der Anteil der Nutzungsverhältnisse von Erholungsgrundstücken (ohne Kleingärten) im Jahr 1999, bei dem das Nutzungsverhältnis vor dem 3.10.1990 begonnen hat und somit unter die Nutzungsentgeltverordnung und das Schuldrechtsanpassungsgesetz fällt, läßt sich grob auf 0,22 Mio. beziffern. Ca. 0,10 Mio. Nutzungsverhältnisse von Erholungsgrundstücken wurden ab dem 3.10.1990 begonnen.

Insgesamt sind nach der durchgeführten Schätzung ca. 16% aller Haushalte in den neuen Ländern selbstnutzende Eigentümer bzw. Nutzer von Erholungsgrundstücken oder Kleingärten.

Tab. 2.1: Schätzung der Zahl und der Struktur von Erholungsgrundstücken und Kleingärten in den neuen Ländern

	Anzahl in Mio.	Anteil
Selbstnutzende Eigentümer von Erholungsgrundstücken	0,34	5 %
Nutzer von Kleingartenanlagen	0,43	6 %
Nutzer von Erholungsgrundstücken (ohne Kleingärten)	0,32	5 %
Selbstnutzende Eigentümer/Nutzer gesamt	1,09	16 %
Übrige Haushalte	5,81	84 %
Haushalte gesamt (neue Länder)	6,90	100 %

Quelle: Berechnungen des IfS auf Basis des Mikrozensus und der IfS-Befragung

Die Ergebnisse zeigen, daß die bislang in der Fachdiskussion zu den Nutzern von Erholungsgrundstücken in den neuen Bundesländern angegebenen Zahlen weit überhöht sind. So ging z. B. die Bundesregierung im Entwurf zum Schuldrechtsanpassungsgesetz von ca. 1 Mio. Verträgen zu Erholungsgrundstücken aus, die an das BGB anzupassen seien.¹ Die entsprechenden Fehleinschätzungen lassen sich darauf zurückführen, daß in der Vergangenheit keine zuverlässigen Quellen zur Zahl der Erholungsgrundstücke vorlagen bzw. daß bei Zahlenangaben häufig nicht klar festzustellen war, inwieweit sie sich wirklich ausschließlich auf schuldrechtlich genutzte Erholungsgrundstücke beziehen oder nicht doch auch Kleingärten oder vom Eigentümer selbst genutzte Erholungsgrundstücke enthalten.

Die auf Basis der Nutzerbefragung hochgerechnete Zahl von 0,32 Mio. Nutzern von Erholungsgrundstücken wird in der Größenordnung durch die Ergebnisse der Befragung der Gutachterausschüsse gestützt. Rechnet man die von den antwortenden Gutachterausschüssen geschätzte Anzahl der Erholungsgrundstücke (ohne selbstnutzende Eigentümer) in ihrem Zuständigkeitsbereich auf alle Gutachterausschüsse in den neuen Ländern hoch, so kommt man auf ca. 0,27 Mio. Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern.

Die Differenz zum Ergebnis der Nutzerbefragung läßt sich dadurch erklären, daß bei den 40% der Gutachterausschüsse, die keine Angaben machen konnten, möglicherweise überproportional Gutachterausschüsse vertreten sind, denen aufgrund einer hohen Zahl von Erholungsgrundstücken eine Schätzung der Anzahl besonders schwer fiel. Hierdurch kommt es bei der Hochrechnung auf alle Gutachterausschüsse zu einer gewissen Unterschätzung der Zahl der Erholungsgrundstücke. Zusätzlich kann auch bei den antwortenden Gutachterausschüssen tendenziell von einer gewissen Unterschätzung der örtlichen Zahl

¹ Bundestagsdrucksache 12/5135 vom 23.04.1994, S. 28.

Anlage

der Erholungsgrundstücke ausgegangen werden, da nicht immer ein vollständiger Überblick über alle Erholungsgrundstücke im Zuständigkeitsbereich vorliegen dürfte.²

2.2 Häufigkeit der Unterverpachtung

Unterverpachtungen haben insgesamt eine eher geringe Bedeutung: Von den Nutzern mit bereits zu Zeiten der DDR abgeschlossenem Nutzungsvertrag hatten 6% zum Zeitpunkt der Befragung unterverpachtet. In mehr als der Hälfte dieser Fälle war das Grundstück vollständig und bei den restlichen Fällen teilweise unterverpachtet.

Tab. 2.2: Häufigkeit der Unterverpachtung bei Nutzern mit Vertragsabschluß vom dem 3.10.1990

	Anteil
nicht unterverpachtet	94 %
ganz oder teilweise unterverpachtet	6 %
gesamt	100 %

2.3 Sozialstruktur der Nutzer von Freizeit- und Erholungsgrundstücken

Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit der Sozialstruktur der aktuellen Nutzer, die das Erholungsgrundstück aufgrund einer schuldrechtlichen Vereinbarung nutzen. Unterschieden wird zwischen zwei Gruppen:

- "Alt-Nutzern", die ihre Nutzungsvereinbarung vor dem 3.10.1990 abgeschlossen haben und unter den aktuellen Nutzungsverhältnissen einen Anteil von 69% haben³ sowie
- "Neu-Nutzern", die ihre Nutzungsvereinbarung nach dem 2.10.1990 abgeschlossen haben und unter den aktuellen Nutzungsverhältnissen einen Anteil von 31% haben.

² Daß die mit der Nutzerbefragung ermittelten Anteile von Haushalten, die ein Erholungsgrundstück oder einen Kleingarten nutzen, zuverlässig ist, zeigen schließlich auch andere Erhebungen des IfS. Eine 1998 in Brandenburg durchgeführte Befragung von Mieterhaushalten ergab einen Anteil von 16%, die ein Erholungsgrundstück oder einen Kleingarten nutzen. Ein Anteil in vergleichbarer Größenordnung wurde 1999 mit einer noch unveröffentlichten Untersuchung zu Mieterhaushalten in den gesamten neuen Bundesländern ermittelt.

³ Nicht betrachtet werden in diesem Abschnitt und in den folgenden Kapiteln 3 bis 6 diejenigen Alt-Nutzer, die das Grundstück nicht mehr selbst nutzen, sondern es vollständig unterverpachtet haben. Diese Gruppe wird im folgenden zu den ehemaligen Alt-Nutzern gezählt und daher in Kapitel 7 behan-

Alters- und Haushaltsstruktur

Alt-Nutzer und Neu-Nutzer unterscheiden sich in ihrer Altersstruktur deutlich. Zwar ist bei beiden Gruppen die mittlere der drei unterschiedenen Altersklassen (Alter des Haushaltsvorstands zwischen 40 und 59 Jahre) zu fast identischen Prozentsätzen (49% bzw. 48%) vertreten. Unter den Alt-Nutzern liegt aber der Anteil der Älteren (Haushaltsvorstand 60 Jahre und älter) mit 38% mehr als doppelt so hoch wie unter den Neu-Nutzern (15%). Dementsprechend sind unter den Neu-Nutzern die Jüngeren deutlich stärker vertreten als unter den Alt-Nutzern (Tabelle 2.3).

Tab. 2.3: Nutzergruppen nach Alter des Haushaltsvorstands

	GRUPPEN		Gesamt
	Alt-Nutzer	Neu-Nutzer	
ALTER			
unter 40 Jahre	14%	37%	21%
40 bis 59 Jahre	49%	48%	49%
60 Jahre und älter	38%	15%	31%
gesamt	100%	100%	100%
DURCHSCHNITTSALTER (Jahre)	54	45	52

Aufgrund der Befragung ist eine Abschätzung der Bedeutung des besonderen Kündigungs-schutzrechtes von § 23 Abs. 5 Schuldrechtanpassungsgesetz möglich, das eine Kündigung des Eigentümers zu Lebzeiten des Nutzers ausschließt, sofern dieser am 3. Oktober 1990 das 60. Lebensjahr vollendet hatte. Im Jahre 1991 - kurz nach dem Stichtag des § 23 Abs. 5 Schuldrechtanpassungsgesetz - waren unter den Alt-Nutzern 17% der Haushaltsvorstände 60 Jahre oder älter.⁴ Unter der Annahme, daß der Haushaltsvorstand der vertraglich berechnigte Nutzer des Haushaltes ist, ergibt sich, daß bei den unter das Schuldrechtanpassungsgesetz fallenden Nutzungsverhältnissen in etwa jedem sechsten Fall ein Kündigungsrecht des Eigentümers zu Lebzeiten des Nutzers ausgeschlossen ist.

Weniger als ein Drittel der Nutzer von Erholungsgrundstücken (31%) haben Kinder. Dabei zeigen sich zwischen den Neu-Nutzern und den Alt-Nutzern auch in dieser Hinsicht deutliche Unterschiede. Während 50% der Neu-Nutzer Kinder haben (darunter 21% der Neu-Nutzer zwei und mehr Kinder), stellen Haushalte mit Kindern unter den Alt-Nutzern nur einen Anteil von 22%. Berücksichtigt man auch die kinderlosen Haushalte, haben die Neu-Nutzer im Durchschnitt 0,8 und die Alt-Nutzer 0,3 Kinder (Tabelle 2.4).

⁴ Eine genaue stichtagsbezogene Auswertung ist nicht möglich, da nicht das exakte Geburtsdatum, sondern nur das Geburtsjahr erhoben wurde.

Anlage

Tab. 2.4: Nutzergruppen nach Zahl der Kinder im Haushalt

	GRUPPEN		Gesamt
	Alt-Nutzer	Neu-Nutzer	
KINDER			
keine Kinder	78%	50%	69%
ein Kind	15%	29%	19%
zwei und mehr Kinder	7%	21%	12%
gesamt	100%	100%	100%
DURCHSCHNITT (Kinderzahl)	0,3	0,8	0,4

Die Haushaltsstrukturen der Nutzergruppen weisen einige markante Unterschiede auf, die im engen Zusammenhang mit der dargestellten Alters- und Kinderverteilung stehen (Tabelle 2.5):

- Wenige Einpersonenhaushalte gibt es in der Gruppe, die erst nach der deutschen Vereinigung die Nutzung eines Grundstücks aufgenommen haben (7%). In dieser Gruppe der sogenannten Neu-Nutzer finden sich zahlreiche Drei- oder Vier- und Mehrpersonenhaushalte (30% bzw. 32%). Die Gruppe der Alt-Nutzer ist hingegen durch besonders viele Zweipersonenhaushalte geprägt (48%).
- Die Verknüpfung der Merkmale "Alter" und "Kinder im Haushalt" zeigt, daß zwar die Gruppe der jungen und mittleren Haushalte ohne Kind bei den Alt- und Neu-Nutzern nahezu die gleiche Bedeutung haben (37% bzw. 34%). Jedoch sind junge und mittlere Haushalte mit Kind bei den Alt-Nutzern deutlich seltener als bei den Neu-Nutzern (21% gegenüber 44%).

Tab. 2.5: Nutzergruppen nach Haushaltsgröße und Haushaltsart

	GRUPPEN		Gesamt
	Alt-Nutzer	Neu-Nutzer	
HAUSHALTSGRÖSSE			
1 Person	14%	7%	12%
2 Personen	48%	31%	43%
3 Personen	19%	30%	23%
4 Personen und mehr	18%	32%	22%
gesamt	100%	100%	100%
HAUSHALTSART			
Junge/mittlere Haushalte ohne Kind	37%	34%	36%
Junge/mittlere Haushalte mit Kind	21%	44%	28%
Ältere Haushalte	35%	14%	29%
Sonstige	7%	8%	7%
gesamt	100%	100%	100%

Insgesamt ergibt sich ein - aufgrund der Zeitpunkte der Vertragsabschlüsse nicht überraschendes - Gesamtbild, nach dem die Gruppe der Alt-Nutzer durch ältere, eher kleinere Haushalte gekennzeichnet ist und für die Gruppe der Neu-Nutzer vergleichsweise größere, jüngere Haushalte mit Kindern bzw. Familien mit Kindern typisch sind.

Qualifikation und Einkommensniveau

Der Vergleich der Qualifikation des Haushaltsvorstandes, d. h. der wirtschaftlich den Haushalt prägenden Person, zeigt ebenfalls Unterschiede zwischen den verschiedenen Nutzergruppen, wenn auch nicht in dem Maße wie bei der Haushaltsgröße und dem Alter. Unter den Alt-Nutzern ist der Anteil der Haushaltsvorstände mit höheren Qualifikationen (Hoch- und Fachhochschulabschluß höher als bei den Neu-Nutzern (29% gegenüber 24%). Auch haben die Alt-Nutzer etwas häufiger einen Fachschul- oder Meisterabschluß (20% gegenüber 18%). Eine abgeschlossene Berufsausbildung als höchste Qualifikation des Haushaltsvorstandes hat unter den Neu-Nutzern ein besonders großes Gewicht. Tendenziell haben damit die Alt-Nutzer ein etwas höheres Bildungsniveau als die Neu-Nutzer (Tabelle 2.6).

Tab. 2.6: Nutzergruppen nach höchstem Berufsabschluß des Haushaltsvorstands

	GRUPPEN		Gesamt
	Alt-Nutzer	Neu-Nutzer	
HÖCHSTER BERUFSABSCHLUß HAUSHALTSVORSTAND			
Hochschule/Fachhochschule	29%	24%	27%
Fachschule/Meisterabschluß	20%	18%	19%
Sonstige Berufsausbildung/In Berufsausbildung	52%	59%	54%
Gesamt	100%	100%	100%

Der Vergleich der Erwerbstätigkeit des Haushaltsvorstands macht Unterschiede in der wirtschaftlichen Basis der Nutzergruppen deutlich, die mit der oben dargestellten Altersstruktur korrespondieren. Unter den Alt-Nutzern ist der Anteil der Erwerbstätigen unterdurchschnittlich (52%). Die Neu-Nutzer haben einen deutlich höheren Anteil an Erwerbstätigen (71%; Tabelle 2.7).

Anlage

Tab. 2.7: Nutzergruppen nach Erwerbstätigkeit des Haushaltsvorstands

	GRUPPEN		Gesamt
	Alt-Nutzer	Neu-Nutzer	
ERWERBSTÄTIGKEIT HAUSHALTSVORSTAND			
Erwerbstätige	52%	71%	58%
Nicht-Erwerbstätige (Arbeitslose/ Rentner etc.)	48%	29%	42%
Gesamt	100%	100%	100%

Beim Vergleich des Einkommensniveaus der Nutzergruppen⁵ zeigen sich unterschiedliche Einkommensstrukturen. Die Haushalte der Alt-Nutzer weisen eine eher ausgeglichene Verteilung beim hohen, mittleren oder niedrigen Einkommensniveau auf, wobei sowohl Haushalte mit hohem als auch Haushalte mit niedrigem Einkommensniveau etwas überproportional zu verzeichnen sind. Die Gruppe der Neu-Nutzer ist gekennzeichnet von überdurchschnittlich vielen Haushalten mit mittlerem Einkommensniveau (40%); Haushalte mit niedrigem oder hohem Einkommensniveau sind hier unterdurchschnittlich vertreten (Tabelle 2.8).

Tab. 2.8: Nutzergruppen und haushaltsgrößenspezifisches Einkommensniveau

	GRUPPEN		Gesamt
	Alt-Nutzer	Neu-Nutzer	
EINKOMMENSNIVEAU			
Hoch	35%	29%	33%
Mittel	31%	40%	33%
Niedrig	34%	31%	33%
Gesamt	100%	100%	100%

Bewertung der Sozialstruktur der Alt-Nutzer

Eine Bewertung der Sozialstruktur der Alt-Nutzer ist über einen Quervergleich zu anderen Informationen zur Haushaltsstruktur in den neuen Ländern möglich. Insgesamt handelt es sich bei den Alt-Nutzern von Erholungsgrundstücken um Haushalte mit überdurchschnittlicher Bildung und überdurchschnittlichem Einkommen. Beispielsweise wurde für die Mieterhaushalte in den neuen Ländern ein Anteil von 15% mit Hoch- oder Fachhochschul-

⁵ Über alle Nutzergruppen wurden die Haushalte so zugeordnet, daß jeweils 33% der befragten Haushalte ein niedriges, mittleres und hohes Einkommensniveau haben.

Anlage

abschluß ermittelt,⁶ bei den Alt-Nutzern liegt er mit 29% deutlich höher (Neu-Nutzer 24%).

Für die Haushalte in den neuen Ländern läßt sich auf der Grundlage des Mikrozensus des Jahres 1998 ein Durchschnittseinkommen von ca. 3.100 DM errechnen.⁷ Das mit der Nutzerbefragung Mitte 1999 bei den Alt-Nutzern ermittelte Haushaltsnettoeinkommen liegt bei 3.278 DM und damit um ca. 5% höher. Auch wenn man berücksichtigt, daß zwischen den Zeitpunkten von Mikrozensus und Nutzerbefragung die Einkommen gestiegen sein dürften und hierfür eine Steigerungsrate von ca. 2% ansetzt, wie sie von 1997 nach 1998 zu verzeichnen war, liegen die Einkommen der Alt-Nutzer dennoch höher als die aller Haushalte in den neuen Ländern.

⁶ Angaben zum Qualifikationsniveau der Mieter aus IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Auswirkungen des Mietenüberleitungsgesetzes auf die Mietenentwicklung in den neuen Ländern. Ergebnisse der Mieterbefragung 1996. Berlin 1996.

⁷ Statistisches Bundesamt Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Reihe 3 Haushalte und Familien, Vorberichte zu Ergebnissen des Mikrozensus 1997 und 1998. Eigene Berechnungen des IfS.

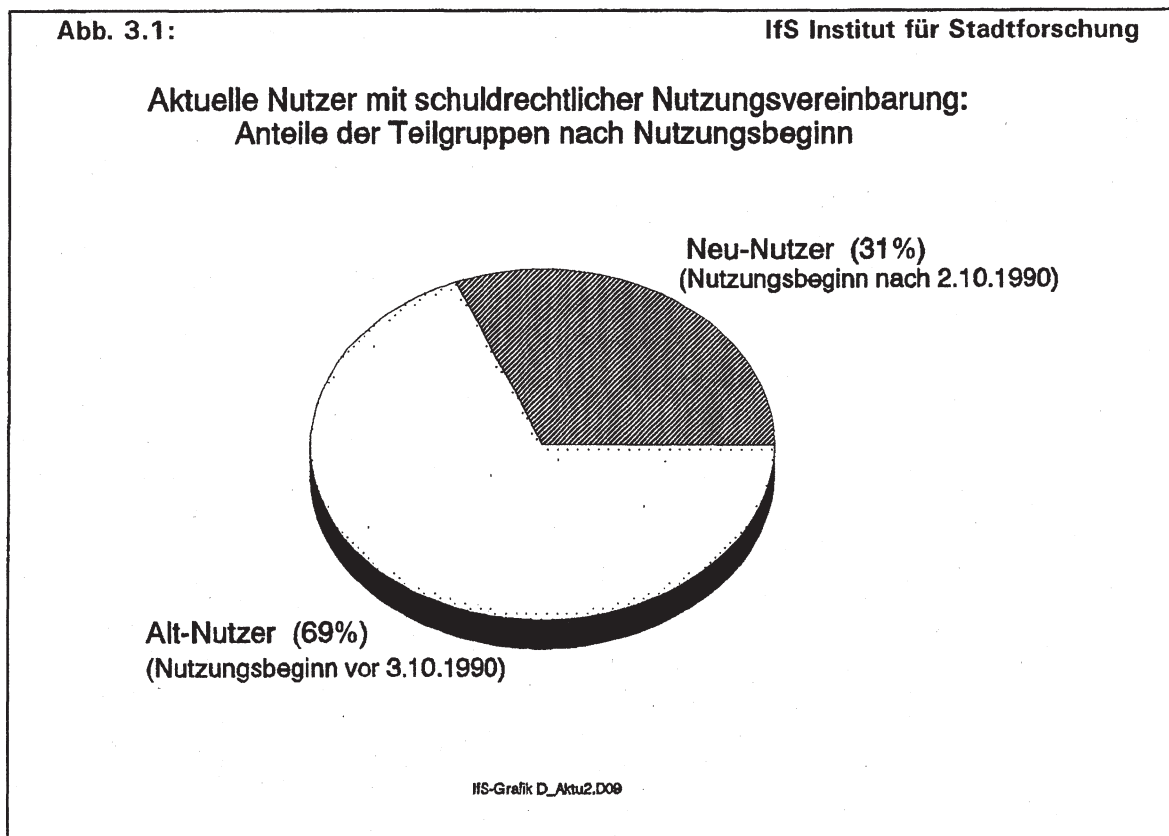
Anlage

3. Art der aktuellen Nutzungsverhältnisse und Merkmale der Erholungsgrundstücke

Gegenstand dieses Kapitels ist es, einen Überblick über den Bestand der aktuell auf der Grundlage eines schuldrechtlichen Vertrages genutzten Freizeit- und Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern zu geben. Dabei wird wiederum zwischen den verschiedenen Zeitpunkten der Vertragsabschlüsse bzw. den relevanten Rechtsvorschriften unterschieden: Auf der einen Seite den Vertragsabschlüssen vor dem 3.10.1990, für die die Nutzungsentsgeltverordnung bzw. das Schuldrechtanpassungsgesetz gilt (Alt-Nutzer), sowie auf der anderen Seite den Vertragsabschlüssen nach dem 2.10.1990 (Neu-Nutzer).

Bedeutung von Alt- und Neu-Verträgen bei den Nutzungsverhältnissen

69% der aktuell aufgrund eines schuldrechtlichen Nutzungsverhältnisses genutzten Erholungsgrundstücke entfallen auf Alt-Nutzer (Vertragsabschluß vor dem 3.10.1990) und 31% auf Neu-Nutzer bzw. Neuvertragsverhältnisse (Vertragsabschluß nach dem 2.10.1990; Abbildung 3.1).



Der ermittelte Anteil der Neuvertragsverhältnisse widerlegt die in der Fachdiskussion um Freizeitgrundstücke vielfach vertretene Auffassung, daß in den letzten Jahren nur wenige Neuverträge abgeschlossen wurden und daß deshalb nur wenige Entgelte nach der Vereinigung vereinbart worden seien, die als Grundlage für die Bestimmung ortsüblicher Entgelte verwendet werden können. Diese Auffassung bzw. eine Unterschätzung des Anteils der tatsächlichen Häufigkeit von Neu-Nutzungsverhältnissen erklärt sich zum einen möglicherweise durch einen speziellen örtlichen Blickwinkel bzw. den fehlenden flächendeckenden Überblick über das gesamte Geschehen der Nutzerwechsel in den neuen Ländern. Zum anderen läßt sich die Unterschätzung des Anteils der Neu-Nutzungsverhältnisse in der Fachdiskussion dadurch erklären, daß der ermittelte relativ hohe Anteil von 31% verteilt auf die ca. neun Jahre (3.10.1990 bis Mitte 1999) einer jährlichen Quote an abgeschlossenen Neu-Verträgen in einer Größenordnung nur zwischen 3% und 4% jährlich entspricht. Diese Größenordnung erscheint als vergleichsweise gering, wenn man sie mit anderen Bereichen des Immobilienmarktes vergleicht. So liegt sie beispielsweise erheblich unter der üblichen Fluktuation im Mietwohnungsbestand, die in den neuen Ländern in den letzten Jahren z. T. über 10% lag.

Regionale Verteilung

Die räumliche Verteilung der erfaßten Nutzungsverhältnisse von Freizeit- und Erholungsgrundstücken in den neuen Ländern spiegelt mit Ausnahme von Brandenburg und Berlin-Ost in etwa die räumliche Verteilung der Bevölkerung wider. Insgesamt liegen jeweils etwa die Hälfte der Grundstücke in den nördlichen neuen Ländern (Berlin-Ost, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt: 52%) und den südlichen neuen Ländern (Sachsen, Thüringen: 48%). Im bevölkerungsreichsten Land Sachsen liegen die meisten Freizeit- und Erholungsgrundstücke - rund ein Drittel der Erholungsgrundstücke. In den kleineren Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen befinden sich 10% bis 16% der Grundstücke. Im Ostteil der Stadt Berlin liegt der Anteil der Freizeit- und Erholungsgrundstücke von 2% deutlich unter dem des Anteils der Ost-Berliner an der Gesamtbevölkerung. Hingegen hat das Nachbarland Brandenburg mit 25% der Freizeit- und Erholungsgrundstücke einen überproportional großen Anteil am Gesamtbestand der Erholungsgrundstücke (Tabelle 3.1).

Statistisch gesicherte Aussagen zur Verteilung der Neu-Nutzungsverhältnisse auf die Bundesländer sind aufgrund geringer Fallzahlen nicht möglich. Es ergeben sich jedoch in den einzelnen Ländern keine erheblichen Abweichungen vom Durchschnitt des Gesamtgebietes (Alt-Nutzer 69%; Neu-Nutzer 31%). Es gibt daher keine Hinweise auf Länder bzw. Regionen mit einer besonders hohen oder besonders niedrigen Fluktuation.

Anlage

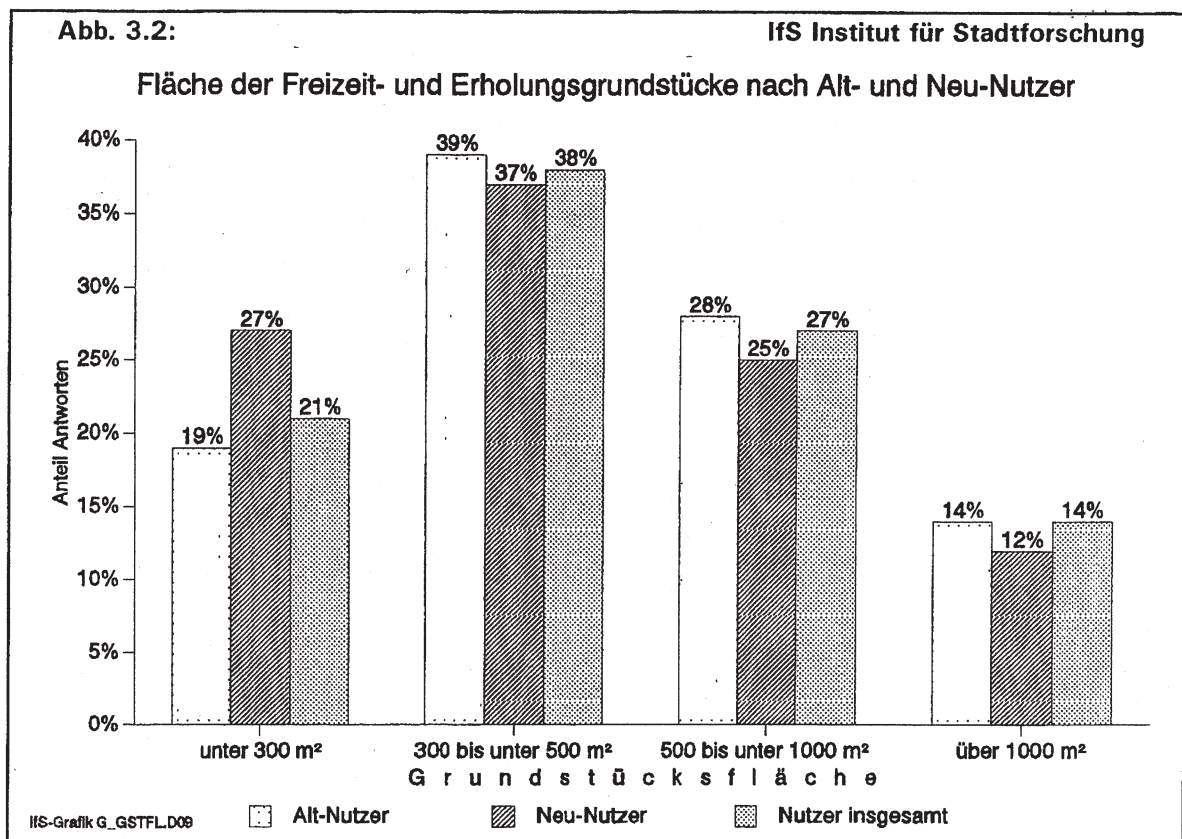
Tab. 3.1: Regionale Verteilung der Freizeit- und Erholungsgrundstücke und der Bevölkerung

	Freizeit- und Erholungsgrundstücke	Einwohner (31.12.1998)
Berlin (Ost)	2%	8%
Brandenburg	25%	17%
Mecklenburg-Vorpommern	10%	12%
Sachsen	32%	29%
Sachsen-Anhalt	15%	17%
Thüringen	16%	16%
Nord (Berlin-Ost, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt)	52%	54%
Süd (Sachsen, Thüringen)	48%	46%

Größe der Grundstücke

Etwa ein Fünftel (21%) der Freizeit- und Erholungsgrundstücke sind kleiner als 300 m² und entsprechen damit von der Größenordnung einem typischen Kleingarten. Knapp zwei Fünftel der Grundstücke weisen mit einer Fläche zwischen 300 und 499 m² eine mittlere Größe auf. Etwa ein Viertel der Nutzer (27%) verfügt mit Flächen von 500 bis 999 m² über eher größere Grundstücke. Sehr große Grundstücke von 1000 m² und mehr haben 14% der Nutzer. Die Neu-Nutzer haben etwas häufiger kleinere Grundstücke bzw. seltener große Grundstücke (unter 300 m²: 27%; 500 bis 999 m²: 25%; 1000 m² und mehr: 12%) als die Alt-Nutzer (unter 300 m²: 19%; 500 bis 999 m²: 28%; 1000 m² und mehr: 14%; Abbildung 3.2).¹ Dies deutet auf eine leicht überdurchschnittliche Fluktuation bei kleinen Grundstücken hin. Allerdings verfügen einige Neu-Nutzer auch über sehr große Grundstücke, so daß bei ihnen die durchschnittliche Grundstücksgröße (607 m²) über der von Alt-Nutzern (575 m²) liegt. Die durchschnittliche Grundstücksgröße aller Nutzer beträgt 585 m².

¹ Die ermittelten Größenordnungen weichen deutlich von den vom Interessenverband VDGN Verband Deutscher Grundstücksnutzer in einer Mitgliederbefragung erhobenen Daten ab (dort: 20% unter 500 m², 47% 500 bis 1.000 m² und 33% über 1.000 m²; vgl. Ausgewähltes Datenmaterial zur Anhörung am 29. September 1999). Hier ist auf die nicht bestehende Repräsentativität zu verweisen. Beispielsweise läßt sich der überproportionale Anteil von Nutzern mit großen Freizeitgrundstücken unter den Verbandsmitgliedern dadurch erklären, daß mit großen Grundstücken höhere Kosten verbunden sind und der höhere Problemdruck die Bereitschaft erhöht, Mitglied eines Verbands zu werden. Des weiteren flossen gemäß der Darstellung des VDGN im besonderen Umfang Daten aus Brandenburg ein (ca. 2.000 von ca. 5.000 Fällen) und keine aus Thüringen. Dabei sind gemäß der repräsentativen Befragung des IfS die Grundstücke in den nördlichen neuen Bundesländern im Durchschnitt größer als in den südlichen (644 m² gegenüber 522 m²), somit sind kleine Grundstücke in der VDGN-Erhebung unterrepräsentiert.



Die Grundstücke von Alt-Nutzern sind in Brandenburg im Durchschnitt am größten (721 m²). Mit deutlichem Abstand folgen Sachsen (591 m²), Sachsen-Anhalt (518 m²) und Mecklenburg-Vorpommern (506 m²). Über die durchschnittlich kleinsten Grundstücke verfügen die Alt-Nutzer in Thüringen (422 m²).

Der Anteil von Haushalten mit hohem Einkommensniveau ist unter den Nutzern (Alt- und Neu-Nutzer zusammen) von großen Grundstücken (ab 500 m²) höher als von Haushalten mit niedrigem Einkommensniveau (40% gegenüber 26%; Tabelle 3.2). Haushalte mit niedrigem Einkommensniveau haben entsprechend besonders häufig kleine Grundstücke (bis 300 m², 40%). Insgesamt zeigt sich ein Zusammenhang zwischen der Zahlungsfähigkeit und der Größe des genutzten Grundstücks, jedoch findet sich auch unter den Nutzern großer Grundstücke mit einem Anteil von 26% ein bedeutender Teil von Haushalten mit niedrigem Einkommensniveau.

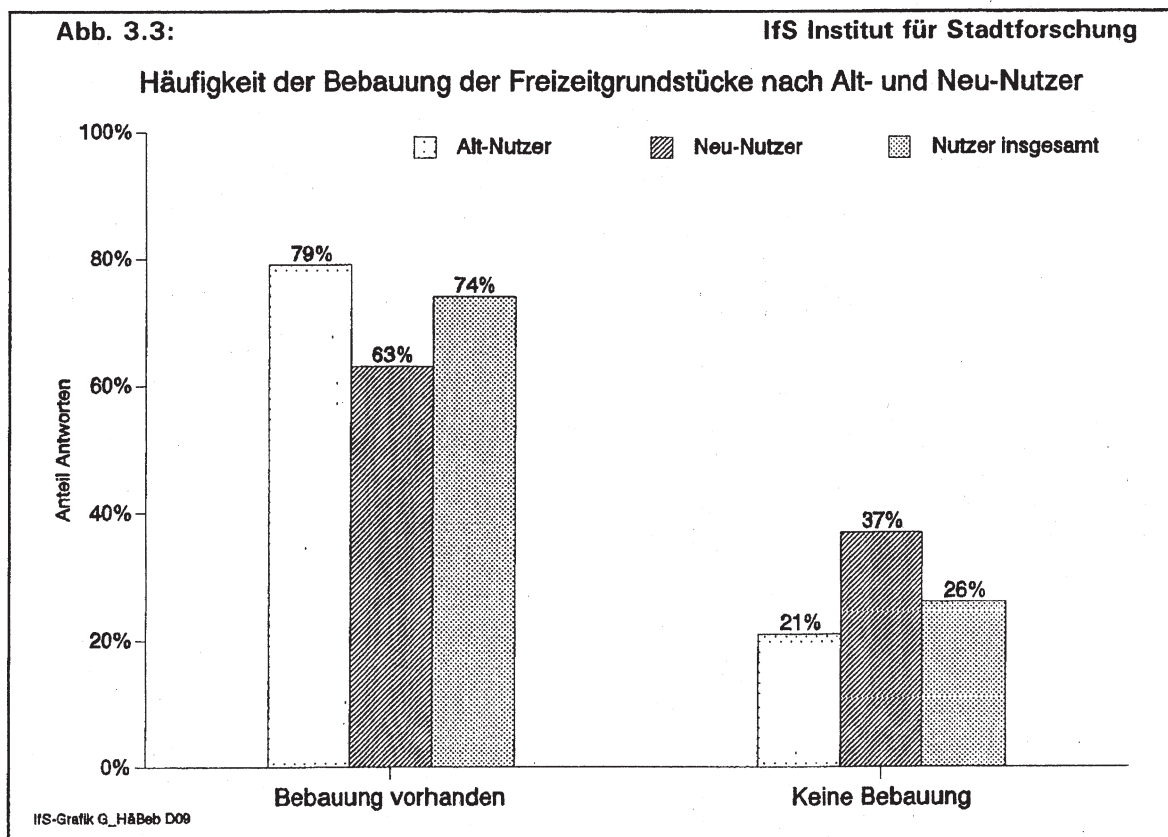
Anlage

Tab. 3.2: Fläche der Freizeit- und Erholungsgrundstücke nach haushaltsgrößenspezifischem Einkommensniveau der Nutzerhaushalte

	GRUNDSTÜCKSFÄHLE			Gesamt
	Unter 300 m ²	300 bis unter 500 m ²	500 m ² und mehr	
EINKOMMENSNIVEAU				
Hoch	30%	31%	40%	34%
Mittel	30%	35%	34%	34%
Niedrig	40%	34%	26%	32%
Gesamt	100%	100%	100%	100%

Bebauungsstruktur

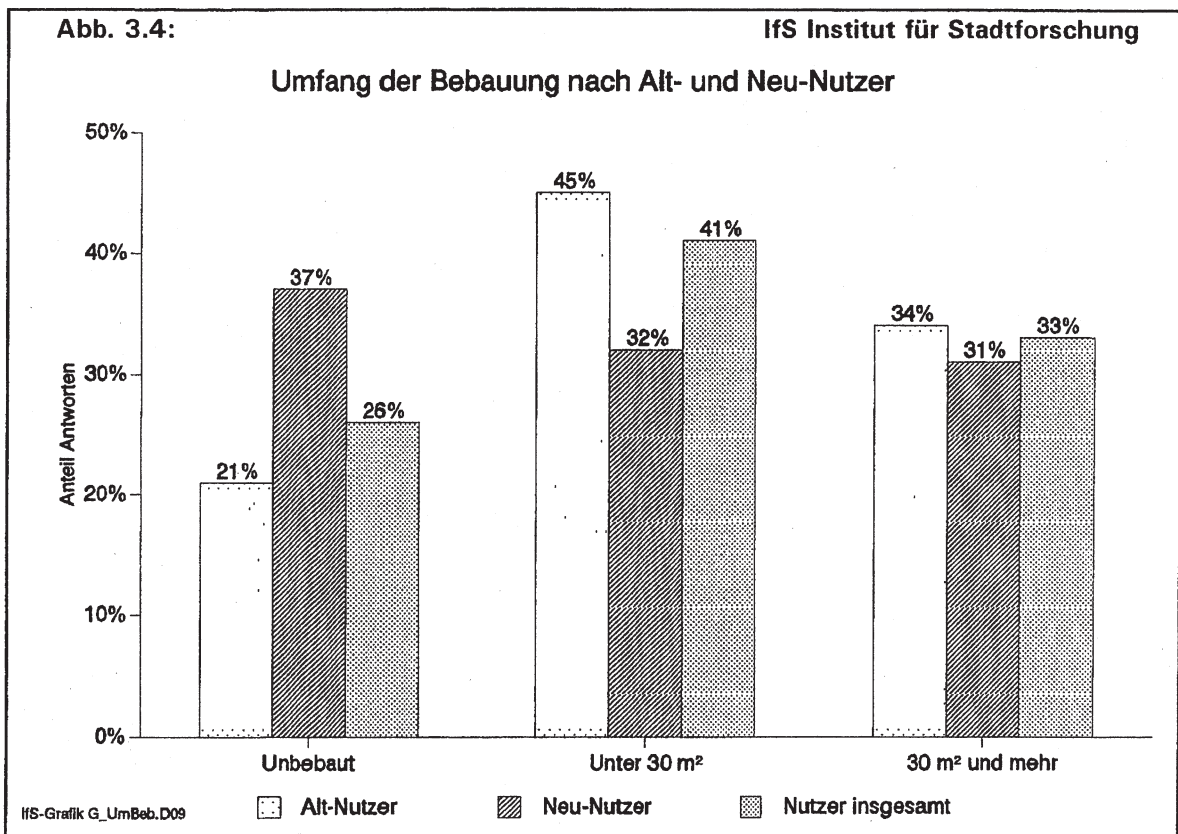
Knapp drei Viertel der Grundstücke (74%) haben nach Angaben der Nutzer eine Bebauung. Bei den Alt-Nutzern ist der Anteil mit 79% deutlich höher als bei den Neu-Nutzern (67%), was auf eine erhöhte Fluktuation bzw. Aufgabe unbebauter Grundstücke hindeutet (Abbildung 3.3).



Anlage

Bei 55% der bebauten Freizeitgrundstücke haben die Gebäude eine Grundfläche von unter 30 m²; darunter haben 39% eine Grundfläche von bis zu 24 m², was der in Kleingartenanlagen maximal zulässige Bebauung entspricht. 45% der Gebäude haben eine Grundfläche von 30 m² und mehr; darunter erreichen 17% mit 50 und mehr m² die Grundflächen kleinerer Häuser (teilweise auch Flächen in der Größenordnung von Einfamilienhäusern).

Bezogen auf alle Grundstücke weisen 41% eine Gebäudefläche von unter 30 m² auf und 33% eine Gebäudefläche von 30 m² und mehr (die übrigen 26% sind unbebaut). Der Anteil der Grundstücke mit einer Bebauung von 30 m² und mehr ist bei den Alt-Nutzern mit 34% etwas höher als bei den Neu-Nutzern, bei denen er 31% beträgt (Abbildung 3.4).



Bauliche Nutzung

Die Nutzungsentgeltverordnung stellt bei der Differenzierung der Obergrenzen der Entgelte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke auf die bauliche Nutzung ab. Untergeordnete

Anlage

Baulichkeiten wie Verschläge oder Holzschuppen zur Einlagerung von Gerätschaften begründen noch nicht die Eigenschaft eines "baulich genutzten Grundstücks".² Bei einem Wochenendhaus liegt hingegen immer eine bauliche Nutzung vor.³ Die durchgeführte Befragung ermöglicht keine Feststellung, ob eine bauliche Nutzung vorliegt; diese Einordnung kann nur am Einzelfall geprüft werden. Das Vorhandensein einer Übernachtungsmöglichkeit ist jedoch ein geeigneter Orientierungsmaßstab für die Bestimmung des Mindestanteils der im Sinne der NutzEV baulich genutzten Grundstücke am Gesamtbestand. Unter den Alt-Nutzern haben 61 % eine Übernachtungsmöglichkeit. In diesen Fällen kann eine bauliche Nutzung des Grundstücks im Sinne der NutzEV angenommen werden.

Von den Neu-Nutzern haben nur 50 % eine Übernachtungsmöglichkeit. Bei allen Nutzern weisen 58 % aller Grundstücke (bzw. 76 % aller bebauten Grundstücke) eine Übernachtungsmöglichkeit auf.

Der Anteil der Grundstücke, die über eine Übernachtungsmöglichkeit verfügen, nimmt mit dem Einkommen zu. Haushalte, die unter den aktuellen Nutzern über ein hohes Einkommensniveau verfügen, haben zu 72 % eine Übernachtungsmöglichkeit. Haushalte mit niedrigem Einkommensniveau hingegen nur zu 52 %. Umgekehrt haben die finanziell schwächeren Haushalte den höchsten Anteil in der Gruppe derer, die entweder überhaupt keine Bebauung oder nur über eine Bebauung ohne Übernachtungsmöglichkeit verfügen. Des weiteren zeigt Tabelle 3.3, daß es gerade die Haushalte mittleren Alters sind, die relativ häufig eine Übernachtungsmöglichkeit auf dem Erholungsgrundstück haben. Die älteren Haushalte haben hingegen den geringsten Anteil von Erholungsgrundstücken mit Übernachtungsmöglichkeit, jedoch liegt auch hier der Anteil bei 50 % (Tabelle 3.3).

² Siehe Gunnar Schnabel, Datschengrundstücke und andere Bodennutzungsverhältnisse, 2. Auflage, Berlin 1994, S. 114.

³ Siehe Gustav-Adolf Lübchen, Erholungsgrundstücke und Kleingärten in den neuen Bundesländern. Bestandsschutz - Eigentumsfragen - Nutzungsentgelt - Vorkaufsrecht, Freiburg i. Br./Berlin 1994, S. 66.

Tab. 3.3: Übernachtungsmöglichkeit der Freizeit- und Erholungsgrundstücke nach Pachtverhältnis, Haushaltsart und haushaltsgrößenspezifischem Einkommensniveau

	Grundstück	
	ohne Übernachtungsmöglichkeit	mit Übernachtungsmöglichkeit
GRUPPEN		
Alt-Nutzer	39%	61%
Neu-Nutzer	50%	50%
Gesamt	42%	58%
HAUSHALTSART		
Junge Haushalte	56%	44%
Mittlere Haushalte	38%	62%
Ältere Haushalte	50%	50%
Sonstige	33%	67%
Gesamt	42%	58%
EINKOMMENSNIVEAU		
Hoch	28%	72%
Mittel	45%	55%
Niedrig	49%	52%
Gesamt	42%	58%

Eigentümerstruktur

Von den befragten Nutzern gaben 50% an, daß Kommunen (Stadt oder Gemeinde) Eigentümer ihres Grundstückes sind (Tabelle 3.4). Privateigentümer (Privatpersonen, Eigentümergemeinschaft) sind mit einem Anteil von 33% ebenfalls eine bedeutende Eigentümergruppe. Unternehmen und Betriebe einschließlich der Treuhandnachfolgerinstitutionen wurden von lediglich 8% als Eigentümer angegeben. 9% sind "Sonstige Eigentümer".⁴

Tab. 3.4: Eigentümer der Freizeit- und Erholungsgrundstücke nach Alt- und Neu-Nutzer

	GRUPPEN		Gesamt
	Alt-Nutzer	Neu-Nutzer	
EIGENTÜMER			
Kommunal	47%	56%	50%
Private/sonst. Eigentümer	53%	44%	50%
davon:			
Treuhand/Unternehmen/Betrieb	8%	9%	8%
Privateigentümer	35%	28%	33%
Sonstige	10%	7%	9%

⁴ Es ist zu vermuten, daß der Anteil der Kommunen unter den Eigentümern etwas überschätzt ist, da diese 1999 noch Grundstücke verwalten, die Eigentum Dritter sind oder deren Eigentumszuordnung strittig ist.

Anlage

Im folgenden wird zwischen zwei Eigentümergruppen unterschieden: kommunalen und privaten bzw. sonstigen Eigentümern. Neu-Nutzer haben etwas häufiger einen Nutzungsvertrag mit einer Kommune als Alt-Nutzer (56% gegenüber 47%). Dies spricht für eine leicht überdurchschnittliche Fluktuation bei den kommunalen Eigentümern.

Bei den Strukturmerkmalen der Grundstücke zeigen sich für die beiden Eigentümergruppen leichte Unterschiede (vgl. Tabelle 3.5):

- Die kommunalen Grundstücke sind häufig kleiner als die der privaten bzw. sonstigen Eigentümer (unter 400 m²: 49% gegenüber 38%).
- Der Anteil unbebauter Grundstücke ist im kommunalen Eigentum geringer, die Grundstücke sind jedoch häufig mit kleineren Gebäude (unter 30 m² Grundfläche) bebaut.
- In den südlichen Bundesländern Thüringen und Sachsen haben die kommunalen Eigentümer einen größeren Anteil der Grundstücke als in den nördlichen Bundesländern (55% gegenüber 45%).

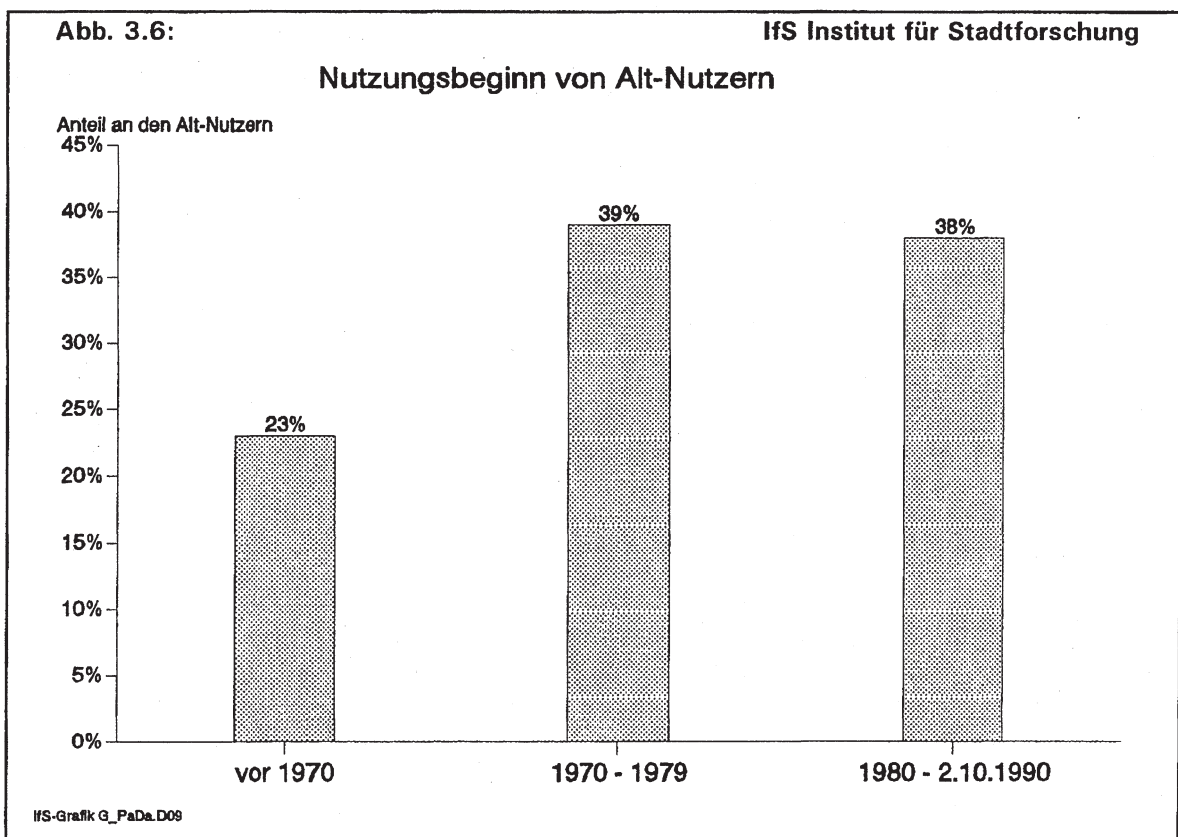
Tab. 3.5: Bebauungsstruktur und regionale Verteilung nach Eigentümergruppen

	EIGENTÜMER	
	Kommunal	Private/ sonstige Eigentümer
GRUNDSTÜCKSFÄCHE		
Unter 400 m ²	49%	38%
400 m ² und mehr	51%	62%
Gesamt	100%	100%
BEBAUUNG/GEBÄUDEFLÄCHE		
Unbebaut	24%	27%
Unter 30 m ²	45%	35%
30 m ² und mehr	31%	38%
Gesamt	100%	100%
LAGE DES GRUNDSTÜCKES		
Süd (Sachsen, Thüringen)	55%	45%
Nord (Berlin-Ost, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt)	45%	55%
Gesamt	100%	100%

Die kommunalen Eigentümer haben häufiger ein Nutzungsverhältnis mit Haushalten, die über ein hohes Einkommensniveau verfügen (39%) als private bzw. sonstige Eigentümer (31%). Insoweit nehmen die kommunalen Eigentümer insgesamt keine besondere soziale Funktion durch eine überproportionale Versorgung finanziell schwächerer Haushalte mit Erholungsgrundstücken wahr.

Beginn der Nutzungsverhältnisse

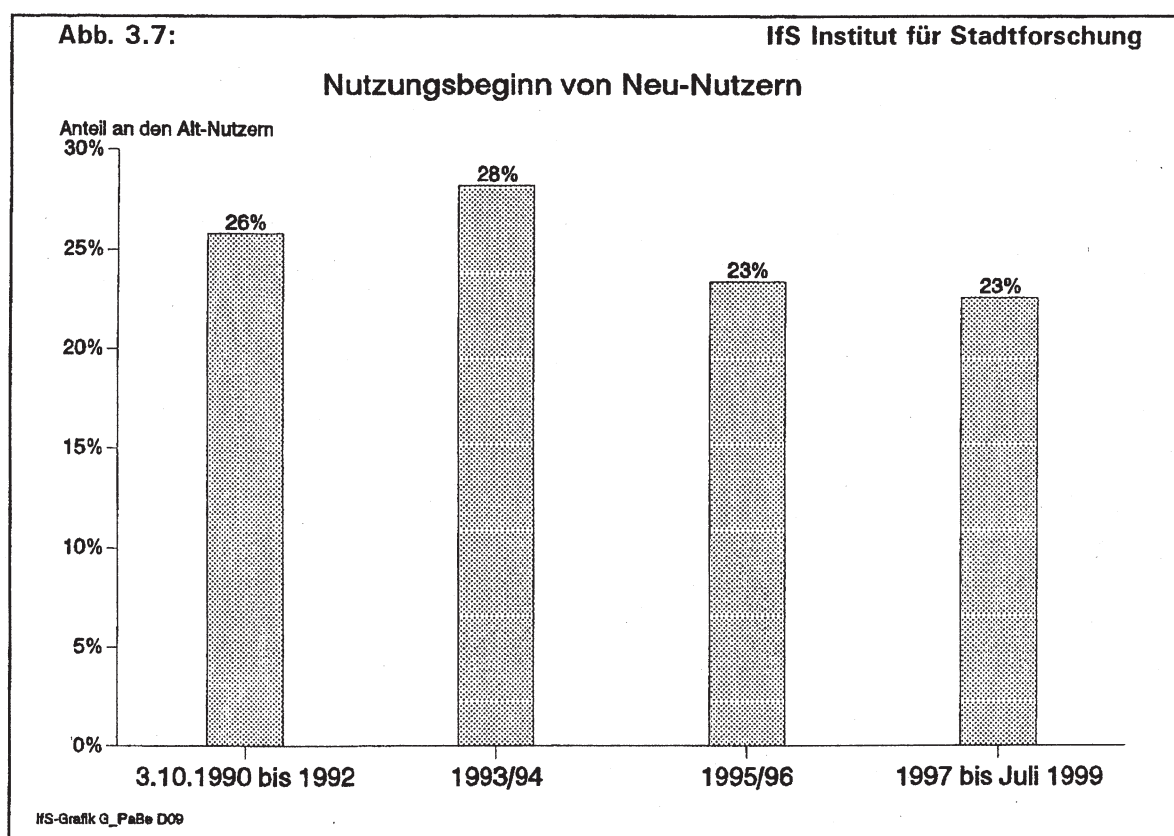
Die Dauer der Nutzungsverhältnisse wird im folgenden für Alt- und Neu-Nutzer getrennt betrachtet. Die Alt-Nutzer nutzen ihr Grundstück seit durchschnittlich 23 Jahren. Unter den Alt-Nutzern haben 38% ihr Nutzungsverhältnis in den 80er Jahren bzw. im Jahr 1990 vor der deutschen Vereinigung begonnen (Abbildung 3.6). 39% der Alt-Nutzer nutzen ihr Grundstück seit den 70er Jahren. Schon vor 1970 haben 23% der Alt-Nutzer ihr Nutzungsverhältnis begonnen. Zwischen der Nutzungsdauer und den Strukturmerkmalen der Grundstücke (z. B. Bebauung) oder der Sozialstruktur der Alt-Nutzer bestehen keine signifikanten Zusammenhänge.



Die Neu-Nutzer nutzen ihr Grundstück seit durchschnittlich 5 Jahren. Unter den Neu-Nutzern schlossen 26% in den ersten zweieinviertel Jahren nach der Vereinigung (2.10.1990 bis 31.12.1992) ihren Nutzungsvertrag ab. In den folgenden zwei Jahren 1993 und 1994 taten dies 28% der Neu-Nutzer. Im Zweijahreszeitraum 1995/1996 haben nur 23% der aktuellen Neu-Nutzer einen Vertrag abgeschlossen. In den zweieinhalb Jahren von 1997 bis zur Durchführung der Befragung Mitte 1999 haben ebenfalls nur 23% der

Anlage

Neu-Nutzer ihr Pachtverhältnis begonnen (Abbildung 3.7). Hinsichtlich der größeren Aktivität beim Abschluß von neuen Verträgen in der ersten Hälfte der 90er ist zu berücksichtigen, daß bereits einige damals geschlossene Verträge wieder gekündigt wurden (siehe Kapitel 7), mithin die Anzahl der in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung abgeschlossenen Verträge noch höher ist. Insgesamt ergibt sich somit eine leicht rückläufige Entwicklung bei den Neu-Verträgen.



Zwischen dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und den Strukturmerkmalen der Grundstücke (z. B. Bebauung) oder der Sozialstruktur bestehen keine signifikanten Zusammenhänge. D. h., im Zeitverlauf wurden keine bestimmten Grundstücksformen vorrangig aufgegeben bzw. gepachtet und das Verhalten der sozialen Gruppen war nicht zu bestimmten Zeiten unterschiedlich.

Distanzen zwischen Wohnort und Erholungsgrundstück

Die Freizeit- und Erholungsgrundstücke sind zumeist nicht weit von den Wohnstandorten der Nutzer entfernt. Für 82% der Nutzer ist das Grundstück weniger als 25 km entfernt

Anlage

und somit - sofern ein Auto vorhanden ist - auch für Erwerbstätige während der Arbeitswoche problemlos nutzbar. Lediglich 18% der Nutzer nehmen mit 25 km oder mehr längere Distanzen in Kauf. Zwischen Alt-Nutzern und Neu-Nutzern bestehen dabei leichte Unterschiede, wobei die Neu-Nutzer etwas häufiger längere Distanzen überwinden (Tabelle 3.6).

Tab. 3.6: Entfernung zwischen Wohnort und Erholungsgrundstück nach Pachtverhältnis, Grundstücksgröße, baulicher Nutzung und haushaltsgrößenspezifischem Einkommensniveau

	ENTFERNUNG GRUNDSTÜCK	
	Weniger als 25 km	25 km und mehr
GRUPPEN		
Alt-Nutzer	83%	17%
Neu-Nutzer	78%	22%
Gesamt	82%	18%
GRUNDSTÜCKSFLÄCHE		
Unter 400 m ²	89%	11%
400 m ² und mehr	77%	23%
Gesamt	82%	18%
BAULICHE NUTZUNG		
ohne Bebauung/Übernachtungsmöglichkeit	92%	8%
mit Übernachtungsmöglichkeit	74%	26%
Gesamt	82%	18%
EINKOMMENSNIVEAU		
Hoch	72%	28%
Mittel	85%	15%
Niedrig	89%	11%
Gesamt	82%	18%

Die Nutzer größerer, mindestens 400 m² großer Grundstücke nehmen deutlich häufiger größere Distanzen in Kauf als die kleineren Grundstücke (23% gegenüber 11%). Gleiches gilt für Nutzer, deren Grundstück aufgrund einer Übernachtungsmöglichkeit intensiver genutzt werden kann (26% gegenüber 8%). Es zeigt sich eine Bereitschaft, für bessere Qualitätsmerkmale des Grundstücks größere Distanzen in Kauf zu nehmen.

Haushalte mit hohem Einkommensniveau legen deutlich häufiger größere Distanzen zu ihrem Erholungsgrundstück zurück als Nutzer mit niedrigem Einkommensniveau (28% gegenüber 11%). Die überdurchschnittlichen Anteile zahlungskräftiger Haushalte, großer Grundstücke und einer Übernachtungsmöglichkeit weisen darauf hin, daß die weiter entfernten Grundstücke besonders attraktiv sein dürften.

Anlage

4. Nutzungsentgelte für Erholungsgrundstücke

Gegenstand dieses Kapitels ist die Analyse der Höhe der Entgelte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke und der finanziellen Belastung der Haushalte durch die Entgelte. Einführend wird ein Überblick über die Höhe und die Streuung der Entgelte gegeben. Anschließend werden verschiedene Einflußfaktoren auf die Höhe der Entgelte analysiert. Im Mittelpunkt des Interesses stehen die Entgelte der Alt-Nutzer (Beginn des Nutzungsverhältnisses vor dem 3.10.1990). Aus Gründen des Vergleichs werden zusätzlich die Höhe der Entgelte der Neu-Nutzer (Beginn des Nutzungsverhältnisses nach dem 2.10.1990) und die Höhe aller Entgelte dargestellt. Zum Abschluß des Kapitels wird die Höhe der Belastung des Haushaltseinkommens der Nutzer durch das Entgelt untersucht.

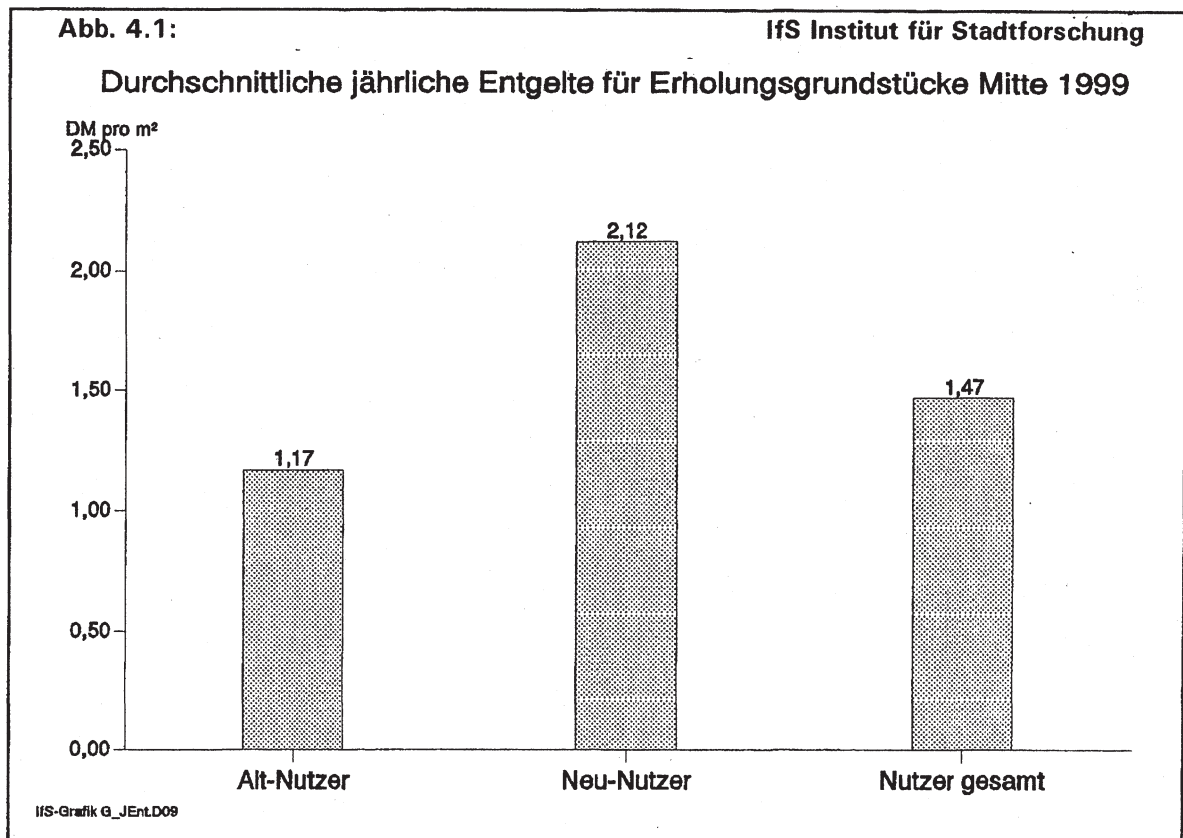
4.1 Niveau und Streuung der Jahresentgelte von Alt- und Neu-Nutzern

Die durchschnittliche Höhe des jährlichen Nutzungsentgelts für Freizeit- und Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern lag Mitte 1999 bei 860 DM. Die jährlichen Entgelte der Alt-Nutzer, die den Regelungen der Nutzungsentgeltverordnung unterliegen, betragen im Schnitt 673 DM. Neu-Nutzer, deren Entgelte zwischen Nutzer und Eigentümer nach der Vereinigung neu bzw. frei vereinbart wurden, bezahlen im Schnitt 1.287 DM und somit ein um 91 % höheres Entgelt als die Alt-Nutzer.

Bezogen auf die Grundstücksfläche beträgt die durchschnittliche Höhe des jährlichen Nutzungsentgelts für Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern 1,47 DM pro m².¹ Die jährlichen Entgelte der Alt-Nutzer liegen im Schnitt bei 1,17 DM pro m² und die der Neu-Nutzer im Schnitt bei 2,12 DM pro m² (Abbildung 4.1).²

¹ Die Nutzungsentgelte pro m² und Jahr wurden aufgrund der Angaben zum aktuellen Nutzungsentgelt sowie Angaben zur Grundstücksgröße errechnet.

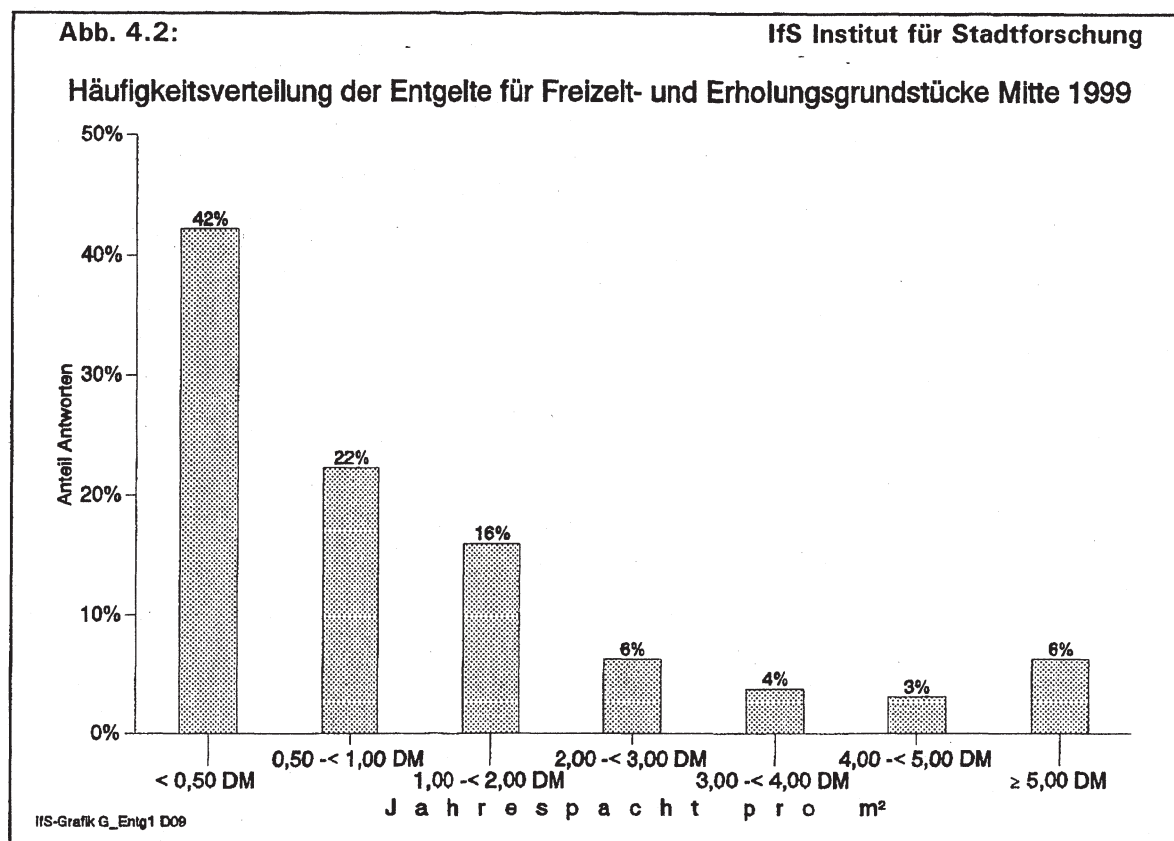
² Die vom Interessenverband VdGN Verband Deutscher Grundstücksnutzer zu einem ähnlichen Zeitpunkt ermittelten Entgelthöhen, die zur Verbandsanhörung des Bundesministeriums der Justiz vom 29.9.1999 vorgestellt wurden, weichen von den Ergebnissen der Befragung des IfS nur wenig ab, so daß sich die Ergebnisse gegenseitig bestätigen. Als durchschnittliches jährliches Entgelt wurden vom VdGN 1,34 DM pro m², für Neuverträge (hier: Neu-Nutzer) 2,00 DM pro m² und für NutzEV-Entgelte (hier: Alt-Nutzer) 1,25 DM pro m² ermittelt. Die geringen Abweichungen erklären sich aus der nicht bestehenden Repräsentativität der VdGN-Erhebung, da sich die Befragung lediglich auf Mitglieder erstreckte und nicht alle neuen Bundesländer abdeckte. Daß durch den VdGN für die Alt-Nutzer ein höheres Entgelt als bei der IfS-Befragung ermittelt wurde, erklärt sich beispielsweise über die Nichteinbeziehung von Entgelten aus dem Land Thüringen bei der VdGN-Befragung, das nach den Ergebnissen der IfS-Befragung unterdurchschnittliche Entgelte aufweist.



Die von den Neu-Nutzern entrichteten Entgelte sind nicht gleichzusetzen mit den ortsüblichen Entgelten. Ortsübliche Entgelte können nur auf örtlicher Ebene und für einzelne bzw. Gruppen von Grundstücken ermittelt werden. Die Frage, welchen Abstand die Entgelte, die der Nutzungsentgeltverordnung unterliegen, zu den ortsüblichen Entgelten haben, läßt sich demnach mit den ermittelten Entgelten der Alt- und Neu-Nutzer nicht direkt beantworten. Jedoch ergeben sich Hinweise auf die Größenordnung der Differenz zwischen den Entgelten für NutzEV-Grundstücke und den ortsüblichen Entgelten. Der große Abstand zwischen den Entgelten von Alt- und Neu-Nutzern deutet darauf hin, daß die NutzEV-Entgelte vielfach noch unter den ortsüblichen Entgelten liegen dürften.

Abbildung 4.2 zeigt, daß rund zwei Fünftel (42%) aller aktuellen Entgelte unter 0,50 DM pro m² liegen. In die Klasse von 0,50 bis 0,99 DM pro m² fallen weitere 22% der Fälle und in die Klasse von 1,00 bis 1,99 DM pro m² 16%. 6% der Nutzer bezahlen zwischen 2,00 und 2,99 DM pro m², 4% zwischen 3,00 und 3,99 DM pro m² und 3% zwischen 4,00 und 4,99 DM pro m². Noch höhere Nutzungsentgelte von 5 DM pro m² und mehr werden von 6% der Nutzer entrichtet. Insgesamt haben die Nutzungsentgelte einen Schwerpunkt bei den eher niedrigen Entgelten, sie weisen aber eine sehr große Streuung nach oben auf.

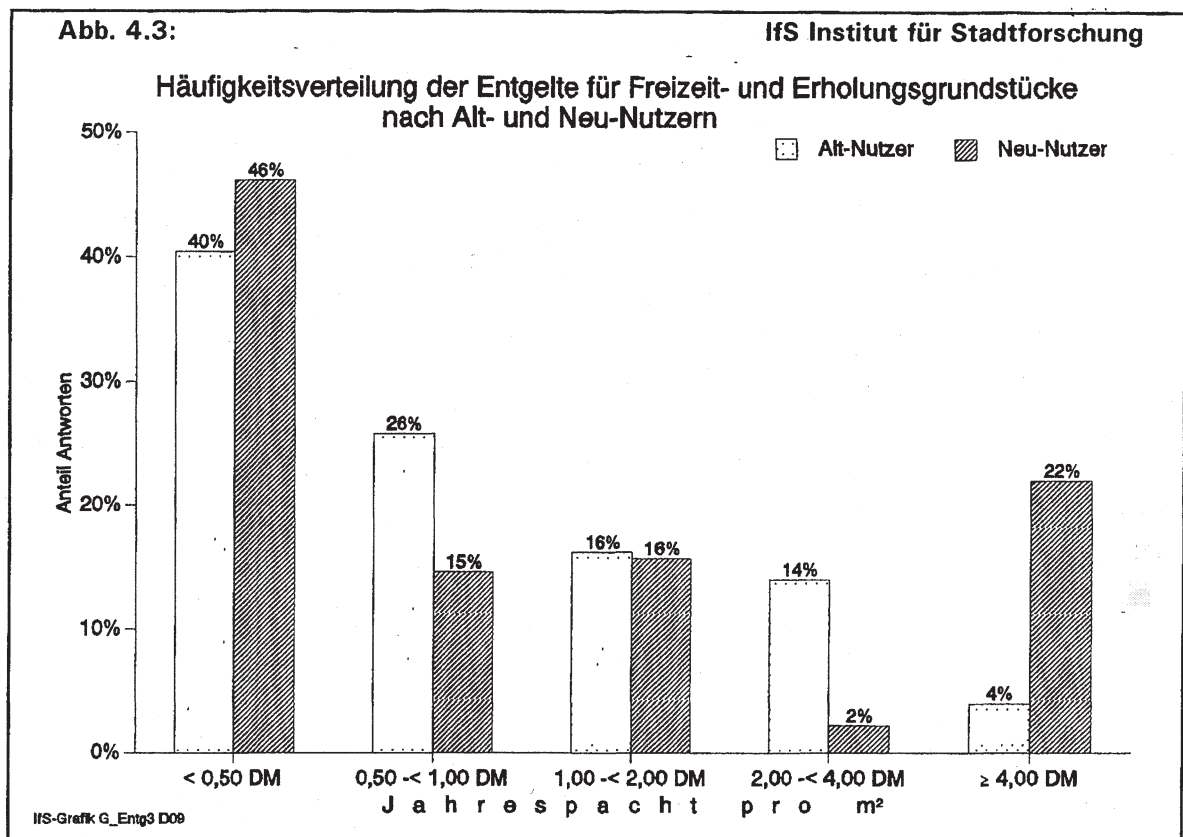
Anlage



Es könnte erwartet werden, daß die Entgelte der Neu-Nutzer aufgrund der Möglichkeit der freien Vereinbarung generell höher liegen als die Entgelte der Alt-Nutzer. Dies ist jedoch nur teilweise der Fall. So ist der Anteil der besonders niedrigen Entgelte bei den Neu-Nutzern sogar noch etwas größer als bei den Alt-Nutzern: unter 0,50 DM pro m² bezahlen 40% der Alt-Nutzer und 46% der Neu-Nutzer (Abbildung 4.3).

Wie Abbildung 4.3 zeigt, sind gleichzeitig die Anteile der Neu-Nutzer, die besonders hohe Entgelte bezahlen, wesentlich höher als bei den Alt-Nutzern. Entgelte von 4,00 DM pro m² und mehr bezahlen insgesamt 4% der Alt-Nutzer und 22% der Neu-Nutzer. Im Bereich zwischen 0,50 und 3,99 DM pro m² ist der Anteil der Alt-Nutzer mit 56% deutlich höher als der Anteil der Neu-Nutzer (33%).

Das oben dargestellte durchschnittliche Entgelt der Neu-Nutzer liegt somit nicht aufgrund eines generell höheren Niveaus über dem Entgelt der Alt-Nutzer. Vielmehr ist das sehr hohe Niveau (4,00 DM pro m² und mehr) eines Teils der Entgelte der Neu-Nutzer hierfür ausschlaggebend.



Dies deutet darauf hin, daß bei einem großen Teil der Nutzungsentgelte kein Unterschied gemacht wurde zwischen Erhöhungen auf Grundlage der Nutzungsentgeltverordnung und neu bzw. frei vereinbarten Entgelten. Dies könnte zum einen an dem Erhöhungsverhalten der Eigentümer liegen, mögliche vorhandene Anhebungsspielräume bei einem Nutzerwechsel nicht zu nutzen. Zum anderen könnte dies an der tatsächlichen bzw. vom Eigentümer befürchteten Überschreitung des ortsüblichen Entgelts bei einer weiteren Anhebung liegen. Offensichtlich wurde bislang lediglich bei einem begrenzten Marktsegment von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, von neuen Nutzern deutlich höhere Entgelte als von Alt-Nutzern zu verlangen.³

4.2 Einflußfaktoren auf die Höhe der Nutzungsentgelte

Im folgenden wird die Höhe der Nutzungsentgelte in Abhängigkeit von verschiedenen sachlichen und räumlichen Strukturmerkmalen analysiert. Dabei werden insbesondere die

³ Die Befragung kommunaler Eigentümer zeigte, daß diese bedeutenden Eigentümer sehr häufig bei Neuverträgen Entgelte vereinbaren, die dem Entgeltniveau für vor dem 03.10.1990 geschlossene Nutzungsverhältnisse entsprechen (siehe unten und Kapitel 11).

Anlage

Nutzungsentgelte der Alt-Nutzer dargestellt, die im Mittelpunkt des Interesses bei der Untersuchung der Praxis der Nutzungsentgeltverordnung stehen. Da die Gruppe der Neu-Nutzer kleiner ist als die der Alt-Nutzer, können die Entgelte der Neu-Nutzer nicht immer in der gleichen Tiefe bzw. Differenzierung wie die Entgelte der Alt-Nutzer dargestellt werden. Um dennoch Vergleiche herzustellen, werden diese an einigen Stellen auf der Grundlage zusammengefaßter Merkmalskategorien durchgeführt.

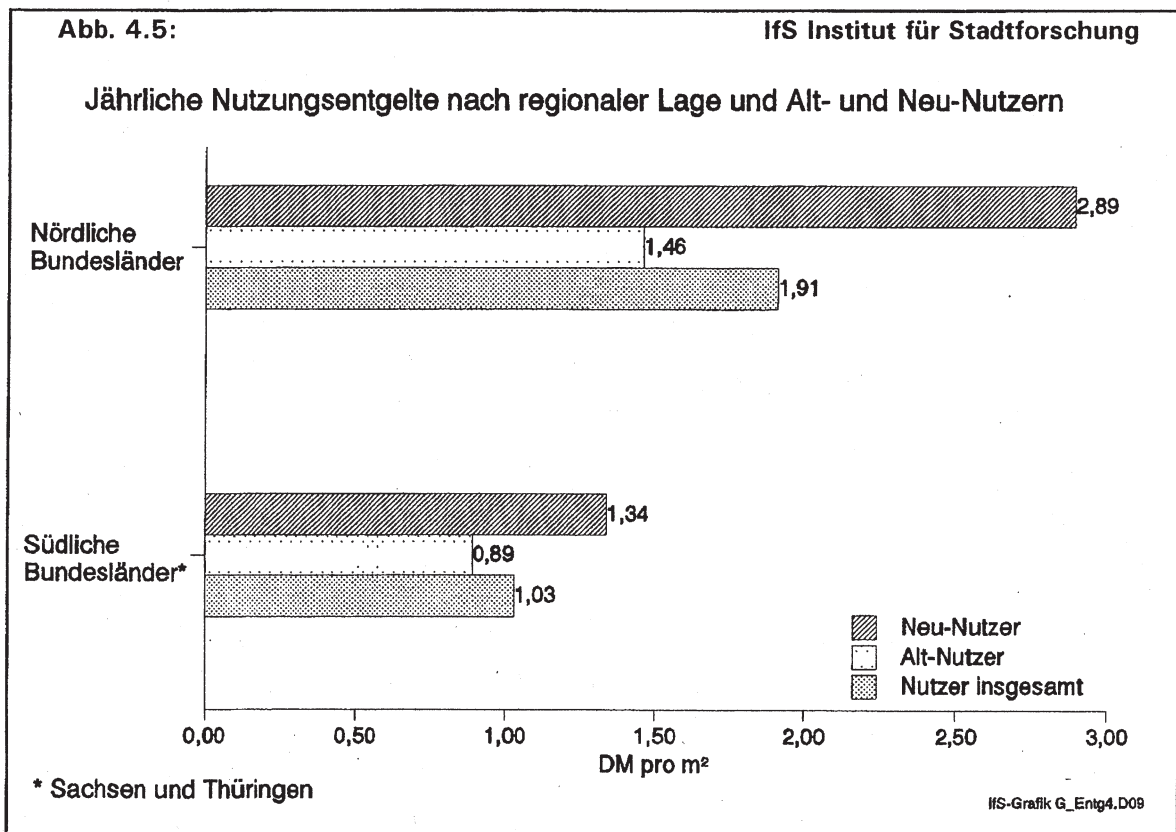
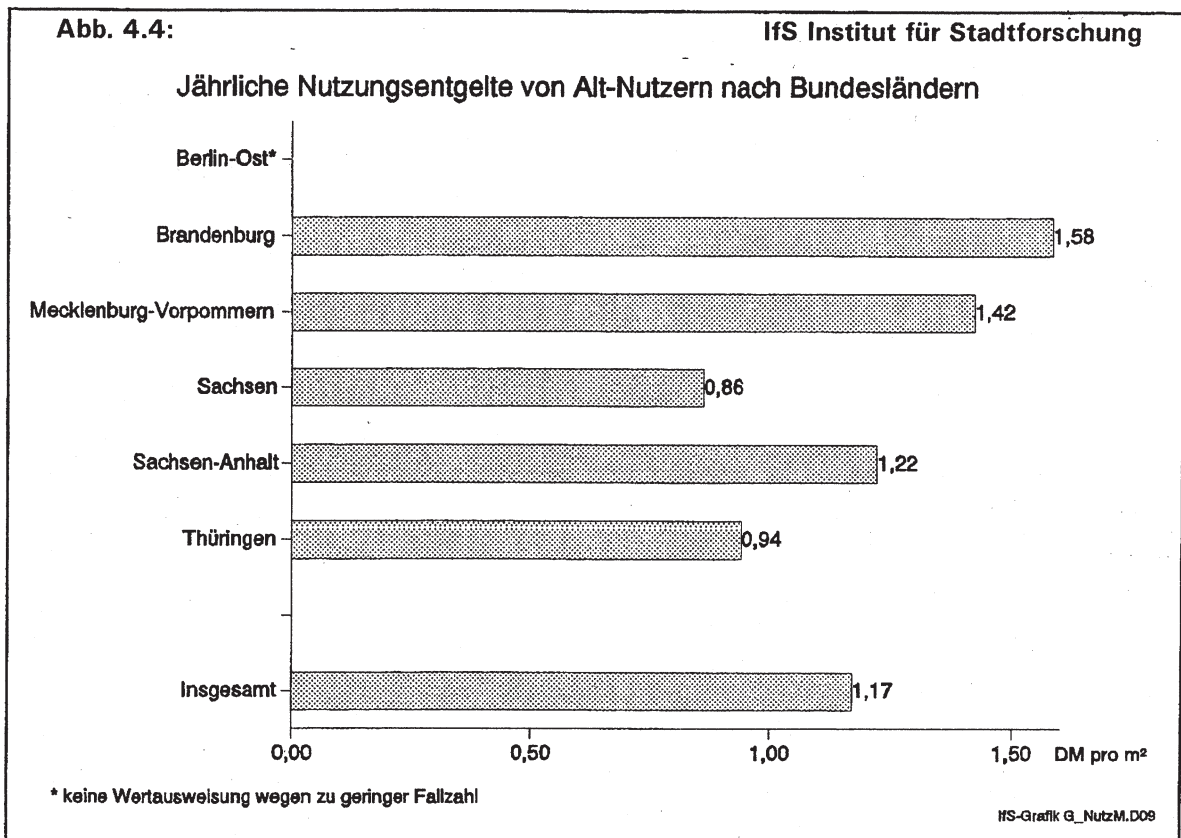
Regionale Unterschiede

Abbildung 4.4 zeigt die Höhe der Nutzungsentgelte der Alt-Nutzer unterschieden nach Bundesländern (für Neu-Nutzer ist die Differenzierung der Entgelte nach einzelnen Bundesländern aufgrund der Fallzahlen nicht möglich, sie wurde jedoch auf der Grundlage von Ländergruppen durchgeführt; siehe unten). Mit Abstand die höchsten Entgelte sind von den Alt-Nutzern in den Ländern Brandenburg (1,58 DM pro m²) und Mecklenburg-Vorpommern (1,42 DM pro m²) zu zahlen. Leicht überdurchschnittliche Entgelte weist das Land Sachsen-Anhalt auf (1,22 DM pro m²). Die niedrigsten Entgelte werden von den Alt-Nutzern in den Ländern Thüringen (0,94 DM pro m²) und Sachsen (0,86 DM pro m²) entrichtet. Für die Entgelte im Ostteil von Berlin ist die Fallzahl zu gering, um einen Wert ausweisen zu können.

Bei den Entgelten der Alt-Nutzer läßt sich somit ein Nord-Süd-Gefälle feststellen. Faßt man die Entgelte von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin-Ost und Sachsen-Anhalt zusammen, so ergibt sich für die nördlichen neuen Bundesländer ein Entgelt für Alt-Nutzer von 1,46 DM pro m². In den südlichen Bundesländern (Sachsen und Thüringen) ist der entsprechende Wert mit 0,89 DM pro m² deutlich niedriger und beträgt nur 60% des Niveaus des Nordens (Abbildung 4.5).

Auch bei den Entgelten der Neu-Nutzer besteht ein erhebliches Gefälle zwischen Norden und Süden. In den nördlichen Bundesländern haben die Neu-Nutzer im Schnitt 2,89 DM pro m² zu entrichten, in den südlichen Bundesländern dagegen nur 1,34 DM pro m² (46% des Niveaus des Nordens).

Der Abstand zwischen den Entgelten von Alt- und Neu-Nutzern ist im Norden deutlich höher als im Süden. In den südlichen Bundesländern liegen die Entgelte der Alt-Nutzer bei 66% des Niveaus der Entgelte der Neu-Nutzer. In den nördlichen Bundesländern sind es dagegen 51% des Niveaus der Entgelte der Neu-Nutzer.



Anlage

Auf Grundlage dieser Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, daß in den nördlichen Bundesländern die ortsüblichen Entgelte im Schnitt wesentlich höher sind als in den südlichen Bundesländern. In der Folge haben sich die Entgelte, die der Nutzungsentgeltverordnung unterliegen, im Norden dynamischer entwickelt und ein höheres Niveau erreicht als im Süden. Die generell höheren Entgelte im Norden lassen sich durch die tendenziell höhere Attraktivität der Grundstücke erklären (landschaftlich attraktive Seengebiete, Küste, generell hoher Anteil von Wassergrundstücken und Wassernähe).

Unterschiede nach der Gemeindegröße

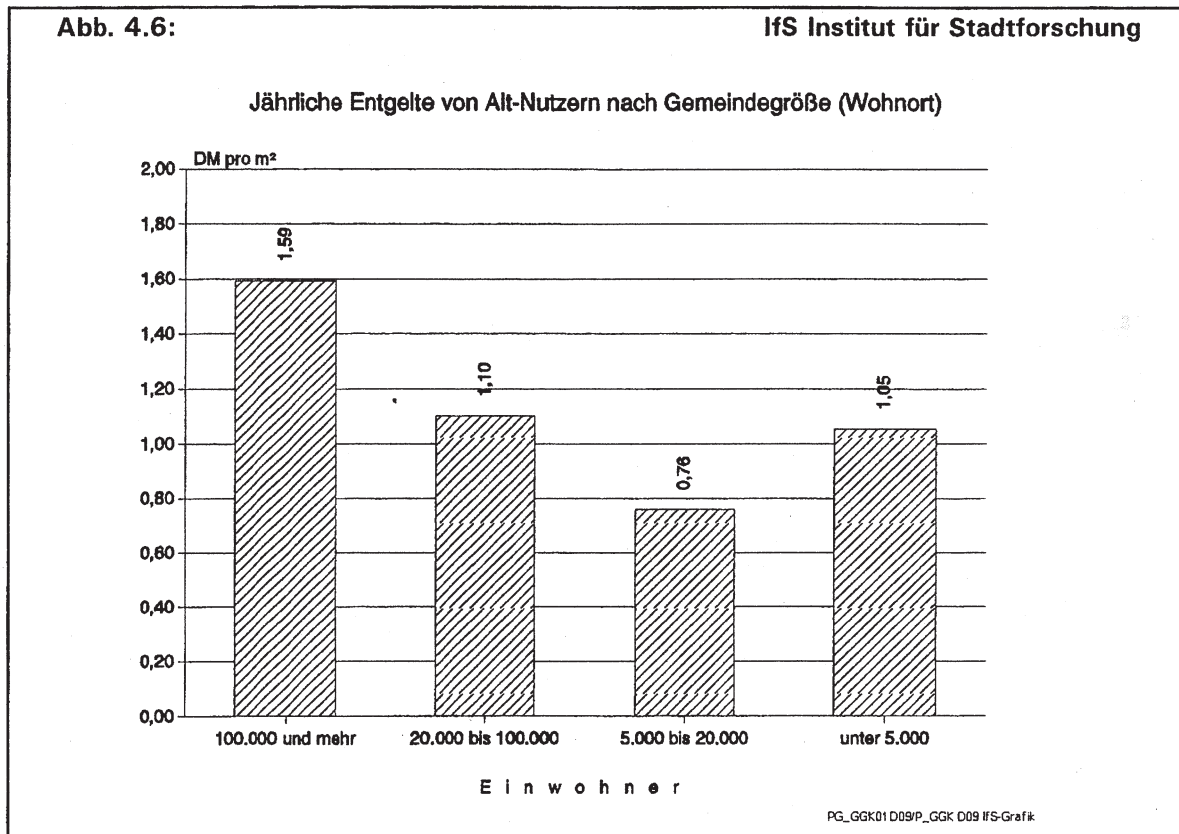
Die Ortsgröße wurde bei der Befragung für den Wohnort der Nutzer erhoben, so daß die im folgenden ausgewiesenen Entgelte nicht die Ortsgröße darstellen, in denen sich die Grundstücke befinden, sondern die Ortsgrößenklasse des Wohnortes des Nutzers. Dies bedarf zunächst einiger weiterer Erläuterungen. Eine auf den Ort des Grundstücks bezogene Einteilung hätte erhebliche Nachteile: In kleineren Orten gelegene Grundstücke können sowohl in der Nähe eines großen Zentrums als auch in rein ländlichen Gebieten liegen. Hierdurch werden Orte mit hohen und niedrigen Entgelten in einer Ortsgrößenklasse zusammengefaßt bzw. die Unterschiede zwischen städtisch und ländlich geprägten Gebieten nivelliert.

Dagegen hat die auf den Wohnort des Nutzers bezogene Ortsgrößeneinteilung den Vorteil, den Einfluß einer größeren Stadt bzw. eines Zentrums auf die Entgelthöhe in Umlandgemeinden abbilden zu können. Da sich mehr als vier Fünftel der Grundstücke in einem Umkreis von 25 km des Wohnorts des Nutzers befinden, besteht ein starker räumlicher Zusammenhang zwischen der Lage des Grundstücks und dem Wohnort des Nutzers. Umlandgrundstücke, die von Stadtbewohnern genutzt werden, werden hierdurch der Ortsgröße der Stadt zugeordnet. Die jeweilige Stadt bzw. die Nachfrage der Stadtbewohner dürfte das Niveau der Entgelte in einem Stadt-Umland-Raum in der Regel entscheidend prägen. Die auf den Wohnort des Nutzers bezogene Ortsgrößeneinteilung berücksichtigt daher den räumlichen Zusammenhang, in dem sich das Grundstück befindet, bzw. daß die Höhe der Entgelte ggf. durch ein nahes Zentrum (z. B. Großstadt) beeinflusst wird.

Die Entgelte unterscheiden sich erheblich nach der Ortsgröße (des Wohnorts des Nutzers). Alt-Nutzer in Orten ab 100.000 Einwohner zahlen für ihr Erholungsgrundstück durchschnittliche jährliche Entgelte von 1,59 DM pro m². In Orten mit 20.000 bis 100.000 Einwohner beträgt das Entgelt der Alt-Nutzer 1,10 DM pro m², in Orten mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohner 0,76 DM pro m² und in Orten unter 5.000 Einwohner 1,05 DM pro m². Insgesamt läßt sich ein deutliches Gefälle von großen zu kleinen Orten feststellen,

Anlage

auch wenn sich bei der Gemeindegrößenklasse mit den kleinsten Orten ein leichter Anstieg feststellen läßt (Abbildung 4.6).⁴



Das Gefälle bei den Entgelten zwischen großen und kleinen Orten läßt sich auch bei den Neu-Nutzern feststellen. In Orten mit 20.000 und mehr Einwohnern betragen die Entgelte der Neu-Nutzer 2,31 DM pro m², in Orten unter 20.000 Einwohner 1,88 DM pro m². Die entsprechenden Werte für die Alt-Nutzer liegen bei 1,34 DM pro m² in Orten mit 20.000 und mehr Einwohner und bei 0,92 DM pro m² in Orten unter 20.000 Einwohner. Das Gefälle zwischen großen und kleinen Orten bei den Entgelten der Alt-Nutzer dürfte demnach im wesentlichen durch ein Gefälle bei den ortsüblichen Entgelten, das zwischen Gebieten mit größeren Zentren und Gebieten mit kleineren bzw. fehlenden Zentren besteht, geprägt sein.

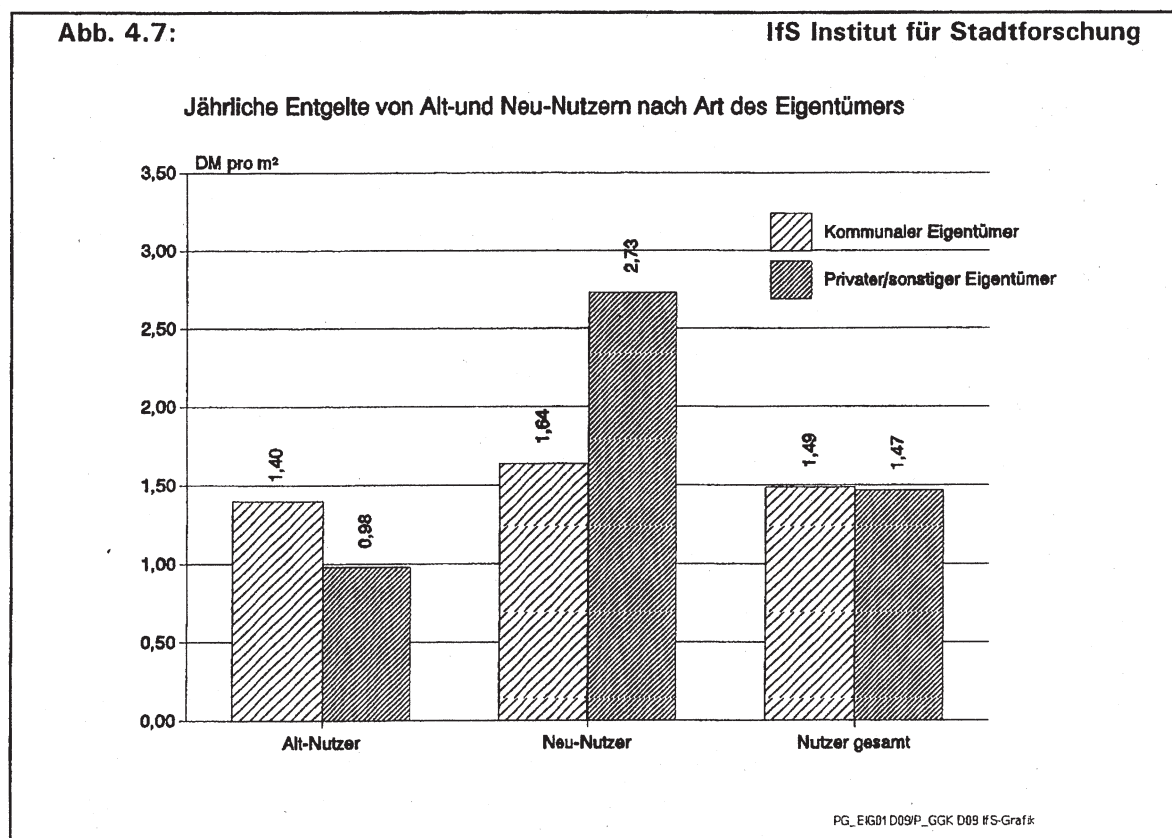
⁴ Der Anstieg der Entgelte bei der Gemeindegrößenklasse mit den Orten unter 5.000 Einwohner dürfte dadurch zustandekommen, daß sich ein Teil der sehr kleinen Orte in der Nähe von Großstädten befindet, in deren Einflußbereich ein überdurchschnittliches Niveau bei den Entgelten für Erholungsgrundstücken besteht. Dieser Einfluß ließ sich durch die auf den Wohnort des Nutzers bezogene Ortsgrößen-einteilung nicht völlig ausschließen, da in Stadt-Umland-Räumen ein Teil der Nutzer nicht in der Stadt sondern in kleineren Gemeinden des Umlandes wohnt.

Anlage

Unterschiede nach Art der Eigentümer

Die Entgelte von kommunalen Eigentümern und privaten bzw. sonstigen Eigentümern liegen bezogen auf alle Nutzer mit 1,49 bzw. 1,47 DM pro m² fast genau gleich hoch. Jedoch unterscheidet sich bei kommunalen und privaten bzw. sonstigen Eigentümern das Entgelt zwischen Alt-Nutzern und Neu-Nutzern sowie das generelle Erhöhungsverhalten deutlich.

Abbildung 4.7 zeigt die Nutzungsentgelte von Alt- und Neu-Nutzern nach Eigentümergruppen. Kommunale Eigentümer beziehen von den Alt-Nutzern ein durchschnittliches jährliches Entgelt von 1,40 DM pro m². Sie liegen damit deutlich über den Entgelten der Alt-Nutzer bei privaten bzw. sonstigen Eigentümern, die im Schnitt 0,98 DM pro m² betragen.



Bei den kommunalen Eigentümern liegen die Entgelte der Neu-Nutzer mit 1,64 DM pro m² vergleichsweise gering über den Entgelten der Alt-Nutzer (1,40 DM pro m²). Dies deutet darauf hin, daß kommunale Eigentümer bei Neu-Nutzern bzw. bei neuen Nutzungs-

Anlage

verhältnissen mit frei vereinbarten Entgelten häufig keine wesentlich höheren Entgelte verlangen als bei Entgelten auf Grundlage der Nutzungsentgeltverordnung.

Bei den privaten bzw. sonstigen Eigentümern ist die Differenz zwischen den Entgelten der Neu-Nutzer und der Alt-Nutzer weitaus größer (1,75 DM pro m²) als bei den kommunalen Eigentümern (0,24 DM pro m²). Entsprechend liegen die Entgelte der Neu-Nutzer mit 2,73 DM pro m² weitaus höher (um 67%) als bei den kommunalen Eigentümern.

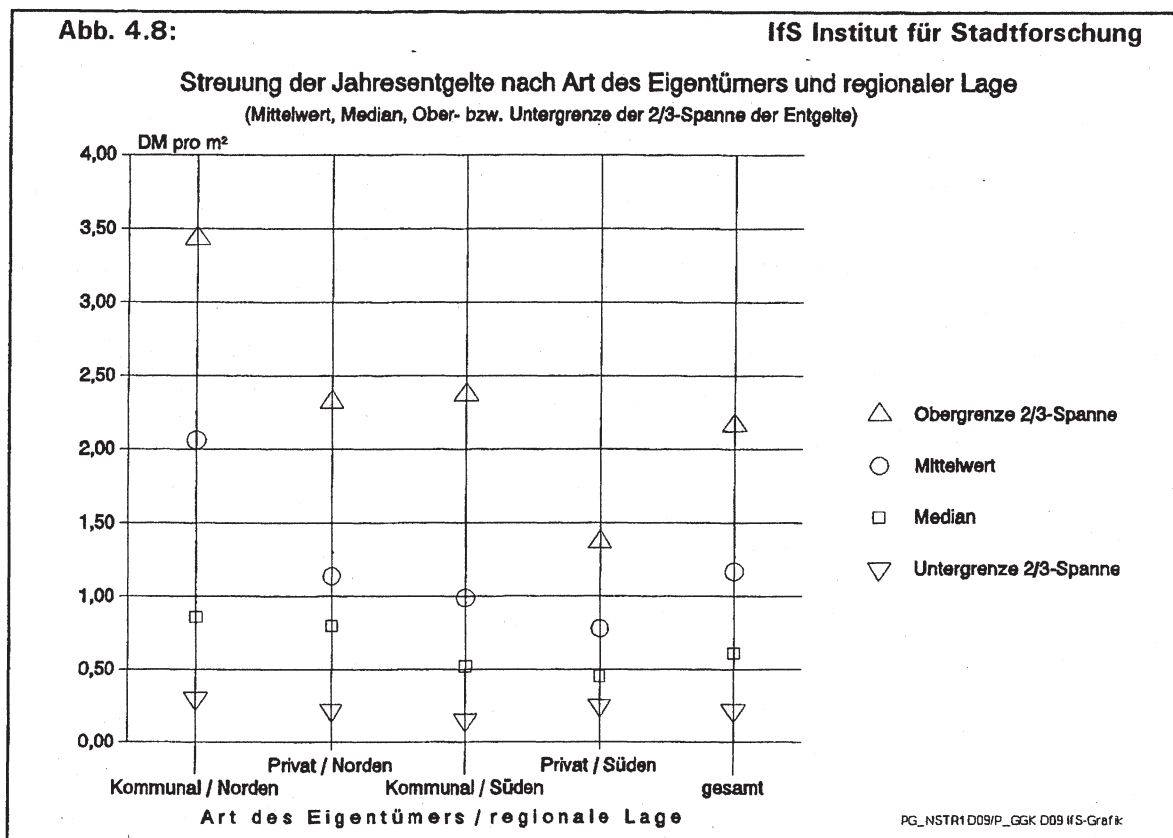
Offensichtlich orientieren sich die kommunalen Eigentümer bei Neuverträgen weniger an den am Markt erzielbaren Nutzungsentgelten als private bzw. sonstige Eigentümer. Allerdings haben die kommunalen Eigentümer tendenziell die Entgelte, die der Nutzungsentgeltverordnung unterliegen, konsequenter angehoben als die privaten und sonstigen Eigentümer. Die privaten bzw. sonstigen Eigentümer verzichten offensichtlich z. T. auf nach der Nutzungsentgeltverordnung mögliche Anpassungen und heben die Entgelte vornehmlich bei einem Nutzerwechsel an.

In Abbildung 4.8 und Tabelle 4.1 werden die Entgelte der Alt-Nutzer differenziert nach Art des Eigentümers und nach regionaler Lage dargestellt. Zusätzlich zum durchschnittlichen Entgelt werden statistische Maße ausgewiesen, die Anhaltspunkte für die Streuung der Entgelte geben. Es handelt sich um den Median, den mittleren Wert der Entgelte, oberhalb und unterhalb von dem jeweils die Hälfte der übrigen Werte liegen, sowie die Ober- und Untergrenze der Zwei-Drittel-Spanne, die die mittleren zwei Drittel der Entgelte eingrenzen (ober- und unterhalb liegt jeweils ein Sechstel der Werte).

Die höchsten durchschnittlichen Jahresentgelte weisen bei den Alt-Nutzern kommunale Eigentümer in den nördlichen Bundesländern mit einem Mittelwert von 2,06 DM pro m² auf. Private bzw. sonstige Eigentümer in den nördlichen Bundesländern verzeichnen ein durchschnittliches Entgelt von 1,14 DM pro m². In den südlichen Bundesländern liegen die Entgelte der kommunalen Eigentümer im Mittel bei 0,99 DM pro m² und die Entgelte der privaten bzw. sonstigen Eigentümer bei 0,78 DM pro m². Es zeigen sich somit auch bei dieser weiteren Differenzierung der Entgelte der Alt-Nutzer das weiter oben dargestellte Nord-Süd-Gefälle und die jeweils höheren Entgelte der kommunalen Eigentümer gegenüber den privaten bzw. sonstigen Eigentümern.

Anhand der Ober- und Untergrenze der Zwei-Drittel-Spanne lassen sich deutliche Unterschiede in der Streuung der Entgelte feststellen. Insgesamt weisen bei den Alt-Nutzern die Unter- und Obergrenze der Zwei-Drittel-Spanne Werte von 0,22 bzw. 2,16 DM pro m² auf, was einer Differenz von 1,94 DM pro m² entspricht. Die mittleren zwei Drittel der Entgelte der Alt-Nutzer liegen somit innerhalb dieses Streubereichs, der als relativ groß zu bewerten ist.

Anlage



Tab. 4.1: Streuung der jährlichen Entgelte von Alt-Nutzern nach Art des Eigentümers und regionaler Lage

	Höhe des jährlichen Entgelts in DM pro m²			
	Untergrenze der 2/3-Spanne	Median	Mittelwert	Obergrenze der 2/3-Spanne
Kommunale Eigentümer in den nördlichen Bundesländern	0,30	0,86	2,06	3,43
Private bzw. sonstige Eigentümer in den nördlichen Bundesländern	0,22	0,80	1,14	2,32
Kommunale Eigentümer in den südlichen Bundesländern *	0,15	0,52	0,99	2,37
Private bzw. sonstige Eigentümer in den südlichen Bundesländern *	0,25	0,45	0,78	1,37
Gesamt	0,22	0,61	1,17	2,16

* Sachsen und Thüringen

Anlage

Bei den kommunalen Eigentümern in den nördlichen Bundesländern ist die Streuung am größten: die Untergrenze liegt bei 0,30 DM pro m² und die Obergrenze bei 3,43 DM pro m² (Differenz: 3,13 DM pro m²). Bei den privaten bzw. sonstigen Eigentümern in den nördlichen Bundesländern ist die Streuung deutlich geringer: die entsprechenden Werte liegen bei 0,22 bzw. 2,32 DM pro m² (Differenz: 2,10 DM pro m²). Ähnliche Werte weisen die kommunalen Eigentümer in den südlichen Bundesländern auf: 0,15 bzw. 2,37 DM pro m² (Differenz: 2,22 DM pro m²). Bei den privaten bzw. sonstigen Eigentümern in den südlichen Bundesländern ist die Streuung der Entgelte am geringsten: die Untergrenze der Zwei-Drittel-Spanne beträgt 0,25 DM pro m² und die Obergrenze 1,37 DM pro m² (Differenz: 1,12 DM pro m²).

Die unterschiedliche Streuung nach Art des Eigentümers und der regionalen Lage beeinflusst die jeweiligen Unterschiede in der Höhe des durchschnittlichen Entgelts in hohem Maße. Dagegen sind die Unterschiede beim Median wesentlich geringer. Dies liegt daran, daß der Median weniger durch Extremwerte beeinflusst wird als der Durchschnitt und der daher "typische" Entgelthöhen widerspiegelt.

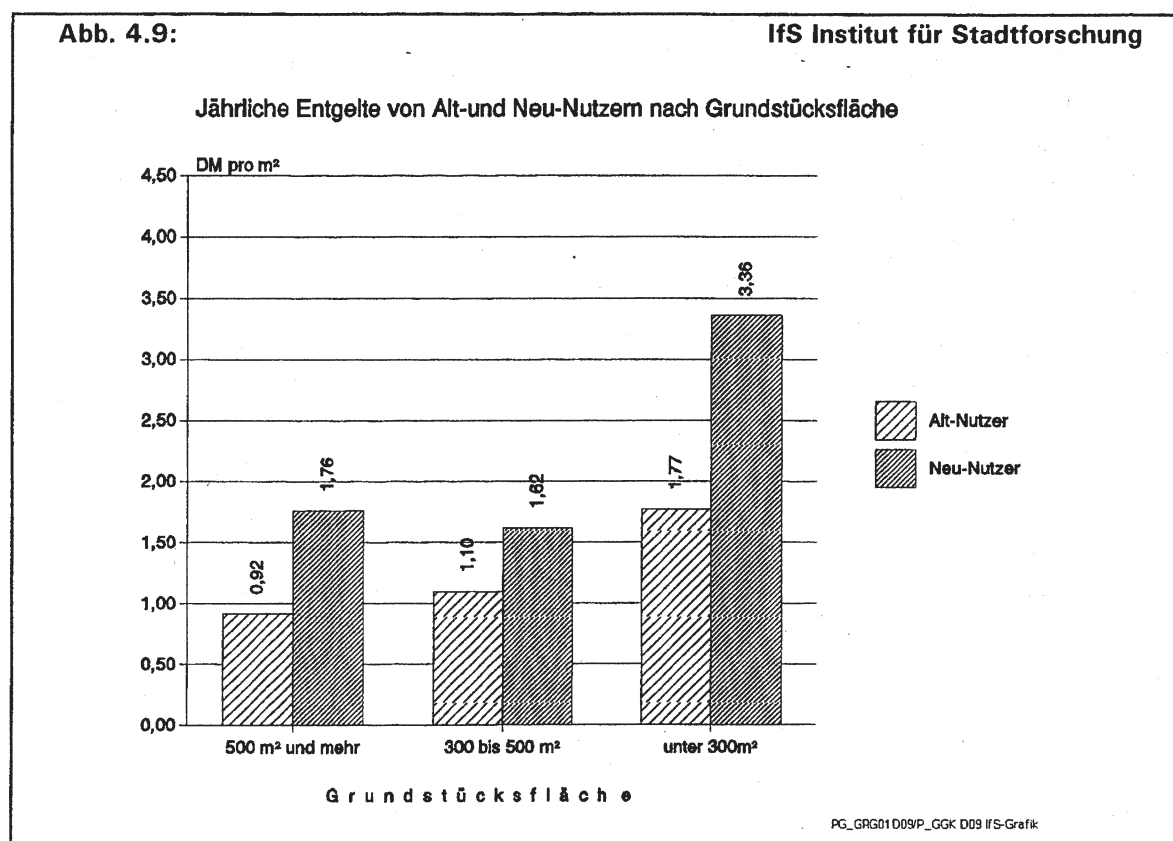
In den nördlichen Ländern liegt der Median bei kommunalen Eigentümern bei 0,86 DM pro m² und bei privaten bzw. sonstigen Eigentümern bei 0,80 DM pro m². In den südlichen Ländern beträgt der Median bei kommunalen Eigentümern bei 0,52 DM pro m² und bei privaten bzw. sonstigen Eigentümern bei 0,45 DM pro m². Es bestehen beim Median zwar ähnliche Strukturen nach Art der Eigentümer und regionaler Lage wie sie der Durchschnitt (Mittelwert) aufweist, jedoch sind die Unterschiede weitaus geringer.

Die Unterschiede in der durchschnittlichen Höhe der Entgelte der Alt-Nutzer zwischen Norden und Süden bzw. zwischen den Eigentümergruppen werden demnach im wesentlichen durch die Unterschiede bei den "Spitzenentgelten" hervorgerufen, während die große Masse der Entgelte wesentlich geringere Unterschiede zwischen Norden und Süden bzw. zwischen den Eigentümergruppen aufweist.

Unterschiede nach der Größe des Grundstücks

Für kleine Grundstücke ist das jährliche Entgelt pro m² Fläche deutlich höher als für große Grundstücke. Bei den Alt-Nutzern werden für Grundstücke mit einer Fläche unter 300 m² im Schnitt jährlich 1,77 DM pro m² entrichtet. Bei Grundstücken mit 300 bis unter 500 m² sind es 1,10 DM pro m² und bei Grundstücken mit 500 m² und mehr 0,92 DM pro m² (Abbildung 4.9).

Anlage



Bei den Neu-Nutzern läßt sich ebenfalls ein deutlicher Unterschied in der Höhe der Entgelte für verschiedene Grundstücksgrößen feststellen. Grundstücke mit einer Fläche von unter 300 m² weisen bei den Neu-Nutzern ein durchschnittliches jährliches Entgelt von 3,36 DM pro m² auf (geringe Fallzahl). Bei Grundstücken mit 300 bis unter 500 m² bzw. 500 m² und mehr liegt das Niveau der Entgelte der Neu-Nutzer mit 1,62 bzw. 1,76 DM pro m² deutlich niedriger. Höhere Entgelte pro m² Fläche, die kleine Grundstücke gegenüber großen aufweisen, sind grundsätzlich nicht ungewöhnlich, sondern aus anderen Bereichen des Immobiliensektors bekannt.⁵

Die Größenordnung der Differenz der Entgelte zwischen kleinen und größeren Erholungsgrundstücken deutet darauf hin, daß die Entgelte bei kleinen Grundstücken häufiger von speziellen Nutzungen geprägt sein dürften, wie z. B. Zugangsflächen zu Wasser für Bootsport bzw. Angeln, hinzugepachtete Ergänzungsflächen zum vorhandenen Grundstück etc. Hierfür spricht unter anderem, daß durchaus nicht alle, sondern nur ein Teil der kleinen

⁵ Beispielsweise sind die ortsüblichen Mieten (DM pro m²) bei kleinen Wohnungen (z. B. unter 40 m²) in der Regel spürbar höher als bei größeren Wohnungen (vergleiche diverse Mietspiegel von Kommunen in Deutschland).

Anlage

Grundstücke weit überdurchschnittliche Entgelte aufweisen. Dies läßt sich anhand der Unterschiede beim Median (mittlerer Wert; nähere Erläuterung siehe oben) der Entgelte aufzeigen: er beträgt bei Grundstücken mit unter 300 m² 0,72 DM pro m², bei Grundstücken von 300 bis unter 500 m² 0,60 DM pro m² und für Grundstücke mit 500 m² und mehr 0,61 DM pro m². Die Unterschiede sind somit weitaus geringer als beim Durchschnitt (Mittelwert) der Entgelte.

Unterschiede nach Bebauung und Nichtbebauung des Grundstücks

Im folgenden wird der Einfluß der Bebauung von Grundstücken untersucht. Da die Fallzahlen bei den Neu-Nutzern hierzu zu gering sind und da dieser Sachverhalt unter dem Aspekt der Regelungen der Nutzungsentgeltverordnung ohnehin nur für Alt-Nutzer von Interesse ist, werden im folgenden nur die Entgelte der Alt-Nutzer betrachtet und die Neu-Nutzer aus der Darstellung ausgeklammert. Es soll hier jedoch angemerkt werden, daß die vorhandenen Werte der Neu-Nutzer auf vergleichbare Verteilungen und Einflußfaktoren hinweisen (bei Entgelten auf entsprechend höherem Niveau), wie sie im folgenden für die Alt-Nutzer beschrieben werden.

Unbebaute Grundstücke von Alt-Nutzern weisen insgesamt im Schnitt mit 1,39 DM pro m² ein höheres Entgelt auf als bebaute Grundstücke mit 1,12 DM pro m². Hierbei handelt es sich zunächst insofern um einen erstaunlichen Befund, als bei bebauten Grundstücken ein höheres Entgelt zu erwarten gewesen wäre (auch aufgrund der zusätzlichen Erhöhungsmöglichkeiten beim ersten Erhöhungsschritt der Nutzungsentgeltverordnung). Die nähere Analyse zeigt jedoch, daß sich dieser Befund durchaus erklären läßt, und zwar vor allem durch die unterschiedliche Größenstruktur bei bebauten und unbebauten Grundstücken. Unter den unbebauten Grundstücken sind kleine Grundstücke stark überproportional vertreten. Da kleine Grundstücke weit überdurchschnittliche Entgelte aufweisen (siehe oben), ergibt sich im Schnitt für unbebaute Grundstücke ein überdurchschnittliches Entgelt. Bei den bebauten Grundstücken ist der Anteil kleiner Grundstücke dagegen unterproportional, was im Durchschnitt zu einem geringeren Entgelt als bei den unbebauten Grundstücken führt.

Im folgenden sei dieser Zusammenhang näher analysiert: Unbebaute Grundstücke mit einer Grundstücksfläche von 300 m² und mehr haben bei den Alt-Nutzern ein Entgelt von 1,01 DM pro m² und liegen somit weit unter dem Schnitt aller unbebauten Grundstücke von Alt-Nutzern (1,39 DM pro m²). Unbebaute Grundstücke von Alt-Nutzern mit einer Fläche unter 300 m² weisen dagegen ein Entgelt von 1,99 DM pro m² auf, wobei dieser Wert auf einer geringen Fallzahl beruht, jedoch hier zum Zweck der Erläuterung des oben

Anlage

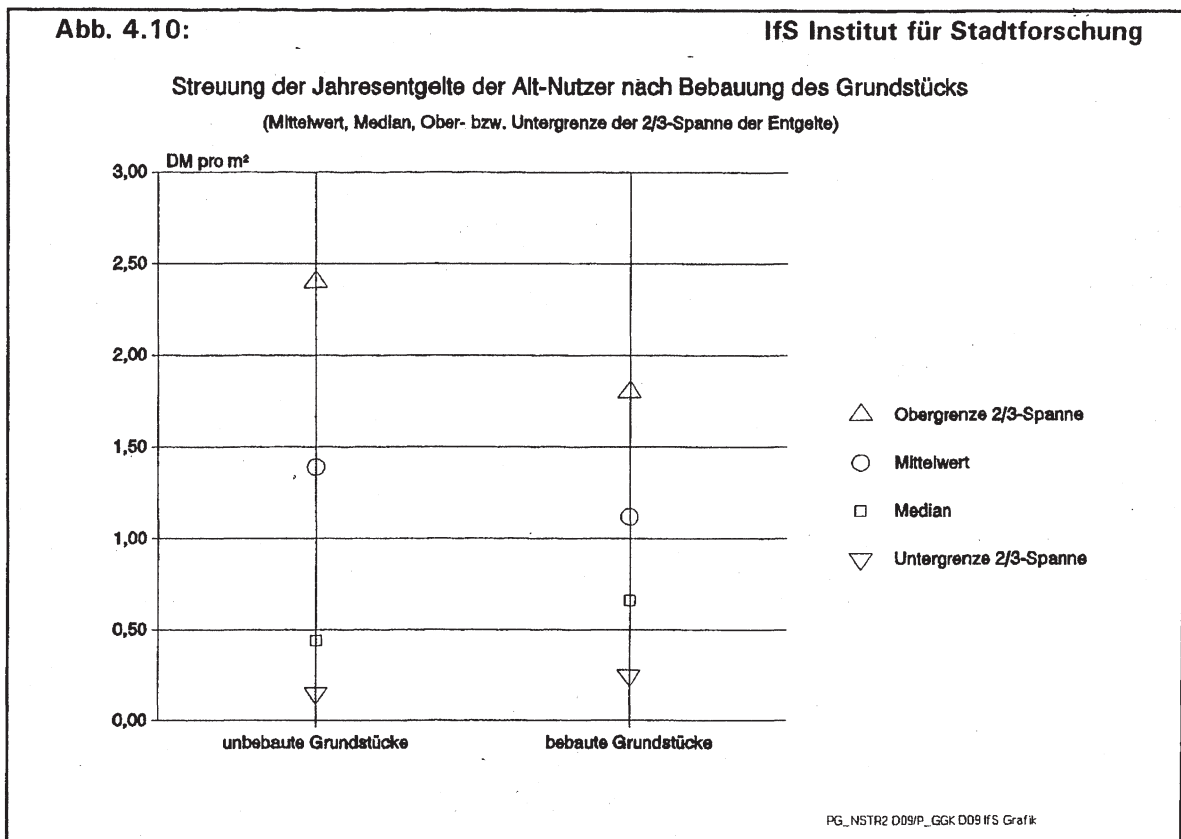
dargestellten Einflusses aufgeführt wird. Bei den bebauten Grundstücken der Alt-Nutzer wirkt sich die Fläche ebenfalls entscheidend auf die Höhe des Entgelts aus: Grundstücke mit einer Fläche unter 300 m² haben ein Entgelt von 1,65 DM pro m² und Grundstücke mit einer Fläche von 300 m² und mehr ein Entgelt von 1,01 DM pro m².

Betrachtet man bei den Alt-Nutzern nur die Grundstücke mit 300 m² und mehr Grundstücksfläche, so haben die bebauten Grundstücke ein völlig identisches durchschnittliches Entgelt in Höhe von 1,01 DM pro m² wie die unbebauten Grundstücke. Führt man den Vergleich jedoch auf der Grundlage des Medians (mittlerer Wert; nähere Erläuterungen siehe oben) durch, so kommt man zu einem anderen Ergebnis: bei den Grundstücken mit 300 m² und mehr Grundstücksfläche weisen die bebauten einen Wert von 0,64 DM pro m² und die unbebauten einen Wert von 0,36 DM pro m² auf.

Bezogen auf den Median haben bei den Grundstücken der Alt-Nutzer mit 300 m² und mehr Grundstücksfläche die bebauten somit fast doppelt so hohe Entgelte wie unbebaute, was in etwa dem Verhältnis entspricht, das auf Grundlage der Mindestentgelte (0,15 DM pro m² bei unbebauten und 0,30 DM pro m² bei bebauten Grundstücken) des ersten Erhöhungsschritts der Nutzungsentgeltverordnung erwartet werden könnte. Da es jedoch auch unbebaute Grundstücke mit weit überdurchschnittlichen Entgelten gibt, wird dieser anhand des Medians festgestellte "typische" Unterschied der Entgelte von unbebauten und bebauten Grundstücken bei der Durchschnittsbetrachtung überdeckt.

Bei einem Vergleich der gesamten unbebauten und bebauten Grundstücken der Alt-Nutzer kommt man mit Hilfe des Medians auf ein Entgelt von 0,44 DM pro m² bei unbebauten und 0,66 DM pro m² bei bebauten Grundstücken. Diese Analyse ergibt ein entgegengesetztes Bild zur Durchschnittsbetrachtung bei den Entgelten, die bei unbebauten Grundstücken 1,39 DM pro m² und bei bebauten Grundstücken 1,12 DM pro m² betragen (Abbildung 4.10 und Tabelle 4.2).

Auf Grundlage dieser differenzierten Betrachtung läßt sich folgern, daß die Bebauung eines Erholungsgrundstückes in der Regel zu deutlich höheren Entgelten führt. Dies trifft insbesondere für das jeweilige untere Preissegment bzw. auf Grundstücke mit Normalmerkmalen zu. Bei den unbebauten Grundstücken gibt es jedoch zusätzlich Fälle, die weit überdurchschnittliche Entgelte aufweisen, was jedoch Sondermerkmalen der Grundstücke (Kleingrundstücke; spezielle Nutzungen und Attraktivitätsmerkmale) zugeschrieben werden kann. Bei diesen unbebauten Grundstücken mit "Spitzenentgelten" dürfte es sich jedoch um Grundstücke handeln, die nicht mit typischen bebauten Grundstücken vergleichbar sind.



Tab. 4.2: Streuung der jährlichen Entgelte von Alt-Nutzern nach der Bebauung des Grundstücks

	Höhe des jährlichen Entgelts in DM pro m ²			
	Untergrenze der 2/3-Spanne	Median	Mittelwert	Obergrenze der 2/3-Spanne
Unbebaute Grundstücke	0,15	0,44	1,39	2,40
Bebaute Grundstücke	0,25	0,66	1,12	1,80

Unterschiede nach Umfang der Bebauung und der Nutzungsmöglichkeit

Bezogen auf bebaute Grundstücke ist zusätzlich von Interesse, ob der Umfang der Bebauung oder die Art/Intensität der Nutzung einen Einfluß auf die Höhe der Entgelte hat. Alt-Nutzer, die auf dem Grundstück über eine Bebauung mit unter 30 m² Gebäudefläche verfügen, bezahlen im Schnitt ein jährliches Entgelt von 0,92 DM pro m². Bei einer Bebauung von 30 m² und mehr Gebäudefläche beträgt das Entgelt 1,28 DM pro m². Eine

Anlage

größere Bebauung führt somit bei den Alt-Nutzern zu einem Entgelt, das 39% über dem von Grundstücken mit kleineren Gebäuden liegt. Entscheidend für die Höhe des Entgelts ist demnach nicht nur, ob ein Grundstück bebaut ist oder nicht, vielmehr ist auch die Größe der Bebauung ausschlaggebend.

Eine größere Bebauung läßt in der Regel eine intensivere Nutzung zu bzw. ermöglicht erst bestimmte Nutzungen. Beispielsweise ist die Möglichkeit der Übernachtung auf dem Grundstück ein wichtiges Kriterium. Bei den bebauten Grundstücken der Alt-Nutzer, die über eine Übernachtungsmöglichkeit verfügen, liegt die Höhe der Entgelte bei 1,22 DM pro m² und damit in etwa in der Größenordnung der Grundstücke mit größerer Bebauung (30 m² und mehr Gebäudefläche). Überdurchschnittliche Entgelte weisen bei den Alt-Nutzern demnach insbesondere Grundstücke auf, die über eine größere Bebauung bzw. eine Übernachtungsmöglichkeit aufweisen.

Die Bedeutung von intensiven Nutzungsmöglichkeiten (u.a. Übernachtung, spezielle Freizeitnutzungen) in Verbindung mit besonderen Attraktivitätsmerkmalen von Grundstücken für die Höhe von Entgelten läßt sich anhand der Distanz zwischen Wohnort und Grundstück aufzeigen. Bei Grundstücken, die innerhalb eines 25 km-Radius zum Wohnort liegen, werden von den Alt-Nutzern leicht unterdurchschnittliche Entgelte von 1,06 DM pro m² bezahlt. Bei Distanzen von 25 km und mehr betragen die Entgelte 1,82 DM pro m². Ein Großteil dieser Grundstücke liegt in den nördlichen Bundesländern.

Die weit überdurchschnittlichen Entgelte bei größeren Distanzen zwischen Wohnort und Grundstück stehen in Zusammenhang mit besonderen Attraktivitätsmerkmalen dieser Grundstücke, die die Grundstücke in der Nähe des Wohnorts in der Regel nicht aufweisen (z. B. Wassernähe). Aus diesen Gründen sind die Nutzer dieser Grundstücke bereit, höheren zeitlichen und finanziellen Aufwand in Kauf zu nehmen, als dies bei den in der näheren Umgebung gelegen Grundstücken der Fall wäre.

Anhand dieses Beispiels wird deutlich, daß bei besonderen Nutzungsmöglichkeiten und besonderen Attraktivitätsmerkmalen von Grundstücken nicht nur von Neu-Nutzern, sondern auch von Alt-Nutzern weit überdurchschnittliche Entgelte bezahlt werden. Dies erklärt die generell festgestellte relativ große Streuung der Entgelte.

4.3 Belastung des Haushaltseinkommens durch Nutzungsentgelte

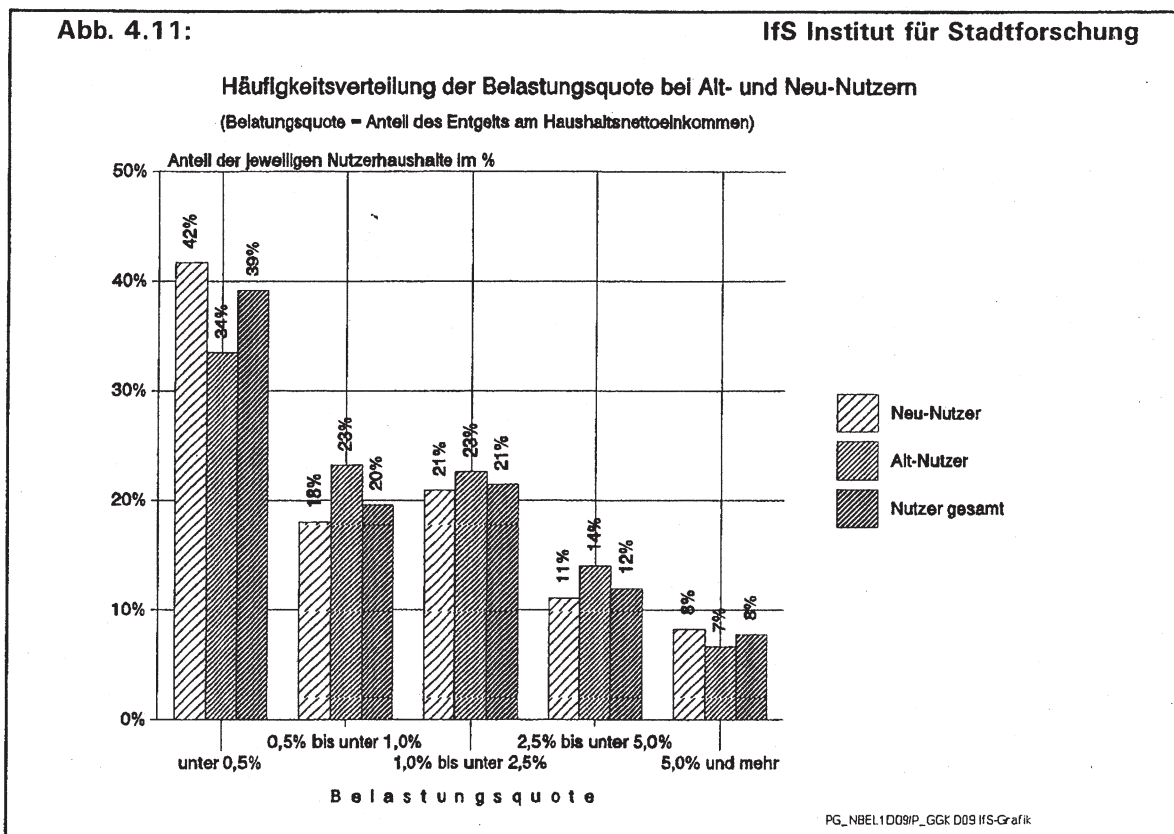
In diesem Abschnitt wird die Belastung des Haushaltseinkommens der Nutzer durch die Nutzungsentgelte untersucht. Die im folgenden verwendete "Belastungsquote" sagt aus,

Anlage

wieviel Prozent des Haushaltsnettoeinkommen der Nutzer für die Nutzungsentgelte aufgewandt werden.

Durchschnittlich wenden die Nutzer von Freizeit- und Erholungsgrundstücken 1,7% ihres Haushaltsnettoeinkommens für das Nutzungsentgelt auf. Die durchschnittliche Belastungsquote ist bei den Alt-Nutzern mit 1,6% etwas geringer als bei den Neu-Nutzern mit 1,9%. Die Neu-Nutzer bezahlen zwar etwas höhere Entgelte pro m² als Alt-Nutzer, dies wird z. T. jedoch durch die gegenüber Alt-Nutzern etwas kleineren Grundstücke kompensiert.

Abbildung 4.11 zeigt die Häufigkeitsverteilung der Belastungsquoten. 39% aller Nutzer haben eine Belastungsquote unter 0,5% des Einkommens, bei 20% der Nutzer liegt sie zwischen 0,5% und unter 1,0% und bei 21% zwischen 1,0% und unter 2,5%. Höhere Belastungen von 2,5% bis unter 5,0% bzw. von 5,0% und mehr haben 12% bzw. 8% der Nutzer zu tragen.



Insgesamt sind die Belastungen, die der weit überwiegende Teil der Nutzer zu tragen hat, als gering einzustufen. Zur Einstufung wird ein Querbezug zu anderen Belastungsquoten

Anlage

hergestellt: eine Belastung von 2,5% für Erholungsgrundstücke entspricht in etwa einem Zehntel der üblichen Warmmietbelastung für Wohnraum in den neuen Ländern. 80% der Nutzer hat durch das Erholungsgrundstück eine Belastung von weniger als 2,5% und 20% haben eine Belastung von 2,5% und mehr.

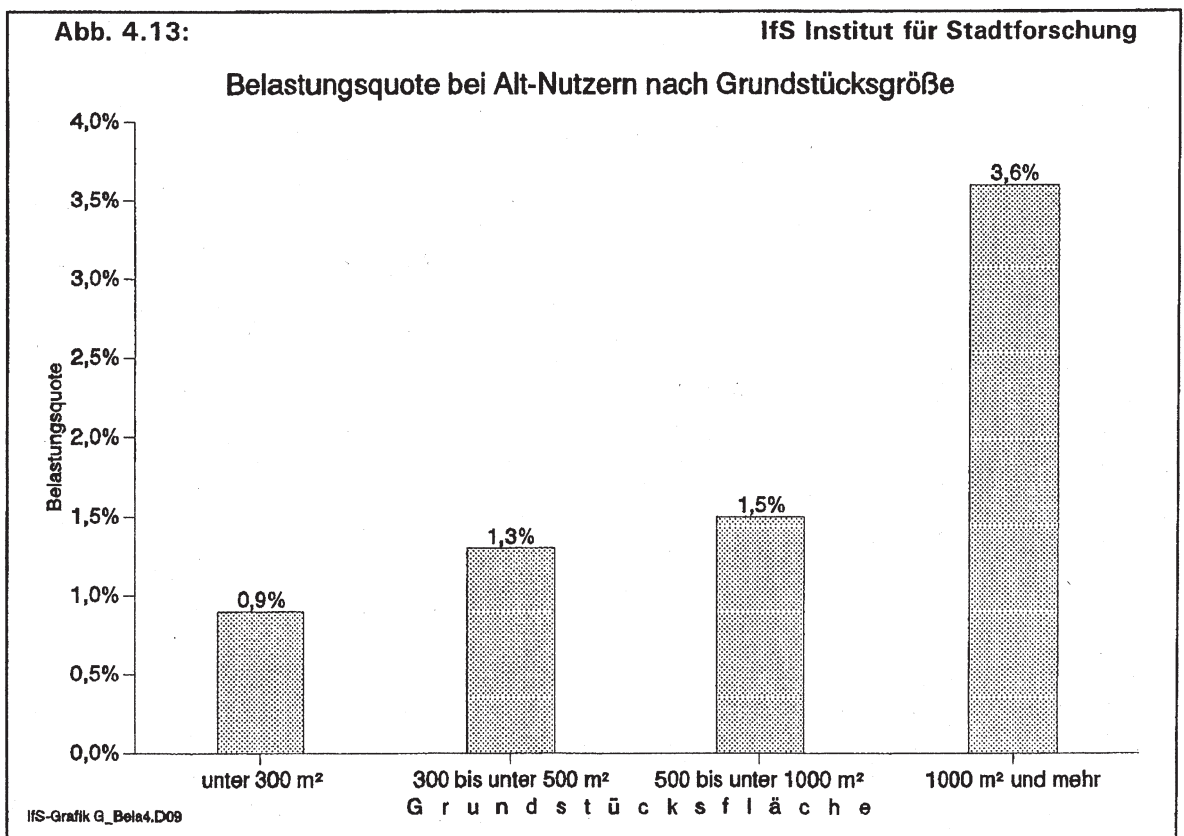
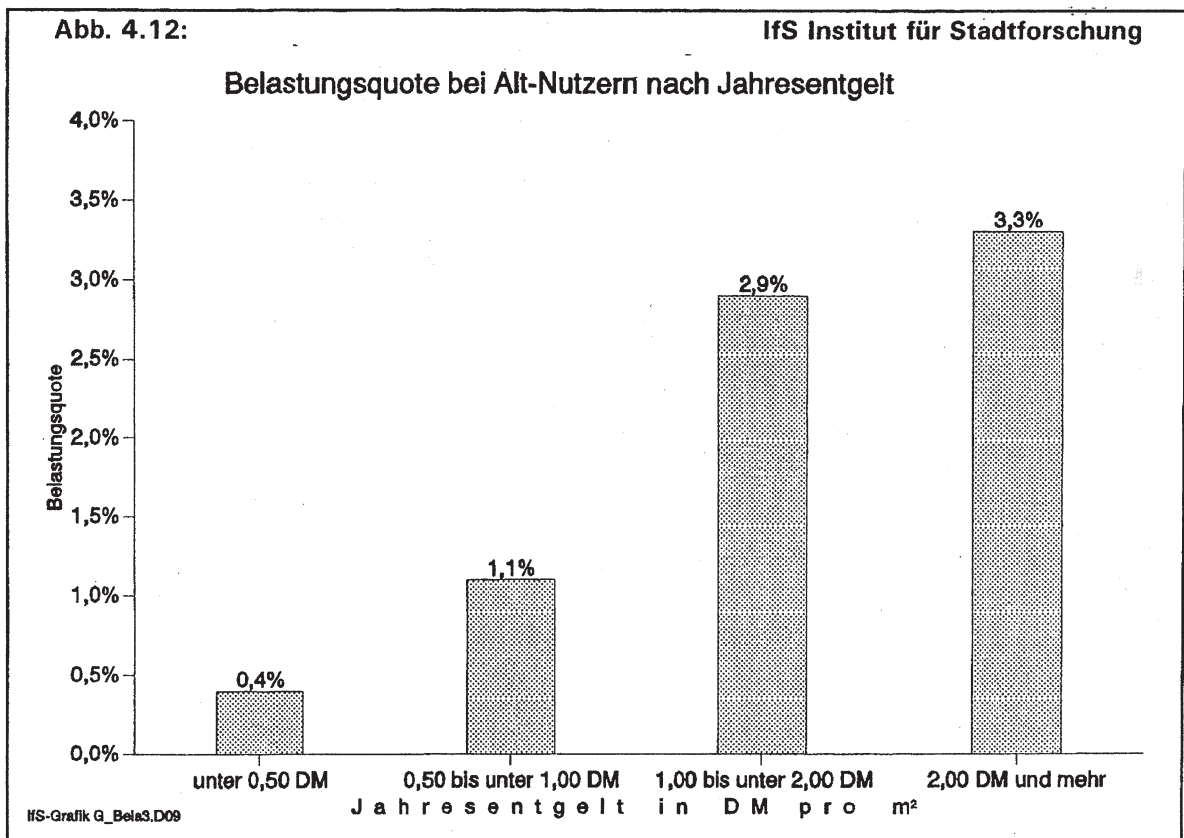
Die Verteilung der Belastungen weist Alt-Nutzern und Neu-Nutzern keine sehr großen Unterschiede auf. Der Anteil der Neu-Nutzer mit einer sehr niedrigen Belastungsquote von unter 0,5% ist mit 42% höher als bei den Alt-Nutzern, bei denen er 34% beträgt. Bei den Neu-Nutzern ist der Anteil mit relativ hohen Belastungen von 5,0% und mehr mit 8% etwas höher als bei den Alt-Nutzern. Die Neu-Nutzer weisen dabei einige sehr hohe Werte auf, wodurch die insgesamt gegenüber den Alt-Nutzern etwas höhere durchschnittliche Belastungsquote verursacht wird (siehe oben).

Eine Untersuchung der Belastungsquoten nach Sozialmerkmalen der Nutzer-Haushalte bringt keine wesentlichen Erkenntnisse. Da höhere Belastungsquoten insgesamt bei den Nutzern relativ selten sind, lassen sich keine Sozialgruppen identifizieren, bei denen sich hohe Belastungen in relevantem Umfang feststellen lassen bzw. in besonders hohem Maße konzentrieren.

Bei der Belastung der Alt-Nutzer-Haushalte durch das Nutzungsentgelt zeigt sich eine Abhängigkeit von Entgelthöhe pro m² und der Grundstücksgröße.⁶ Alt-Nutzer mit einem Jahresentgelt von unter 0,50 DM pro m² haben eine vergleichsweise geringe Belastung des Haushaltseinkommens von 0,4%. Bei einem Nutzungsentgelt von 0,50 bis unter 1,00 DM pro m² ist die Belastung unterdurchschnittlich (1,1%); ab 1,00 DM pro m² ist die Belastung überdurchschnittlich (1,00 DM bis unter 2,00 DM pro m²: 2,9%; 2,00 DM und mehr pro m²: 3,3%; Abbildung 4.12).

Mit steigender Grundstücksgröße nimmt die Belastung des Haushaltseinkommens der Alt-Nutzer zu. Für alle Größenklassen unter 1.000 m² ist sie unterdurchschnittlich (0,9% bis 1,5%). Bei einer Grundstücksgröße von über 1.000 m² ist jedoch eine deutlich überdurchschnittliche Belastung des Haushaltseinkommens zu verzeichnen. Die Belastung der Nutzer von großen Grundstücken hält sich jedoch im Rahmen (Abbildung 4.13).

⁶ Auch bei den Neu-Nutzern ist eine gleichgerichtete Abhängigkeit der Belastung des Haushaltseinkommens von der Entgelthöhe pro m² und der Grundstücksgröße ersichtlich.



Anlage

5. Praxis der Entgelterhöhungen auf Grundlage der Nutzungsentgeltverordnung

Gegenstand dieses Kapitels ist die Erhöhungspraxis der Entgelte für Erholungsgrundstücke, die unter die Nutzungsentgeltverordnung fallen. Zunächst wird der Zeitpunkt der letzten Entgelterhöhung dargestellt. Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie die Eigentümer die Erhöhung der Entgelte gegenüber den Nutzern erläutert bzw. begründet haben. Abschließend wird die Ausschöpfung bzw. die Einhaltung der Erhöhungsschritte der Nutzungsentgeltverordnung bewertet.

5.1 Letzte Entgelterhöhung

Die Entgelte für Nutzungsverhältnisse, die der NutzEV unterliegen, wurden nach den Befragungsergebnissen nicht regelmäßig entsprechend den Möglichkeiten der Nutzungsentgeltverordnung erhöht. 36 % der Alt-Nutzer erhielten seit der Vereinigung keine Erhöhung und bei 64 % der Alt-Nutzer wurde das Entgelt erhöht. Bei 13 % wurde das Entgelt letztmalig in der Zeit von der Vereinigung bis zum Jahr 1993 erhöht. Bei jeweils 17 % fand die Erhöhung letztmalig von 1994 bis 1996 bzw. im Jahr 1997 statt (Tabelle 5.1).

Tab. 5.1: Zeitpunkt der letzten Entgelterhöhung bei Alt-Nutzern

Zeitpunkt	Anteil
LETZTE ERHÖHUNG	
keine Erhöhung bzw. vor dem 3.10.1990	36%
3.10.1990 bis 1993	13%
1994 bis 1996	17%
1997	17%
1998 bis Mitte 1999	18%
Gesamt	100%

Nur bei 18 % der Alt-Nutzer wurde das Entgelt im Zeitraum von 1998 bis Mitte 1999 erhöht. Vier Fünftel der Alt-Nutzer waren somit in den letzten anderthalb Jahren von keiner Erhöhung der Nutzungsentgelte betroffen. Dies deutet darauf hin, daß viele Eigentümer nicht regelmäßig von Erhöhungsmöglichkeiten Gebrauch machen bzw. daß viele Nutzungsentgelte eine Höhe erreicht haben, die wenig bzw. keinen Spielraum für Erhöhungen zuläßt, weil das Niveau des ortsüblichen Entgelts erreicht ist bzw. dies von den Eigentümern vermutet wird.

Auffällig ist der relativ hohe Anteil an Alt-Nutzern, die angaben, daß seit der Vereinigung keine Erhöhung der Nutzungsentgelte stattfand. Es gibt zwar Hinweise dafür, daß dieser

Anlage

Anteil den tatsächlichen Anteil der Nichterhöhung von Entgelten seit der Vereinigung überschätzt, da sich die befragten Nutzer an länger zurückliegende Erhöhungen nicht mehr erinnern.¹ Die Unschärfe der Antworten in diesem Punkt berührt jedoch nicht das Ergebnis, daß in jüngster Zeit sehr häufig keine Erhöhung der Entgelte stattgefunden hat. Die Angaben sind daher trotzdem geeignet, Unterschiede im Erhöhungsverhalten aufzuzeigen.

Bei den Alt-Nutzern von Grundstücken kommunaler Eigentümer ist der Anteil, bei dem keine Erhöhung des Entgelts stattfand, mit 30% unterdurchschnittlich. Bei den privaten bzw. sonstigen Eigentümern liegt der Anteil dagegen mit 38% über dem Durchschnitt. Die privaten bzw. sonstigen Eigentümer haben dagegen im Zeitraum 1998 bis Mitte 1999 nur bei 15% der Alt-Nutzer die Entgelte erhöht, während kommunale Eigentümer bei 24% der Alt-Nutzer die Entgelte erhöhten (Tabelle 5.2).

Tab. 5.2: Zeitpunkt der letzten Entgelterhöhung bei Alt-Nutzern seit der Vereinigung nach Eigentümer und regionaler Lage

	ZEITPUNKT DER LETZTEN ERHÖHUNG					Gesamt
	Keine Erhöhung *	3.10.1990 bis 1993	1994 bis 1996	1997	1998 bis Mitte 1999	
EIGENTÜMER						
Kommunale Eigentümer	30%	10%	18%	19%	24%	100%
Private/sonst. Eigentümer	38%	16%	15%	16%	15%	100%
LAGE DES GRUNDSTÜCKES						
Nördliche Bundesländer	39%	12%	15%	12%	23%	100%
Südliche Bundesländer **	32%	13%	19%	23%	14%	100%

* Keine Erhöhung nach dem 2.10.1990

** Sachsen und Thüringen

Auch in den Zeiträumen zuvor weisen die kommunalen Eigentümer größere Anteile an (letztmaligen) Erhöhungen auf als die privaten bzw. sonstigen Eigentümer: im Jahr 1997 19% gegenüber 16% und im Zeitraum von 1994 bis 1996 18% gegenüber 15%. Lediglich in der Zeit von der Vereinigung bis Ende 1993 liegt der Anteil der letzten Erhöhung bei

¹ Aus durchgeführten Plausibilitätsprüfungen ergeben sich Hinweise, daß die Antworten der befragten Nutzer den tatsächlichen Anteil der Nichterhöhung von Entgelten seit der Vereinigung etwas überschätzen. Ein Teil der Entgelte dieser Gruppe sind so hoch, daß eine ausgebliebene Erhöhung unwahrscheinlich ist. Der Anteil mit unplausibel hohen Entgelten in dieser Gruppe läßt sich auf ca. ein Drittel schätzen. Wahrscheinlich ist, daß in diesen Fällen eine schon vor längerer Zeit durchgeführte Erhöhung vergessen wurde. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, daß bei diesen Alt-Nutzern entgegen ihrer Angabe nach der Vereinigung eine Erhöhung der Entgelte stattgefunden hat, daß jedoch seit einigen Jahren bzw. in jüngster Zeit keine Erhöhung stattgefunden hat.

Anlage

den kommunalen Eigentümern mit 10% niedriger als bei den privaten bzw. sonstigen Eigentümern (16%). Kommunale Eigentümer haben demnach bei den Alt-Nutzern seit der Vereinigung insgesamt und insbesondere in jüngster Zeit (1998/1999) häufiger erhöht als private bzw. sonstige Eigentümer. Dies korrespondiert mit den in Kapitel 4 dargestellten höheren Entgelten bei kommunalen Eigentümern.

Gewisse Unterschiede lassen sich auch nach regionaler Lage feststellen. In den nördlichen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Berlin-Ost) fand etwas häufiger keine Entgelterhöhung statt (39%) als in den südlichen Bundesländern (Sachsen, Thüringen; 32%). Im Zeitraum von der Vereinigung bis zum Jahr 1997 fanden im Süden häufiger letztmalige Erhöhungen statt als im Norden (54% gegenüber 38%). Erst in der Zeit von 1998 bis Mitte 1999 wurde im Norden häufiger erhöht (23%) als im Süden (14%).

Anders als bei den Eigentümergruppen ergibt sich bei den Entgelterhöhungen somit kein eindeutiges Muster zwischen Nord und Süd: Einerseits haben bei den Alt-Nutzern im Norden insgesamt weniger Erhöhungen seit der Vereinigung stattgefunden als im Süden, andererseits fanden im Norden in jüngster Zeit häufiger Erhöhungen statt als im Süden.

Das in Kapitel 4 dargestellte Nord-Süd-Gefälle bei der Höhe der Entgelte läßt sich somit nicht über häufigere Erhöhungen im Norden erklären. Eine Erklärung wären (neben möglicherweise höheren Ausgangswerten am 2.10.1990) höhere Anhebungsbeträge bei den Erhöhungsschritten im Norden, weil die ortsüblichen Entgelte im Norden höher sind als im Süden und seltener einen limitierenden Faktor für Erhöhungen darstellten.

5.2 Erläuterung der Entgelterhöhung durch die Eigentümer

Seit der Änderungsverordnung vom 24.7.1997 sieht § 6 Abs. 1 NutzEV vor, daß der Eigentümer in der Erhöhungserklärung schriftlich zu erläutern hat, daß das erhöhte Entgelt das ortsübliche Entgelt für vergleichbare Grundstücke nicht übersteigt. Die Wahl der Mittel, mit denen er die Einhaltung des ortsüblichen Entgelts begründet, steht dem Eigentümer weitgehend frei. Ausdrücklich genannt wird in § 6 Abs. 1 Satz 3 NutzEV der Hinweis auf Vergleichsgrundstücke, wobei die Benennung dreier solcher Grundstücke genügt.

Die Alt-Nutzer, bei denen seit der Vereinigung eine Entgelterhöhung stattgefunden hat, wurden gefragt, ob der Eigentümer die Erhöhung schriftlich erläutert hat. Tabelle 5.3 zeigt, daß ein erheblicher Teil der Eigentümer schon immer Erhöhungsverlangen schriftlich erläutert hat. Die Nutzer, bei denen die Entgelte zuletzt in den Jahren 1990 bis 1993

Anlage

erhöht wurden (also vor bzw. im Jahr des Inkrafttretens des NutzEV), und die Nutzer, deren letzte Erhöhung 1994 bis 1996 erfolgte, als die NutzEV noch keine Erläuterungspflicht vorsah, geben zu jeweils 48% an, der Eigentümer habe sein Erhöhungsverlangen schriftlich erläutert.

1997, dem Jahr des Inkrafttretens der Änderungsverordnung, lag der Anteil der schriftlich erläuterten Erhöhungen bei 57%. Bei den Erhöhungen des Jahres 1998 und der ersten Hälfte des Jahres 1999 veränderte sich der Anteil der schriftlich erläuterten Erhöhungsverlangen mit einem Wert von 58% dann kaum noch. Die Änderungsverordnung hat insofern dazu geführt, daß Erhöhungsverlangen häufiger schriftlich begründet wurden. Der Anteil der nicht erläuterten Erhöhungen ist aber weiterhin relativ hoch (33% bei den Erhöhungen des Jahres 1998 bzw. der ersten Monate 1999).

Tab. 5.3: Schriftliche Erläuterung der letzten Erhöhung nach letztem Erhöhungszeitpunkt

	LETZTES ERHÖHUNGSJAHR				Gesamt
	1990* bis 1993	1994 bis 1996	1997	1998/99	
ERLÄUTERUNG ERHÖHUNG					
Ja	48%	48%	57%	58%	53%
Nein	39%	35%	31%	33%	34%
Weiß nicht	13%	18%	12%	9%	13%
gesamt	100%	101%	100%	100%	100%

* 03.10.1990 - 31.12.1990

Im folgenden werden die Angaben zur Erläuterung der Entgelterhöhungen betrachtet, die nach 1997 erfolgten (1998 bis Mitte 1999), da nur für diese eindeutig die Pflicht zur schriftlichen Erläuterung bestand.²

Hinsichtlich der Erläuterung der Entgelterhöhung gibt es nur geringe Unterschiede zwischen den Eigentümergruppen: bei kommunalen Eigentümern gaben 56% der Altnutzer an, eine schriftliche Erläuterung bzw. Begründung ihrer letzten Erhöhung erhalten zu haben, während es bei privaten bzw. sonstigen Eigentümern 61% waren (Tabelle 5.4).

² Inwieweit Erhöhungen des Jahres 1997 vor oder nach der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung zum 31.7.1997 erfolgten, kann nicht zugeordnet werden. Aufgrund des nicht sehr großen Anteils an Entgelterhöhungen, die nach 1997 erfolgten, beruhen die Auswertungen auf geringen Fallzahlen.

Anlage

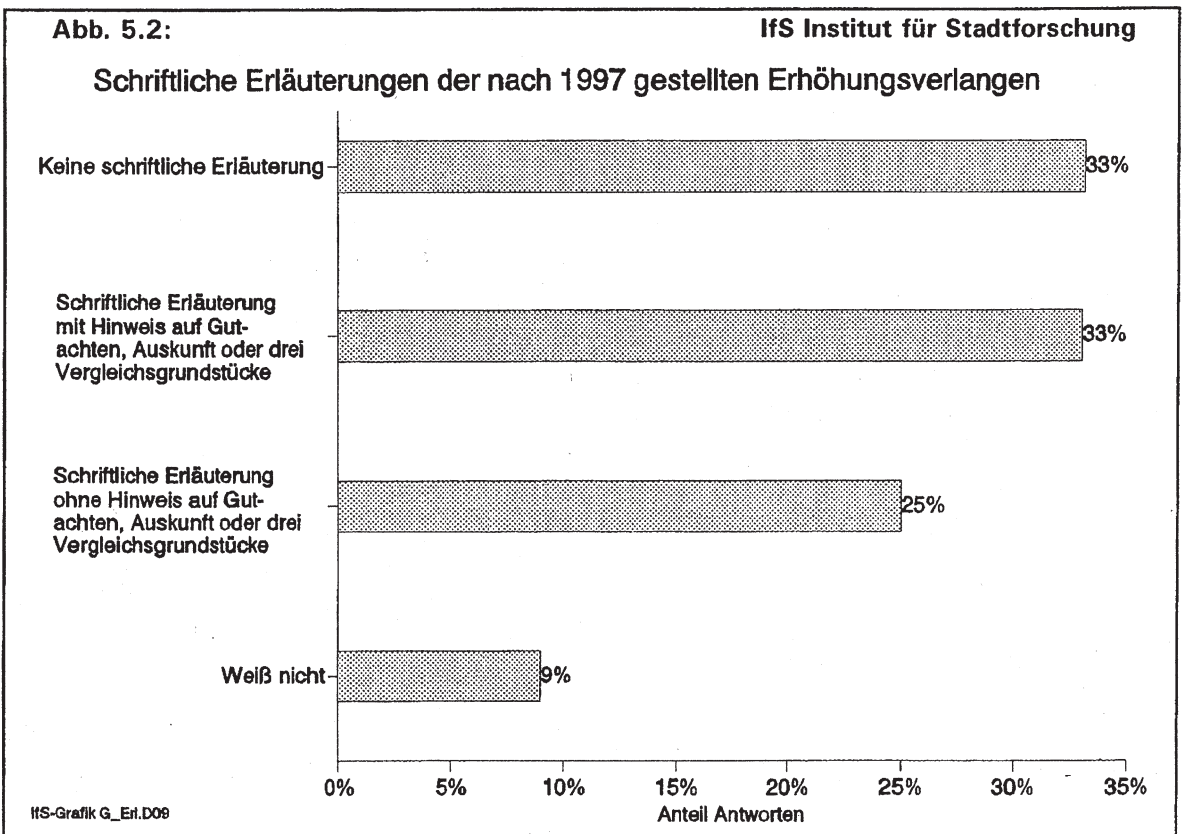
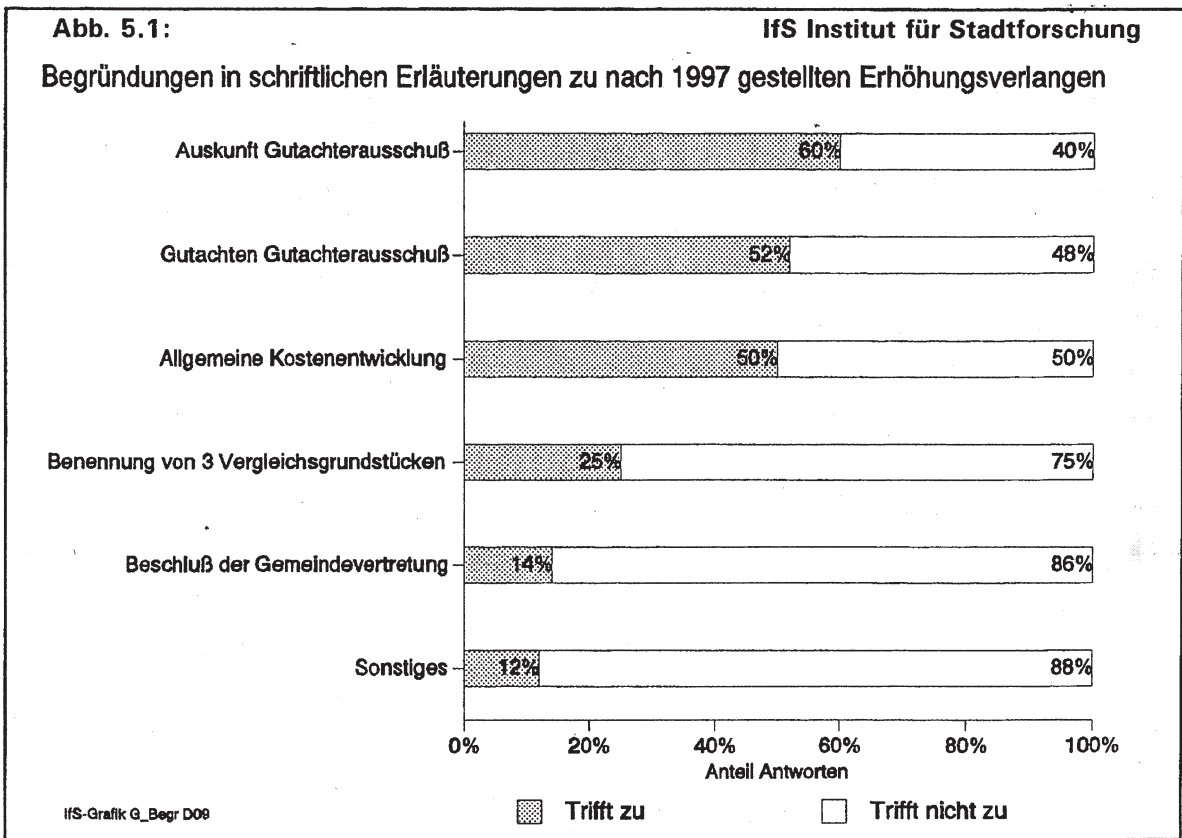
Tab. 5.4: Schriftliche Erläuterung der letzten, nach 1997 geforderten Erhöhung nach Art des Eigentümers

	EIGENTÜMER		Gesamt
	Kommunal	Private/ sonstige Eigentümer	
ERLÄUTERUNG ERHÖHUNG			
Ja	56%	61%	58%
Nein	32%	33%	33%
Weiß nicht	12%	6%	9%
gesamt	100%	100%	100%

Die Alt-Nutzer, die eine schriftliche Erläuterung erhielten, wurden anhand einer Liste nach Erläuterungen bzw. Begründungen für die Erhöhung gefragt, wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Bei den nach 1997 gestellten Erhöhungsverlangen, die schriftlich erläutert wurden, war nach Angaben der Alt-Nutzer ein Hinweis auf eine Auskunft des Gutachterausschusses die häufigste Erläuterungsform (60%). An zweiter Stelle folgt der Hinweis auf ein Gutachten des Gutachterausschusses (52%). Beide Erläuterungsarten wurden häufig von denselben Nutzern genannt, wobei davon ausgegangen kann, daß der Unterschied zwischen dem Gutachten und der Auskunft eines Gutachterausschusses nur einem Teil der Befragten bekannt ist.

Die in § 6 Abs. 1 NutzEV ausdrücklich genannte Art der Erläuterung durch Vergleichsgrundstücke hat mit einem Anteil von 25% aller Erhöhungen eine relativ geringe Bedeutung. Weitaus häufiger sind Erläuterungen mit der allgemeinen Kostenentwicklung (50%). In 14% der Fälle erfolgte die Erläuterung unter Hinweis auf den Beschluß der Gemeindevertretung. Des weiteren gaben 12% an, eine andere Erläuterung erhalten zu haben. Darunter wurde der generelle Verweis des Eigentümers auf die Rechtsvorschriften bzw. die Nutzungsentgeltverordnung als Begründung genannt. Weiterhin wurde auch einfach nur die generelle Anpassung an das westdeutsche System angeführt (Abbildung 5.1).

Die drei Mittel, die sich dem Text der Nutzungsentgeltverordnung für die Begründung der Zulässigkeit eines im Erhöhungsverlangen geforderten Entgelts entnehmen lassen, sind das Gutachten des Gutachterausschusses, die Auskunft des Gutachterausschusses sowie der Hinweis auf drei vergleichbare Grundstücke. Faßt man die Fälle zusammen, für die von den Befragten mindestens eines dieser drei Erläuterungsmittel angegeben wurde, so ergibt sich ein Anteil von 33% an allen nach 1997 erfolgten Erhöhungen (inkl. derer ohne schriftliche Erläuterung). Bei 25% aller Erhöhungen erfolgte eine Erläuterung ausschließlich mit anderen als den drei Erläuterungsmitteln. Bei weiteren 33% wurde die Erhöhung überhaupt nicht erläutert. Bei 9% der Erhöhungen konnten die Befragten keine Angabe machen, ob und wie das Erhöhungsverlangen erläutert worden ist (Abbildung 5.2).



Anlage

5.3 Bewertung der Ausschöpfung bzw. Einhaltung des Entgeltrahmens der NutzEV

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, wie häufig die für Erholungsgrundstücke gezahlten Nutzungsentgelte die Grenzen der NutzEV überschreiten. Diese Frage kann anhand der von den Alt-Nutzern gezahlten Nutzungsentgelte annäherungsweise beantwortet werden. Bei der Prüfung dieses Sachverhalts stellt sich das Problem, daß die Höhe der Entgelte am 2.10.1990 nicht bekannt ist, deren Kenntnis jedoch für die Bestimmung der auf Grundlage der Nutzungsentgeltverordnung maximal erreichbaren Entgelte Voraussetzung ist. Diese historischen Entgelte wurden bei der Nutzerbefragung nicht erfragt, weil aufgrund des langen Zeitraumes zu viele Ausfälle bzw. keine zuverlässigen Werte zu erwarten gewesen wären. Insofern kann die Beurteilung der Einhaltung der Erhöhungsschritte der Nutzungsentgeltverordnung nur aufgrund allgemeiner Überlegungen durchgeführt werden.

Dabei wird in mehreren Schritten vorgegangen. Zunächst werden in der Literatur genannte Spannen zu den Ausgangswerten der Entgelte am 2.10.1990 herangezogen und auf dieser Basis das maximale Entgelt nach der NutzEV bestimmt. Anschließend wird geprüft, welcher Anteil der bei der Nutzerbefragung ermittelten Entgelte von Alt-Nutzern diese Marke (maximales Entgelt) überschreitet. In einem weiteren Schritt wird untersucht, ob sich diese Überschreitungen erklären lassen, wenn man eine größere als in der Literatur angegebene Streuung der Ausgangswerte der Entgelte am 2.10.1990 ansetzt, für die es Beispiele aus der Praxis gibt.

In der Literatur werden für die Jahresentgelte in der DDR für unbebaute Grundstücke zwischen 0,03 und 0,10 M pro m² und für bebaute Grundstücke zwischen 0,08 und 0,20 M pro m² genannt.³ Bei dem Nachvollziehen der Erhöhungsschritte der Nutzungsentgeltverordnung ist zu unterscheiden zwischen unbebauten und bebauten Grundstücken, weil beim ersten Erhöhungsschritt (ergänzend zur Verdopplung der Ausgangsentgelte) für beide Grundstücksarten unterschiedliche Mindestentgelte vorgesehen waren (0,15 DM pro m² für unbebaute und 0,30 DM pro m² für bebaute Grundstücke). Für die weiteren Überlegungen wird jeweils der obere Wert der oben genannten Spannen für die am 2.10.1990 gezahlten Entgelte verwendet: 0,10 DM pro m² für unbebaute und 0,20 DM pro m² für bebaute Grundstücke.

³ G. Schnabel, Datschengrundstücke und andere Bodennutzungsverhältnisse, 2. Aufl., Berlin 1994, S. 112, entsprechend auch BVerfG, 1 BuR vom 14.07.1999, Absatz-Nr. 179.

Anlage

Geht man auf Grundlage dieser beiden Werte von einer vollen Ausschöpfung bzw. Einhaltung der maximalen Erhöhungsmöglichkeiten der Nutzungsentgeltverordnung aus und unterstellt keine Beschränkung der Erhöhungen durch ein Überschreiten von ortsüblichen Entgelten, so läßt sich für Mitte 1999 ein maximales Entgelt nach NutzEV von 1,47 DM pro m² für unbebaute und von 2,93 DM pro m² für bebaute Grundstücke errechnen.

Bei den unbebauten Grundstücken kommt man zu dem Ergebnis, daß 72% der Entgelte der Alt-Nutzer Mitte 1999 unter der Marke von 1,47 DM pro m² und 91% der Entgelte der Alt-Nutzer von bebauten Grundstücken unter der Marke von 2,93 DM pro m² liegen. Es liegen demnach 28% der Alt-Nutzer von unbebauten und 9% der Alt-Nutzer von bebauten Grundstücken über dem jeweiligen errechneten maximalen Entgelt, das auf Grundlage der in der Literatur genannten Spannen für die Ausgangswerte am 2.10.1990 errechnet wurde (Tabelle 5.5).

Tab. 5.5: Abschätzung der Einhaltung des Entgeltrahmens der NutzEV durch die Nutzungsentgelte (Jahresentgelt pro m²)

bauliche Nutzung des Grundstücks	Typische Nutzungsentgelte laut Literatur		Ermittelte Extremfälle von Nutzungsentgelten	
	unbebaut	bebaut	unbebaut	bebaut
Entgelt am 2.10.1990	0,10 DM	0,20 DM	0,50 DM	1,00 DM
maximal zulässiges Entgelt gem. NutzEV *	1,47 DM	2,93 DM	7,33 DM	14,67 DM
Anteil der Nutzungsentgelte unter der maximalen Entgeltgrenze	72%	91%	97%	100%

* Realisierung aller Erhöhungsschritte bis Mitte 1999; Erhöhung zur zulässig, sofern das ortsübliche Entgelt nicht überschritten wird.

Diese Spannen bzw. Werte dürften jedoch lediglich eine engere Bandbreite damaliger üblicher Entgelte darstellen, von denen es in der Realität teilweise erhebliche Abweichungen gab. So wurden bei den durchgeführten Recherchen Fälle bekannt bzw. von Ansprechpartnern benannt, bei denen die Entgelte zu DDR-Zeiten deutlich über den Obergrenzen dieser Spannen lagen. In einem Fall sind im Extrem vertragliche Grundlagen aus DDR-Zeiten zu Nutzungsentgelten von 0,50 M pro m² für unbebaute und 1,00 M pro m² für bebaute Erholungsgrundstücke bekannt.⁴

⁴ Wie ein recherchiertes Beispiel belegt, lagen bei besonderer Lagegunst die Nutzungsentgelte deutlich über dem Niveau der üblichen Spannen. In einem Ostseeort lag zu DDR-Zeiten das jährliche Nutzungsentgelt für ein Erholungsgrundstück bei 0,66 M pro m². Dabei wurde im Sinne einer Mischkalkulation für den bebauten Teil der Fläche ein Entgelt von 1,00 M pro m² und für den unbebauten Teil der Fläche ein Entgelt von 0,50 M pro m² zugrunde gelegt.

Anlage

Verwendet man die Werte dieses Beispiels als Ausgangswerte, so ergeben sich gegenüber der Rechnung von oben weitaus höhere maximale Nutzungsentgelte für Mitte 1999.⁵ Bei den unbebauten Grundstücken liegen 3% der Entgelte der Alt-Nutzer von unbebauten Grundstücken und keines der Entgelte der Alt-Nutzer von bebauten Grundstücken liegt über dem jeweiligen ermittelten maximalen Entgelt laut NutzEV.

Aus den bei der Nutzerbefragung festgestellten überdurchschnittlichen Entgelten der Alt-Nutzer kann somit nicht zwingend auf eine Überschreitung der maximalen Erhöhungsschritte der NutzEV geschlossen werden, weil sie sich in einer Größenordnung bewegen, die sich über die aus der Praxis bekannten überdurchschnittlichen Ausgangsentgelte erklären läßt. Es gibt aufgrund der untersuchten Verteilung der Entgelte somit keine eindeutigen Hinweise, daß eine Nichteinhaltung bzw. Überschreitung der maximalen Erhöhungsschritte der Nutzungsentgeltverordnung in bedeutendem Umfang vorliegt.

Vielmehr legen die hohen Anteile an Unterschreitungen, die sich bereits bei den niedrigsten Marken feststellen lassen, und der insgesamt hohe Anteil sehr niedriger Entgelte nahe, daß die Erhöhungspraxis davon geprägt ist, daß von der Nutzungsentgeltverordnung eingeräumte Erhöhungsmöglichkeiten entweder häufig nicht ausgeschöpft wurden oder daß aufgrund einer möglichen Überschreitung der ortsüblichen Entgelte keine Erhöhung möglich war. Dies korrespondiert mit dem oben dargestellten Ergebnis, daß bei einem großen Teil der Alt-Nutzer in den letzten Jahren gar keine Erhöhung der Entgelte mehr durchgeführt wurden und den in Teil B dargestellten Ergebnissen der Eigentümerbefragung.

⁵ Bei den unbebauten Grundstücken läßt sich ein Wert von 7,33 DM pro m² und bei den bebauten Grundstücken 14,67 DM pro m² ermitteln.

6. Konflikte zwischen Alt-Nutzern und Eigentümern

In diesem Kapitel werden Konflikte zwischen Eigentümern und Alt-Nutzern (Vertragsabschluß vor dem 3.10.1990) dargestellt. Untersucht werden die Konflikte in bestehenden Nutzungsverhältnissen (zu den Konflikten ehemaliger Nutzer bei der Aufgabe der Grundstücke siehe folgende Kapitel). Es werden die Häufigkeit und die Art der Konflikte zwischen Eigentümer und Nutzer aufgezeigt.

Der überwiegende Anteil (92%) der Alt-Nutzer hatte in den letzten zwei Jahren keine Konflikte oder Streitigkeiten mit dem Eigentümer. Immerhin 8% der Alt-Nutzer gaben an, in den letzten zwei Jahren Konflikte bzw. Streitigkeiten mit dem Eigentümer gehabt zu haben. Die Art der Konflikte betraf sehr verschiedene Sachverhalte.

Häufigster Gegenstand der Konflikte war die Höhe des Entgelts, über die sich 4% der Alt-Nutzer mit ihrem Eigentümer stritten. In ca. drei Viertel dieser Fälle wurden das Entgelt im Betrachtungszeitraum (1997 und später) tatsächlich erhöht;¹ etwa ein Viertel gab einen Konflikt zur Entgelthöhe an, hatte aber keine Entgelterhöhung seit 1997 zu verzeichnen (eventuell Abwendung einer Entgelterhöhung).

Weitere bedeutende Streitpunkte waren die bauliche Nutzung bzw. Umnutzung des Erholungsgrundstückes sowie die Fortdauer des Vertragsverhältnisses, also Sachverhalte, die vor allem Regelungen des Schuldrechtsanpassungsgesetzes betreffen. Jeweils 3% der Alt-Nutzer hatten zu diesen Punkten einen Konflikt in den letzten zwei Jahren mit ihrem Eigentümer.

Fragen einer Folgenutzung durch Dritte waren hingegen kaum Gegenstand von Konflikten. Jeweils deutlich unter 1% der Alt-Nutzer gaben an, daß die Ablehnung eines vorgeschlagenen Unterpächters oder eines Nachnutzers Gegenstand einer Meinungsverschiedenheit bzw. Konfliktes waren (Abbildung 6.1).

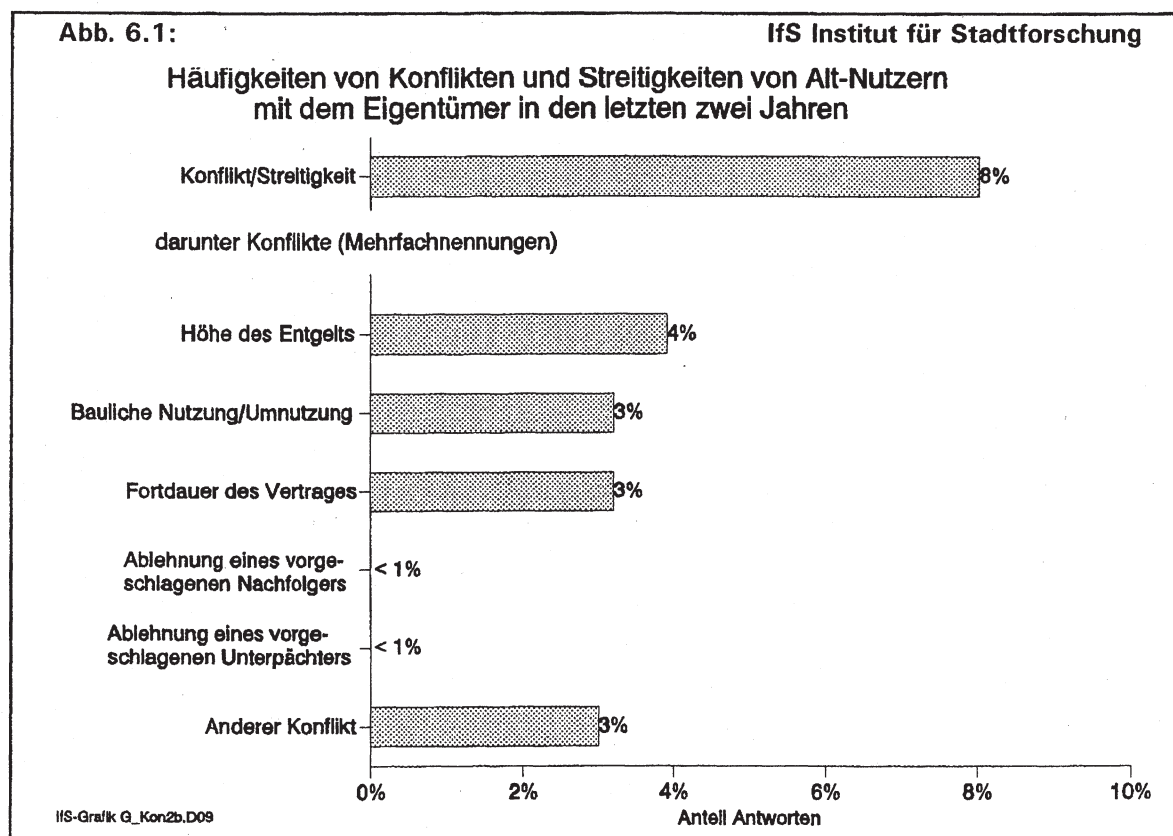
Rund 3% der Alt-Nutzer gaben "andere Konflikte" als Gegenstand der Streitigkeit an. Bei der konkreten Benennung des Problems dieser offenen Antwortkategorie wurden folgende Konflikte aufgeführt:

- die Strittigkeit der Rechtmäßigkeit des Vertrages aus DDR-Zeiten,
- die Frage der Kostenbeteiligung für Erschließungen,

¹ In der Teilgruppe der Alt-Nutzer, deren Entgelt 1997 oder später letztmalig erhöht wurde, liegt der Anteil, die Konflikte zum Nutzungsentgelt hatten, bei ca. 9% (unsichere Aussage wegen geringer Fallzahl).

Anlage

- die Anerkennung von Aufbauleistungen des Alt-Nutzers bei Entgeltbemessungen,
- doppelte Verpachtung des Grundstücks,
- Wegerechte oder
- die Infragestellung des Erholungswertes des Grundstücks aufgrund baulicher Entwicklungen in der Nachbarschaft (z. B. Bau einer Straßenbahn).



Die Konflikte treten bei den Eigentümergruppen in etwa gleich häufig auf: bei 8% der Nutzer von kommunalen Grundstücken und bei 9% der Nutzer von Grundstücken privater bzw. sonstiger Eigentümer. Die geringen Fallzahlen lassen keine statistisch gesicherten Angaben über die Art der Konflikte bei den verschiedenen Eigentümergruppen zu, jedoch deutet sich aufgrund der vorliegenden Werte an, daß Konflikte um die Fortdauer des Vertrages vor allem mit privaten bzw. sonstigen Eigentümern auftreten (Tabelle 6.1).

Bei Grundstücken mit Übernachtungsmöglichkeit treten häufiger Konflikte auf als bei Grundstücken ohne Bebauung oder Übernachtungsmöglichkeit (12% gegenüber 3%). In den Fällen, bei denen es Konflikte bei den Grundstücken mit Übernachtungsmöglichkeit gab, handelte es sich am häufigsten um Konflikte über die Höhe des Entgelts.

Tab. 6.1: Konflikte zwischen Alt-Nutzer und Eigentümer in den letzten zwei Jahren nach Eigentümer, baulicher Nutzung und regionaler Lage

	KONFLIKTE/ STREIT MIT EIGENTÜMER	
	Ja	Nein
EIGENTÜMER		
Kommunal	8%	92%
Private/sonstige Eigentümer	9%	91%
BAULICHE NUTZUNG		
ohne Bebauung/Übernachtungsmöglichkeiten	3%	97%
mit Übernachtungsmöglichkeit	12%	88%
LAGE DES GRUNDSTÜCKES		
Nördliche Bundesländer	10%	90%
Südliche Bundesländer *	6%	94%

* Sachsen und Thüringen

Die Alt-Nutzer von Erholungsgrundstücken in den nördlichen Bundesländern (Ostteil von Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) geben häufiger Konflikte mit Eigentümern an als die Alt-Nutzer in den südlichen Bundesländern Sachsen und Thüringen (10% gegenüber 6%). Aufgrund der geringen Fallzahl sind landesspezifische Häufigkeiten nur beschränkt statistisch aussagekräftig, eine gewisse Konzentration der Fälle in den Ländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt ist jedoch auffällig.

Eine Auswertung des Zusammenhangs zwischen der (geringen) Häufigkeit der Konflikte und der Entgelthöhe ist aufgrund beschränkter Fallzahlen in statistisch gesicherter Form nicht möglich. Die wenigen Werte deuten jedoch daraufhin, daß mit steigender Höhe des Entgelts die Häufigkeit von Konflikten zunimmt.

Anlage

7. Beendigung der Nutzung von Erholungsgrundstücken

Dieses Kapitel befaßt sich mit der Beendigung der Nutzung von Erholungsgrundstücken in den letzten Jahren. Dabei interessiert die tatsächliche Aufgabe der Nutzung. Es werden also sowohl Fälle einbezogen, bei denen das Nutzungsverhältnis rechtlich beendet wurde, als auch solche, bei denen der Nutzungsvertrag zwar noch besteht, das Grundstück aber vom Nutzer vollständig unterverpachtet wurde. Betrachtet werden nur ehemalige Alt-Nutzer, also diejenigen ehemaligen Nutzer, die das Nutzungsverhältnis zu Zeiten der DDR eingegangen sind.

Im folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über die quantitative Entwicklung der Aufgabe der Nutzung von Erholungsgrundstücken gegeben. Im Anschluß daran werden die Sozialstruktur der ehemaligen Alt-Nutzer sowie die Ursachen und die Umstände der Beendigung der Nutzung näher betrachtet.¹

7.1 Entwicklung der Beendigungen der Nutzung von Erholungsgrundstücken seit der Vereinigung

In der zeitlichen Entwicklung zeigt sich eine auffällige Häufung der Beendigung von Nutzungsverhältnissen in der Zeit unmittelbar nach der deutschen Vereinigung. In dem nur kurzen Zeitraum vom 3.10.1990 bis 31.12.1990 endete bei 9% der ehemaligen Alt-Nutzer das Nutzungsverhältnis; in etwa drei Monaten wurde die typische Quote späterer Jahre erreicht. Dabei ist jedoch anzuführen, daß gemäß § 314 des Zivilgesetzbuches der DDR (ZGB) der Nutzungsberechtigte unter Einhaltung einer Frist von drei Monaten zum 31.10. des laufenden Jahres kündigen konnte.² Insoweit kann die einer üblichen Jahresquote entsprechende Quote des Zeitraums auf die Regelungen des ZGB zu den Kündigungsfristen zurückgeführt werden.

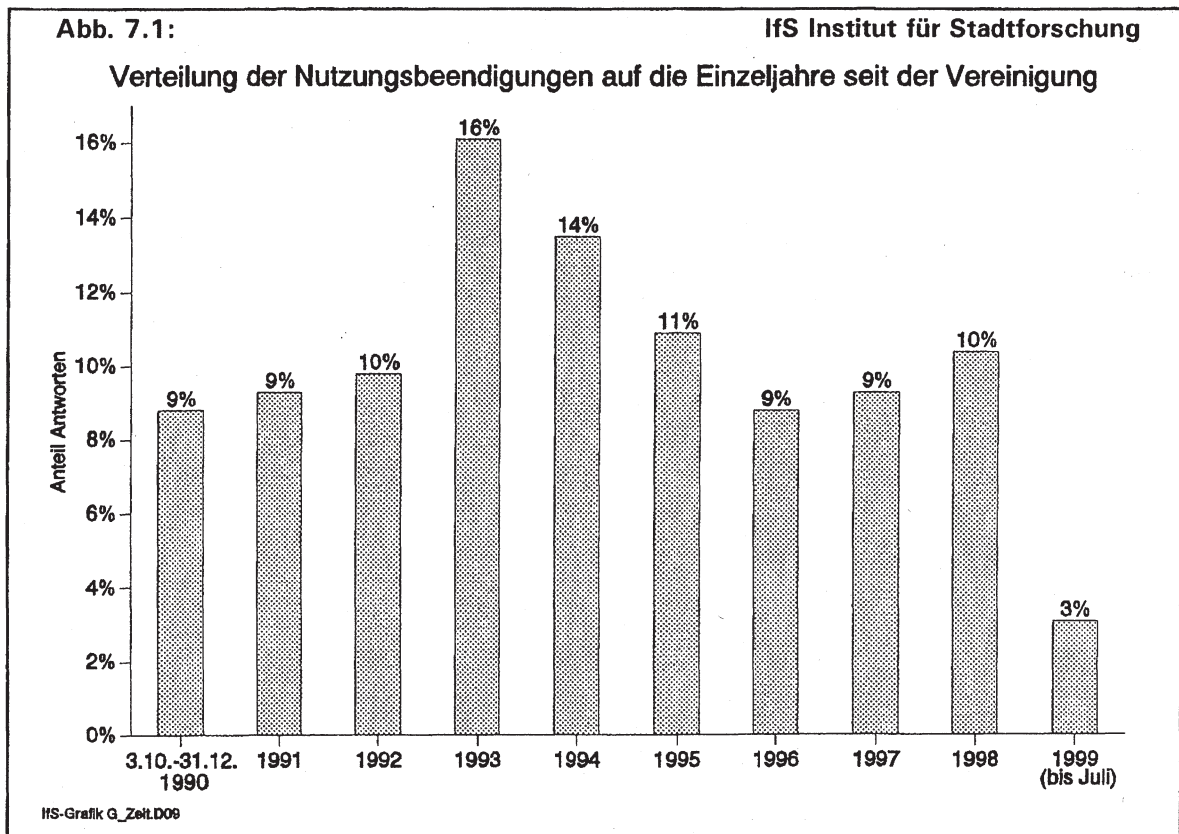
Der Anteil der einzelnen Jahre, in denen seit der Vereinigung das Nutzungsverhältnis beendet wurde, lag im Zeitraum von 1991 bis 1998 zumeist um 10% bzw. in einem Korridor zwischen 9% und 11%. Lediglich in den Jahren 1993 und 1994 lagen die Anteile der Beendigungen mit 16% und 14% spürbar darüber. Die Erhöhung der Beendigungen in 1993 und 1994 dürfte in Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Nutzungsentgelt-

¹ Bei Fragen der Beendigung der Nutzung, die die rechtliche Beendigung des Vertragsverhältnisses voraussetzen (z. B. Entschädigungen) wurde die Gruppe der Unterverpächter nicht einbezogen.

² Eine Kündigung zum Quartalsende konnte bei gesellschaftlich gerechtfertigten Gründen erfolgen.

Anlage

verordnung und den damit verbundenen Erhöhungsmöglichkeiten bei den Nutzungsentgelten stehen. Seit 1995 bewegt sich der Anteil der Aufgabe der Nutzung von Grundstücken wieder auf dem üblichen Niveau zwischen 9% und 10% (Abbildung 7.1).



7.2 Nach 1994 beendete Nutzungen

Im Vordergrund der zum Thema "Beendigung der Nutzung von Erholungsgrundstücken" durchgeführten Analysen stand die Praxis des zum 1.1.1995 in Kraft getretenen Schuldrechtsanpassungsgesetzes. Daher wurden in die im folgenden dargestellten Auswertungen ausschließlich die Angaben derjenigen ehemaligen Alt-Nutzer aufgenommen, die seit 1995 ihr Grundstück aufgegeben haben. In der überwiegenden Mehrzahl dieser Fälle (86%) ist das Nutzungsverhältnis beendet worden. Beim kleineren Teil (14%) besteht der Nutzungsvertrag fort, das Grundstück ist aber vollständig unterverpachtet worden.

Anlage

Sozialstruktur der ehemaligen Alt-Nutzer

Im folgenden wird die Sozialstruktur der ehemaligen Alt-Nutzer analysiert. Diese wird dabei mit der bereits in Kapitel 2 dargestellten Sozialstruktur der Alt-Nutzer verglichen. Es wird betrachtet, inwieweit sich die Nutzer, die ihre vor der Vereinigung begonnene Nutzung des Erholungsgrundstücks weiterhin fortsetzen, von denjenigen unterscheiden, die diese Nutzung nicht fortgesetzt haben.

Die ehemaligen Alt-Nutzer sind im Durchschnitt älter als die aktuellen Alt-Nutzer (58 Jahre gegenüber 54 Jahre). Während bei den aktuellen Alt-Nutzern die Haushaltsvorstände zumeist zwischen 40 und 59 Jahre alt sind, ist bei den ehemaligen Alt-Nutzern die Gruppe derer, die 60 Jahre und älter sind, die größte Gruppe (Tabelle 7.1).

Tab. 7.1: Alter des Haushaltsvorstands ehemaliger Alt-Nutzer

	GRUPPEN	
	ehemalige Alt-Nutzer	aktuelle Alt-Nutzer (Vergleichsgruppe)
ALTER HAUSHALTSVORSTAND		
Unter 40 Jahren	19%	14%
40 bis unter 60 Jahren	23%	49%
60 Jahre und älter	58%	38%
Gesamt	100%	100%
DURCHSCHNITTSALTER (Jahre)	58	54

Unterschiede zeigen sich auch bei der Haushaltsgröße. Die Haushalte der ehemaligen Alt-Nutzer bestehen zwar nahezu gleich häufig wie die der aktuellen Alt-Nutzer aus großen Haushalten mit vier und mehr Personen (19% bzw. 18%), und auch der Anteil der Dreipersonenhaushalte ist bei den ehemaligen Alt-Nutzern nur etwas geringer (13% gegenüber 19%).³ Jedoch ist der Anteil von Einpersonenhaushalten bei den ehemaligen Alt-Nutzern mehr als doppelt so groß wie bei den aktuellen Alt-Nutzern (32% gegenüber 14%). Die aktuellen Nutzer sind durch viele Zweipersonenhaushalte bzw. Paare gekennzeichnet, während bei den ehemaligen Alt-Nutzern viele Einpersonenhaushalte zu verzeichnen sind. Aufgrund der Altersstruktur ist davon auszugehen, daß es sich bei den Einpersonenhaushalten vielfach um Fälle handelt, bei denen die Partner verstorben sind (Tabelle 7.2).

³ Die nahezu gleich große Zahl von Drei- oder Vier- und Mehrpersonenhaushalten korrespondiert mit ähnlichen Werten bei der durchschnittlichen Kinderzahl, die mit 0,4 (ehemalige Alt-Nutzer) und 0,3 (aktuelle Alt-Nutzer) jeweils gering ist.

Tab. 7.2: Haushaltsgröße ehemaliger Alt-Nutzer

	GRUPPEN	
	ehemalige Alt-Nutzer	aktuelle Alt-Nutzer (Vergleichsgruppe)
HAUSHALTSGRÖSSE		
1 Person	32%	14%
2 Personen	36%	48%
3 Personen	13%	19%
4 Personen und mehr	19%	18%
Gesamt	100%	100%

Die Haushaltsvorstände der ehemaligen Alt-Nutzer sind relativ hoch qualifiziert. Sie weisen - wie die aktuellen Alt-Nutzer - einen hohen Anteil von Hochschul- und Fachhochschulabsolventen auf (jeweils 29%) und haben etwas höhere Anteile an Fachschulabsolventen und Meistern (27% gegenüber 20%). Entsprechend ist bei den ehemaligen Alt-Nutzern der Anteil von Haushaltsvorständen mit sonstiger Berufsausbildung geringer (44% gegenüber 52%).

Der Anteil der Erwerbstätigen ist bei den ehemaligen Alt-Nutzern mit 42% merklich geringer als bei den aktuellen Alt-Nutzern (52%). Der hohe Anteil Nichterwerbstätiger (58%) ist - entsprechend der Altersstruktur - auf den höheren Anteil von Rentnern unter den ehemaligen Alt-Nutzern zurückzuführen (Anteil Rentner: ehemalige Alt-Nutzer 49%, aktuelle Alt-Nutzer 36%).

Im Einkommensniveau unterscheiden sich ehemalige und aktuelle Alt-Nutzer relativ wenig. Unter den ehemaligen Alt-Nutzern finden sich mit 35% gleich viele Haushalte mit hohem Einkommensniveau wie bei den Alt-Nutzern. Zugleich sind jedoch auch mit einem Anteil von 39% unter den ehemaligen Alt-Nutzern Haushalte mit niedrigem Einkommensniveau (39%) etwas häufiger als unter den aktuellen Alt-Nutzern (34%) vertreten (Tabelle 7.3).

Tab. 7.3: Einkommensniveau ehemaliger Alt-Nutzer

	GRUPPEN	
	ehemalige Alt-Nutzer	aktuelle Alt-Nutzer (Vergleichsgruppe)
EINKOMMENSNIVEAU *		
Hoch	35%	35%
Mittel	26%	31%
Niedrig	39%	34%
Gesamt	100%	100%

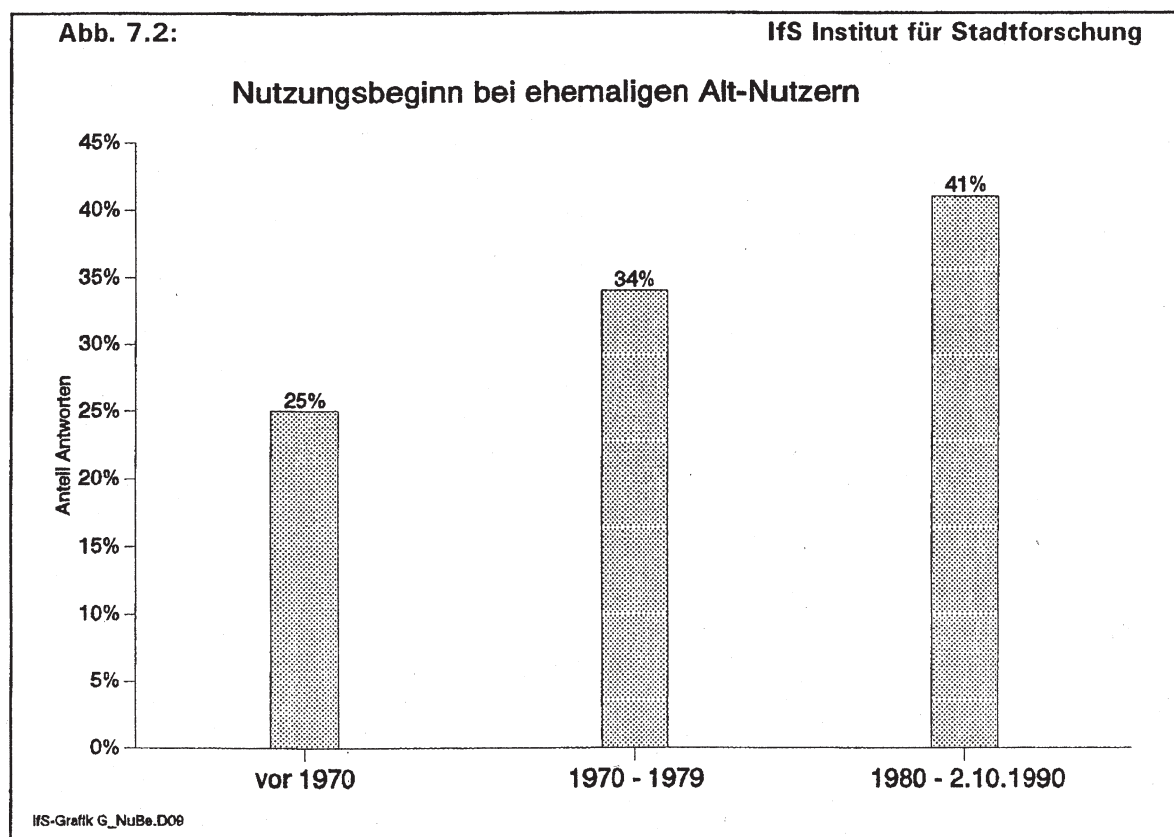
* gebildet über alle aktuellen Nutzer

Anlage

Insgesamt läßt sich feststellen, daß insbesondere ältere Haushalte die Nutzung von Erholungsgrundstücken aufgegeben haben. Der Anteil der Haushalte mit niedrigem Einkommen ist bei den ehemaligen Alt-Nutzern zwar etwas höher, was auch mit dem Rentnerstatus zusammenhängen dürfte. Die Gruppe, die die Nutzung aufgegeben haben, ist aber keineswegs generell durch niedrige Einkommen geprägt.

Beginn der Nutzung

Ein Viertel der ehemaligen Alt-Nutzer, die ihr Grundstück nach 1994 aufgegeben haben, hatte die Nutzung bereits vor 1970 begonnen (Abbildung 7.2). Ein Drittel nutzte das Grundstück seit den 70er Jahren. 41 % der ehemaligen Alt-Nutzer nahmen die Nutzung im Zeitraum von 1980 bis zur Vereinigung auf. Die Struktur des Nutzungsbeginns entspricht weitestgehend der der aktuellen Alt-Nutzer (siehe Kapitel 3); in den einzelnen Zeiträumen des Nutzungsbeginns weichen die Anteile maximal um 5 Prozentpunkte voneinander ab. Daß besonders viele Nutzer mit sehr langen oder eher kurzen Nutzungszeiten das Grundstück aufgegeben haben, kann nicht festgestellt werden.



Regionale Verteilung und Art der Eigentümer

Der Anteil der aufgegebenen Erholungsgrundstücke, die in den nördlichen neuen Bundesländern Berlin (Ostteil), Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt liegen, beträgt 60%. Dieser Anteil ist etwas höher als der Anteil von 52%, den die nördlichen Bundesländer am Bestand von Erholungsgrundstücken der aktuellen Alt-Nutzer haben. In den nördlichen Bundesländern haben somit leicht überdurchschnittlich Nutzungsaufgaben stattgefunden. In den südlichen neuen Ländern (Sachsen, Thüringen) sind hingegen unterproportionale Nutzungsaufgaben zu verzeichnen (Tabelle 7.4).

Tab. 7.4: Ehemalige Alt-Nutzer im Vergleich zu aktuellen Alt-Nutzern nach regionaler Lage und Art des Eigentümers

Merkmal	GRUPPE	
	ehemalige Alt-Nutzer	aktuelle Alt-Nutzer (Vergleichsgruppe)
REGIONALE LAGE		
Nördliche Bundesländer	60%	52%
Südliche Bundesländer *	40%	48%
EIGENTÜMER		
Kommunale Eigentümer	40%	47%
Private/sonstige Eigentümer	60%	53%

* Sachsen und Thüringen

In 60% der Fälle der Aufgabe von Erholungsgrundstücken war der Eigentümer ein privater bzw. sonstiger Eigentümer und in 40% der Fälle ein kommunaler Eigentümer. Im Vergleich zu den aktuellen Alt-Nutzern, deren Grundstücke sich zu 47% in kommunalem Eigentum und zu 53% im Eigentum privater bzw. oder sonstiger Eigentümer befinden, wurden damit überproportional häufig Grundstücke von privaten bzw. sonstigen Eigentümern und unterproportional häufig Grundstücke von kommunalen Eigentümern aufgegeben.

Die überproportionale Aufgabe von Grundstücken privater bzw. sonstiger Eigentümer hängt nur z. T. mit dieser Eigentümergruppe bzw. mit etwaigen Verhaltensweisen zusammen. Sie ist z. T. auch Folge der regional ungleichen Eigentümerstruktur. Die privaten bzw. sonstigen Eigentümer haben in den nördlichen neuen Ländern einen größeren Anteil (55%) als in den südlichen neuen Ländern (45%). Da in den nördlichen Ländern überproportional Grundstücke aufgegeben wurden, sind die Grundstücke privater Eigentümer insgesamt überproportional von Nutzungsaufgaben betroffen.

Anlage

Größen- und Bebauungsstruktur

Bedeutendes Strukturmerkmal der aufgegebenen Grundstücke ist die Grundstücksgröße. Die durchschnittliche Grundstücksgröße der ehemaligen Alt-Nutzer liegt mit 798 m² über der Grundstücksfläche der aktuellen Alt-Nutzer (575 m²). Von den ehemaligen Alt-Nutzern hatten 68% ein Grundstück von mindestens 500 m² und mehr, unter den aktuellen Alt-Nutzern haben nur 42% ein Grundstück in dieser Größenklasse. Es wurden demnach überdurchschnittlich viele große Grundstücke aufgegeben (Tabelle 7.5).

Tab. 7.5: Ehemalige Alt-Nutzer im Vergleich zu aktuellen Alt-Nutzern nach Größe, Bebauung und Übernachtungsmöglichkeit

Merkmal	GRUPPE	
	ehemalige Alt-Nutzer	aktuelle Alt-Nutzer (Vergleichsgruppe)
GRUNDSTÜCKSGRÖSSE		
unter 300 m ²	15%	19%
300 bis unter 500 m ²	17%	39%
500 m ² und mehr	68%	42%
BEBAUUNG		
ja	78%	81%
nein	22%	19%
BAULICHE NUTZUNG		
ohne Bebauung/Übernachtungsmöglichkeit	34%	39%
mit Übernachtungsmöglichkeit	66%	61%

Darüber hinaus weisen die aufgegebenen Grundstücke keine besonders stark abweichenden Strukturmerkmale auf. Im Vergleich zu den aktuellen Alt-Nutzern waren die von ehemaligen Alt-Nutzern aufgegebenen Grundstücke zwar etwas seltener bebaut, zugleich war das Gebäude aber zu etwas höheren Anteilen mit einer Übernachtungsmöglichkeit versehen.

Erhöhung des Entgelts

31% der ehemaligen Alt-Nutzer erhielten nach dem 2.10.1990 keine Entgelterhöhung, 8% erinnern sich nicht mehr daran, ob sie eine Erhöhung erhalten haben und 62% gaben an, eine Erhöhung erhalten zu haben. Der Anteil, der Erhöhungen angibt, liegt bei den ehemaligen Alt-Nutzern leicht niedriger als bei den aktuellen Alt-Nutzern (64%).⁴

⁴ Angesichts des kürzeren Nutzungszeitraumes nach der Vereinigung könnte man bei den ehemaligen Alt-Nutzern grundsätzlich einen deutlich niedrigeren Anteil an Erhöhungen als bei den aktuellen Alt-Nutzern erwarten. Dem steht jedoch entgegen, daß bei den aktuellen Alt-Nutzern in den letzten Jahren relativ wenige Erhöhungen stattgefunden haben, so daß der festgestellte relativ geringe Unterschied zwischen dem Anteil der Erhöhungen bei ehemaligen und aktuellen Alt-Nutzern zum Teil hierdurch erklärt werden kann.

Anlage

Die Nutzungsaufgabe der ehemaligen Alt-Nutzer erfolgte überwiegend nicht sofort nach einer Entgelterhöhung: bei 61% der ehemaligen Alt-Nutzer beträgt der zeitliche Abstand zwischen Erhöhung und Nutzungsaufgabe zwei und mehr Jahre (Tabelle 7.6). Bei 38% erfolgte die Aufgabe im Jahr der Erhöhung oder ein Jahr später. Bei diesen ehemaligen Alt-Nutzern besteht zwar ein zeitlicher Zusammenhang zwischen Erhöhung und Aufgabe des Nutzungsverhältnisses, ein kausaler Zusammenhang dürfte jedoch nicht bei allen dieser Fälle bestanden haben, wie weiter unten (siehe Gründe für Aufgabe des Nutzungsverhältnisses) dargestellt wird.

Tab. 7.6: Entgelterhöhungen bei ehemaligen Alt-Nutzern

Merkmal	Anteil der ehemaligen Alt-Nutzer
ENTGELTERHÖHUNG NACH 2.10.1990	
ja	62%
nein	31%
weiß nicht	8%
ZEITRAUM DER LETZTEN ERHÖHUNG (Basis: nur Nutzer mit Erhöhungen)	
3.10.90 bis 31.12.1994	41%
1995 bis 1998	59%
DIFFERENZ NUTZUNGSENDE - LETZTE ENTGELTERHÖHUNG (Basis: nur Nutzer mit Erhöhungen)	
0 Jahre / gleiches Jahr	29%
1 Jahr	9%
2 Jahre	29%
3 und mehr Jahre	32%
Gesamt	100%

Höhe des Nutzungsentgelts und Belastung

Von den ehemaligen Alt-Nutzern wurde die Höhe des letzten jährlichen Nutzungsentgelts erfragt. Das durchschnittliche Nutzungsentgelt der ehemaligen Alt-Nutzer betrug 1,53 DM pro m². Das zuletzt gezahlte Entgelt der ehemaligen Alt-Nutzer fällt somit höher aus als das durchschnittliche Entgelt der aktuellen Alt-Nutzer im Jahr 1999 (1,17 DM pro m²).

Bezieht man das von den ehemaligen Alt-Nutzern zuletzt gezahlte jährliche Nutzungsentgelt auf das erfragte Haushaltsnettoeinkommen, so ergibt sich eine fiktive Belastungsquote von 2,3% des Haushaltsnettoeinkommens.⁵ Bei den aktuellen Nutzern liegt die Belastungsquote mit 1,6% niedriger.

⁵ Diese Belastungsquote stellt dar, wie hoch die Belastung heute wäre, wenn das Grundstück nicht aufgegeben worden wäre, sondern (bei unverändertem Entgelt) weiterhin genutzt worden wäre. Aufgrund des zeitlichen Auseinanderfallens zwischen dem zuletzt gezahlten Entgelt (je nach Beendigung der Nutzung zwischen 1995 und 1999) und Haushaltsnettoeinkommen (1999) handelt es sich hierbei um keinen völlig exakten Maßstab, wohl aber um einen aussagekräftigen Orientierungswert.

Anlage

Insgesamt sind also bei den ehemaligen Alt-Nutzern im Durchschnitt ein höheres Entgelt und eine höhere Belastungsquote zu verzeichnen. Die Belastungsquote ist aber nicht so hoch, daß man schließen könnte, daß die Nutzungsaufgabe überwiegend auf die finanzielle Belastung zurückgeht. Wie im folgenden gezeigt wird, haben andere Gründe für die Nutzungsaufgabe eine deutlich größere Bedeutung als finanzielle Faktoren.

Gründe der Nutzungsaufgabe

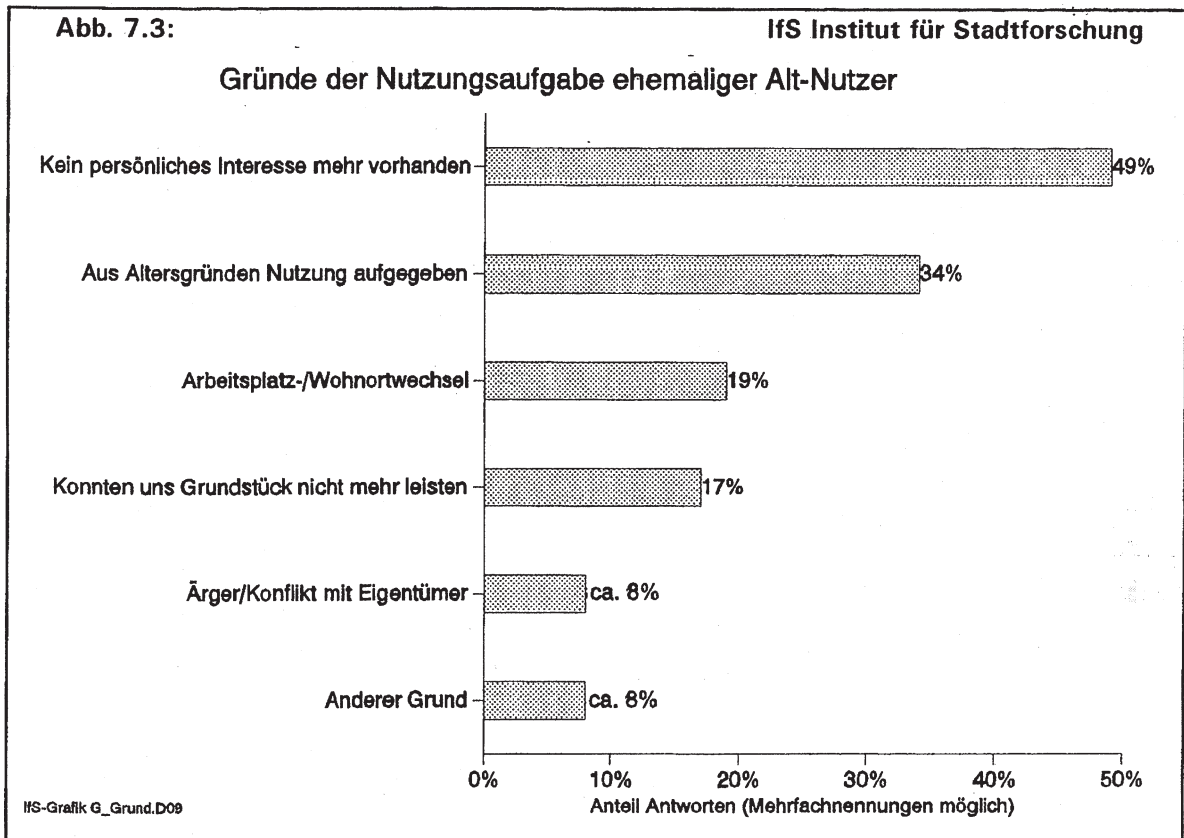
Die ehemaligen Alt-Nutzer von Freizeit- und Erholungsgrundstücken wurden gebeten, die Gründe der Nutzungsaufgabe anzugeben (Mehrfachnennungen). Am häufigsten genannter Grund für die Nutzungsaufgabe ist das fehlende persönliche Interesse an einer Fortsetzung (49%). An zweiter Stelle folgt die Nutzungsaufgabe aus Altersgründen (34%).

Die weiteren von den ehemaligen Alt-Nutzern genannten Gründe haben eine deutlich geringere Bedeutung: 19% nannten einen Arbeitsplatz- oder Wohnortwechsel und die damit zu groß gewordene Distanz zum Grundstück; 17% konnten sich das Grundstück nicht mehr leisten und ca. 8% gaben Konflikte mit dem Eigentümer als Grund an.

Bei ca. 8% der ehemaligen Alt-Nutzer spielte ein anderer Grund eine Rolle. Hierunter wurden qualitative Mängel des Grundstücks (z. B. kein Wasser und Strom) und das Verwertungsinteresse des Eigentümers (Hausbau bzw. Grundstücksverkauf) angeführt (Abbildung 7.3).

Insgesamt überwiegen persönliche Gründe für die Aufgabe des Nutzungsverhältnisses. Es stehen veränderte Lebenslagen bzw. Interessen sowie örtliche Veränderungen im Mittelpunkt. Von vergleichsweise geringer Bedeutung sind Gründe, die in Zusammenhang mit der Nutzungsentgeltverordnung oder dem Schuldrechtsanpassungsgesetz stehen. Finanzielle Gründe spielen zwar bei einem Teil der Nutzungsaufgaben eine Rolle, sie werden jedoch für die große Masse der Nutzungsaufgaben nicht als Aufgabegrund angeführt. Ähnliches gilt für Ärger bzw. Konflikte mit dem Eigentümer.⁶

⁶ Lediglich eine einzelne Nennung verweist darauf, daß der Grund für die Nutzungsaufgabe eine Nichtbeachtung der Normen des SchuldRAnpG war bzw. nicht vom Kündigungsschutz des SchuldRAnpG Gebrauch gemacht wurde. Und zwar gab ein ehemaliger Alt-Nutzer an, daß der Eigentümer selber bauen wollte und ihm deshalb gekündigt wurde.



Konflikte

Die Frage, ob es zum Ende der Nutzung Konflikte oder Streitigkeiten mit dem Eigentümer gab, verneinten 92% der ehemaligen Alt-Nutzer. Lediglich ca. 8% der ehemaligen Alt-Nutzer gaben an, daß es Konflikte gab (Tabelle 7.7).

Tab. 7.7: Konflikte und Rechtsstreitigkeiten mit dem Eigentümer zum Ende der Nutzung

	Anteil
Kein Konflikt/keine Streitigkeit	92%
Konflikt/Streitigkeit	ca. 8%
kein Rechtsstreit vor Gericht	97%
Rechtsstreit vor Gericht	ca. 3%

Unter den benannten Konflikten hat die Entschädigung für Bauwerke und Anpflanzungen die größte Bedeutung: ca. 3% der ehemaligen Alt-Nutzer gaben an, hierzu einen Streit

Anlage

gehabt zu haben (geringe Fallzahl). Konflikte zur Entgelthöhe spielten bei ca. 2% zum Nutzungsende eine Rolle (geringe Fallzahl). Abbruchkosten oder Nachfolgenutzer wurden bei keinem der befragten ehemaligen Alt-Nutzer als Konfliktgegenstand benannt.

Als Folge von Konflikten kam es relativ selten zu gerichtlichen Verfahren. Ca. 3% der befragten ehemaligen Alt-Nutzer führten im Zusammenhang mit dem Nutzungsende einen Rechtsstreit vor Gericht (geringe Fallzahl).

Art der Vertragsauflösung

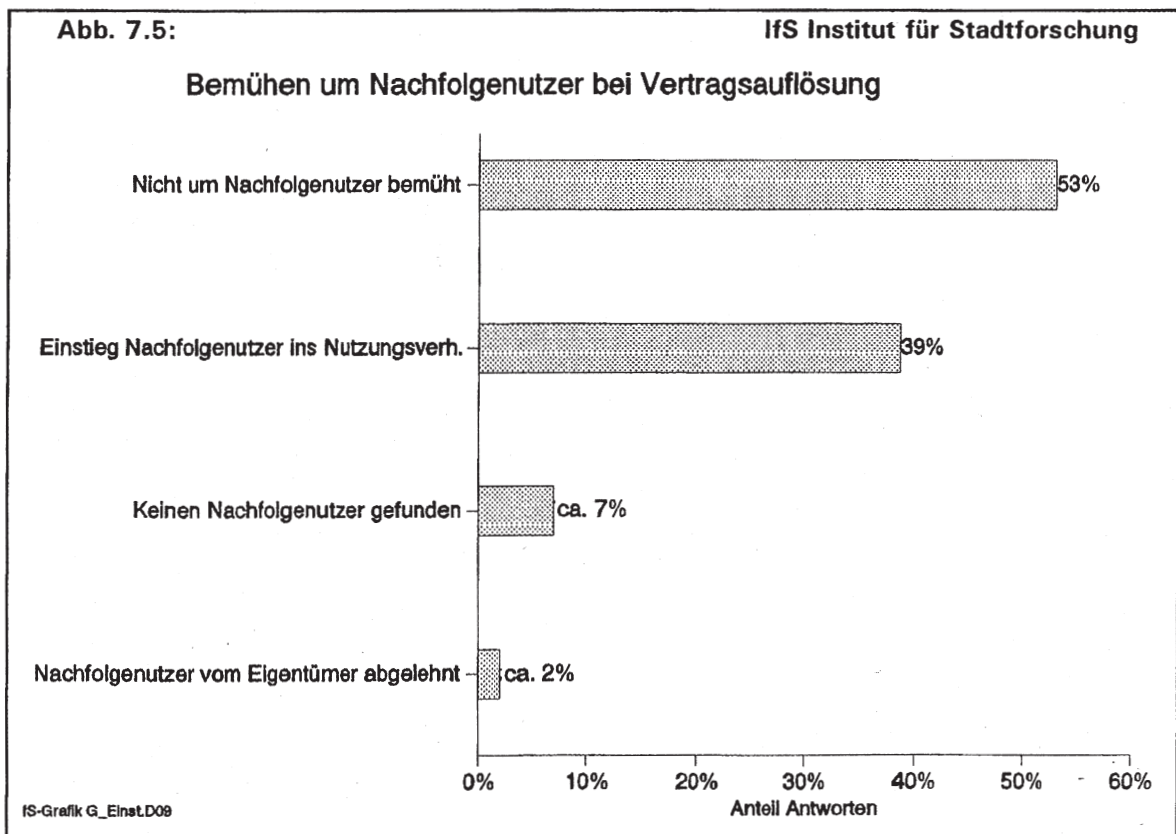
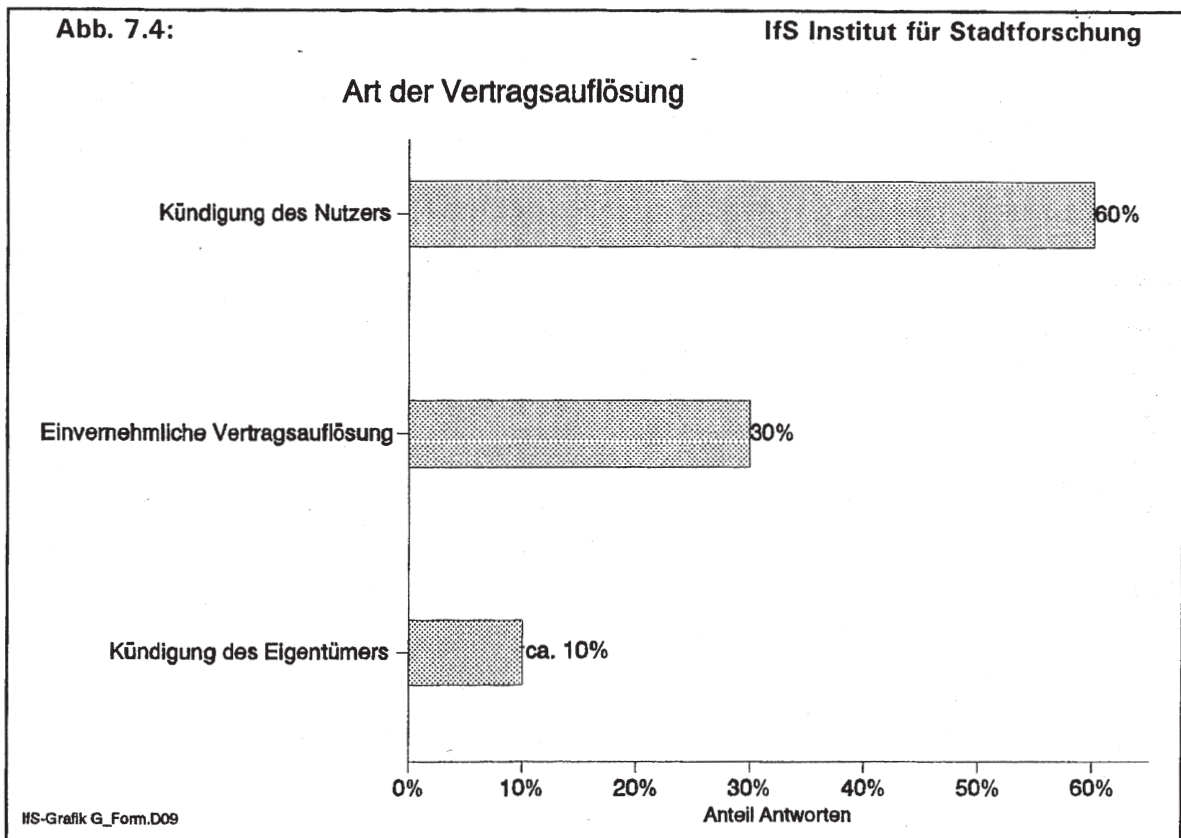
Die folgenden Abschnitte befassen sich mit der Auflösung von zu Zeiten der DDR eingegangenen Nutzungsverhältnissen sowie mit den mit der Auflösung verbundenen Folgen (Entschädigung, Abrißkosten). Die kleine Gruppe derjenigen, bei denen der Vertrag fortbesteht (14% der ehemaligen Alt-Nutzer), die ihr Grundstück aber vollständig unterverpachtet haben, wird daher nunmehr anders als in den vorangegangenen Abschnitten nicht mehr einbezogen.

Im folgenden werden zum Teil Teilgruppen dargestellt, deren Anteile sehr gering sind und die daher auf geringen Fallzahlen basieren. Dem wird im folgenden dadurch Rechnung getragen, daß diese Werte als "ca.-Angaben" ausgewiesen werden.

60% der aufgelösten Nutzungsverhältnisse wurden durch eigene Kündigungen des Nutzers beendet. Weitere große Bedeutung hat die einvernehmliche Vertragsauflösung (30%). In ca. 10% der Fälle kam es zu Kündigungen des Eigentümers, die alle vor dem Ablauf der Kündigungsschutzfristen des § 23 SchuldRAnpG erfolgten (Abbildung 7.4).

Rund die Hälfte der ehemaligen Alt-Nutzer (53%) hat sich im Kontext der Vertragsauflösung nicht um einen Nachfolgenutzer bemüht. Diejenigen, die sich um einen Nachfolger bemüht hatten, hatten in der weit überwiegenden Zahl der Fälle (39% aller ehemaligen Alt-Nutzer) dabei Erfolg.⁷ Nur ein kleiner Teil hat sich erfolglos um einen Nachfolgenutzer bemüht (ca. 7%) bzw. der gefundene Nachnutzer wurde vom Eigentümer nicht akzeptiert (ca. 2%; Abbildung 7.5).

⁷ Hierbei handelt es sich sowohl um Fälle, bei denen der Nachfolgenutzer in den Vertrag eingetreten ist, als auch um solche, bei denen der Eigentümer mit dem gefundenen Nachfolgenutzer einen neuen Vertrag abgeschlossen hat. Eine Unterscheidung zwischen diesen beiden Gruppen hätte den Rahmen des mit der durchgeführten Befragung Machbaren gesprengt.



Anlage

Entschädigungen

Das Schuldrechtsanpassungsgesetz sieht vor, daß der Nutzer nach Beendigung des Vertrages für seine Baulichkeit, die gemäß § 11 SchuldRAnpG in das Eigentum des Grundstückseigentümers übergeht, einen Entschädigungsanspruch hat, wobei sich die Höhe bei einer Eigentümerkündigung nach dem Zeitwert der Baulichkeit und bei einer Nutzerkündigung nach dem Wert, um den die Baulichkeit den Verkehrswert des Grundstücks erhöht, bemißt (siehe § 12 SchuldRAnpG).⁸ Des weiteren besteht ein Entschädigungsanspruch des Nutzers für seine Anpflanzungen (§ 27 SchuldRAnpG) und, sofern der Grundstückseigentümer vor Ablauf der Kündigungsschutzfrist kündigt, ein Anspruch auf eine Entschädigung für die Vermögensnachteile, die ihm durch die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses entstanden sind (§ 14 SchuldRAnpG).

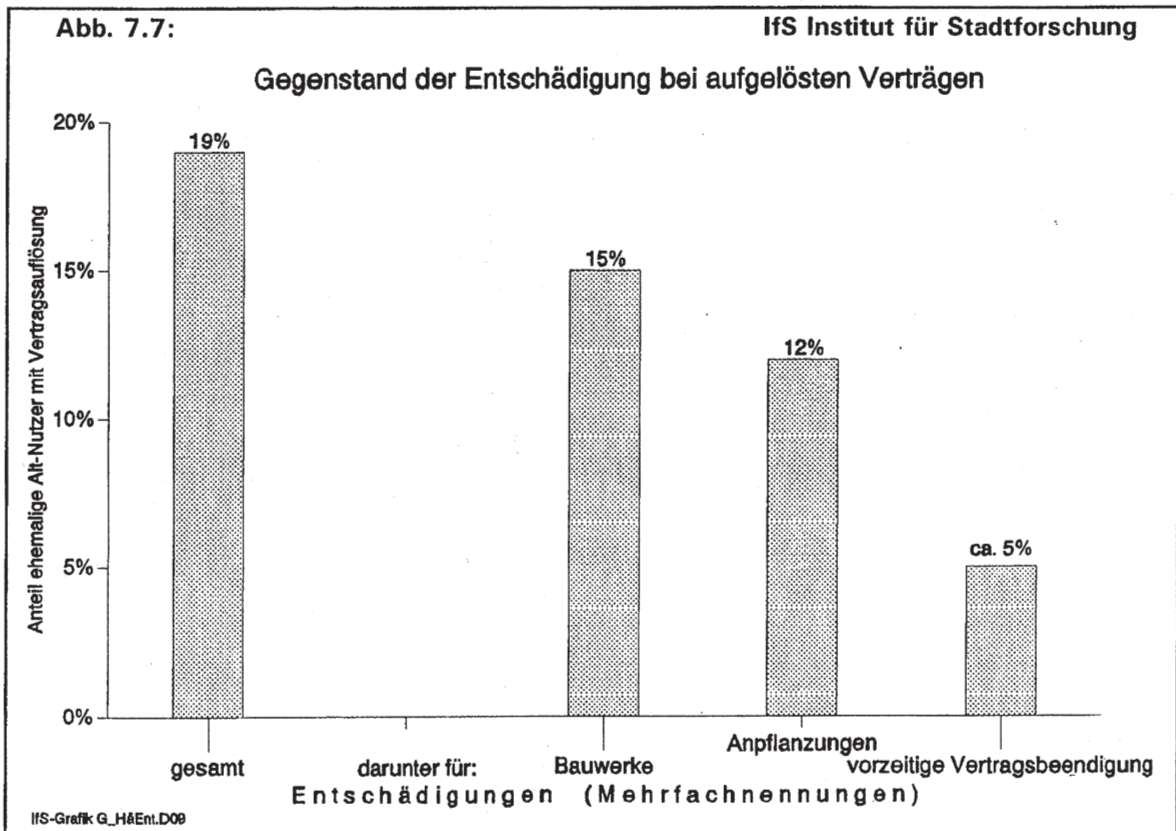
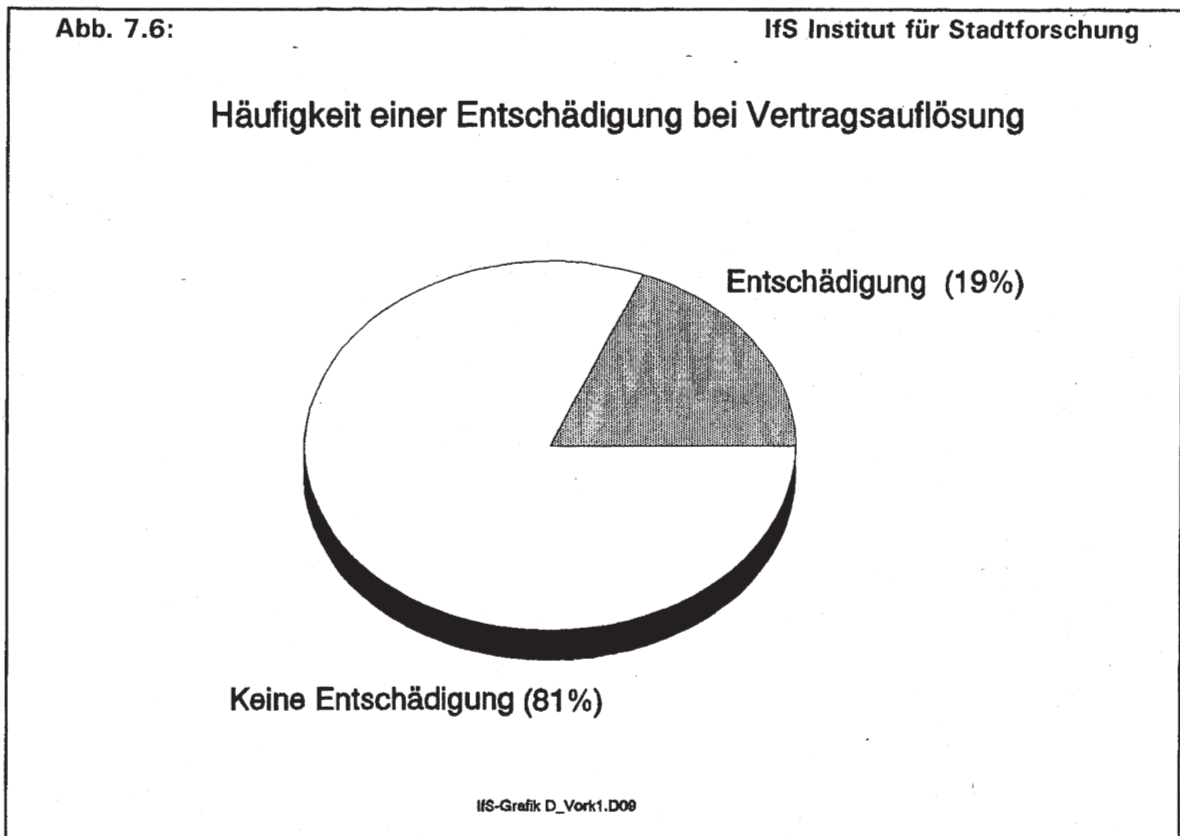
In den meisten Fällen von Vertragsauflösung kam es nach Angaben der Befragten zu keiner Entschädigung. Nur 19% der ehemaligen Alt-Nutzer erhielten eine Entschädigung für Bauwerk, Anpflanzungen oder die vorzeitige Vertragsbeendigung (Abbildung 7.6). Fehlende Entschädigungen waren, wie oben dargestellt, aber kaum ein Konfliktpunkt bei der Beendigung des Vertragsverhältnisses.

Entschädigung für das Bauwerk (§ 12 SchuldRAnpG) erhielten 15% der ehemaligen Alt-Nutzer. Sofern Entschädigungen gezahlt wurden, wurde demnach überwiegend eine Entschädigung für das Bauwerk geleistet. Entschädigungen für Anpflanzungen aufgrund § 27 SchuldRAnpG erhielten (gegebenenfalls zusätzlich zu Entschädigungen für Bauwerke) 12% der ehemaligen Alt-Nutzer. Entschädigungen für den Vermögensnachteil, der durch die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses durch eine Eigentümerkündigung vor Ablauf der Kündigungsschutzfrist entsteht (§ 14 SchuldRAnpG), erhielten ca. 5% der ehemaligen Alt-Nutzer. Sie haben entsprechend des geringen Anteils von vorzeitigen Eigentümerkündigungen eine geringe Relevanz (Abbildung 7.7).⁹

Angesichts der geringen Zahl der Entschädigungsfälle und der eingeschränkten Bereitschaft der befragten Nutzer, Angaben über die genaue Höhe der Entschädigungen zu machen, liegen für die Höhe der Entschädigungen lediglich wenige Werte vor. Bei den folgenden Angaben handelt es sich daher nicht um statistisch valide Aussagen, sondern lediglich um Fallbeispiele, die die Größenordnungen der genannten Werte verdeutlichen sollen.

⁸ Die Frist, nach der bei einer Eigentümerkündigung nicht der Zeitwert zu entschädigen ist, konnte zum Befragungszeitpunkt in keinem Fall erreicht sein.

⁹ Eine Darstellung der Art der Entschädigungen nach der Form der Aufgabe des Nutzungsverhältnisses ist aufgrund der Fallzahlen nicht möglich.



Anlage

- Die Höhe der Entschädigungen variiert stark zwischen 500 DM und 15.000 DM. Da häufig Entschädigungen für Bauwerke gezahlt wurden, kann geschlossen werden, daß die Bauwerke in ihrem Wert sehr unterschiedlich waren bzw. bewertet wurden. Die Entschädigungen, für die der Umfang angegeben wurde, wurden zumeist von Privateigentümern (Einzeleigentümer) gezahlt. Die meisten der Nutzer, die Entschädigungen erhielten, sind - korrespondierend mit der Altersstruktur der ehemaligen Nutzer - Rentner. In den vorliegenden Fällen mit Angabe zur Höhe der Entschädigungen erfolgte die Beendigung des Vertragsverhältnisses zumeist durch eine Nutzerkündigung und z. T. durch eine einvernehmliche Vertragsauflösung, nie durch eine Eigentümerkündigung.

Der höchste Wert von 15.000 DM geht auf eine einvernehmliche Vertragsauflösung zurück, bei der Entschädigungen für Bauwerke, Anpflanzungen und die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses geleistet wurden. Eine hohe Entschädigungsleistung von 12.500 DM wurde aber auch im Falle einer Nutzerkündigung für Bauwerke und Anpflanzungen geleistet. Der niedrigste angegebene Wert von 500 DM bezieht sich auf die Entschädigung, die ein selbst kündigender Nutzer für sein Bauwerk erhielt.

Abbruchkosten

§ 15 SchuldRAnpG sieht für den Fall, daß der Nutzer kündigt und der Eigentümer innerhalb eines Jahres die Baulichkeit beseitigt, vor, daß der Nutzer die Hälfte der Kosten für den Abbruch zu tragen hat. An den Abbruchkosten mußten sich nach eigenen Angaben ca. 8% der ehemaligen Alt-Nutzer beteiligen. Darunter sind Fälle, bei denen die Beendigung des Vertragsverhältnisses auf eine Eigentümerkündigung oder eine einvernehmliche Vertragsauflösung zurückgeht, also auch Fälle, in denen es grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf eine Kostenbeteiligung des Nutzers gab. Bei den wenigen Fällen mit Angabe zu den anteiligen Kosten betragen diese zwischen 1.000 DM und 2.000 DM.

**Teil B: Ergebnisse der Befragung der
kommunalen Eigentümer**

8. Ziele und Methode der Befragung kommunaler Eigentümer

Ergänzend zur Nutzerbefragung wurde eine Befragung von Eigentümern von Erholungsgrundstücken in den neuen Ländern durchgeführt, bei der deren Handlungsweisen und Bewertungen in Zusammenhang mit der Praxis der Nutzungsentgeltverordnung und des Schuldrechtsanpassungsgesetzes erfragt wurden. Die Befragung konzentrierte sich auf kommunale Eigentümer, die die größte Eigentümergruppe von Freizeit- und Erholungsgrundstücken in den neuen Ländern darstellen. Da sie Eigentümer von rund der Hälfte der Erholungsgrundstücke sind (siehe Kapitel 3), die der Nutzungsentgeltverordnung und dem Schuldrechtsanpassungsgesetz unterliegen, prägen sie mit ihrem Handeln ganz wesentlich das gesamte Angebot der Erholungsgrundstücke bzw. dominieren größtenteils die örtlichen Märkte für Erholungsgrundstücke. Aus diesen Gründen ließ sich mit der Befragung dieser Eigentümergruppe auf effiziente Weise ein guter Überblick über marktprägende Handlungsweisen und die Marktsituation insgesamt verschaffen.

Ziele

Mit der Befragung kommunaler Eigentümer sollten vor allem Erkenntnisse gewonnen werden hinsichtlich

- der Bedeutung von Erholungsgrundstücken als Gegenstand kommunaler Bauleitplänen sowie der Rolle von Maßnahmen zur Erschließung von Erholungsgrundstücken;
- der Praxis des Verkaufs von Erholungsgrundstücken als Alternative zur Fortführung des Nutzungsverhältnisses;
- der Praxis von Nutzerwechseln (Vertragsformen, Entschädigungen, Eigentumsübertragung der Gebäude etc.);
- der Handlungsweisen der Eigentümer bei den Entgelterhöhungen und der Akzeptanz der Erhöhungen durch die Nutzer.

Des Weiteren sollten Hinweise gewonnen werden zur Relevanz der Teilung von Nutzungsverhältnissen.

Anlage

Methode

Die Eigentümerbefragung wurde als Expertengespräch anhand eines halbstandardisierten Leitfadens durchgeführt. Die Themenbereiche wurden systematisch abgefragt und entsprechend den lokalen Bedingungen die relevanten Problemstellungen vertieft bzw. die spezifischen Herangehensweisen erhoben. Es wurden im Zeitraum von September bis Dezember 1999 mit 15 Gemeinde- oder Stadtverwaltungen Gespräche geführt. Ausgewählt wurden Kommunen verschiedener Bundesländer und unterschiedlicher Einwohnerzahl, die in ihrem Zuständigkeitsbereich bedeutende Eigentümer sind (bzw. in einer Gemeinde vor dem umfangreichen Verkauf von Erholungsgrundstücken waren).

Die Gespräche wurden mit den für Freizeit- und Erholungsgrundstücke zuständigen Ämtern oder Dezernaten der Kommunalverwaltung geführt. Hierbei handelt es sich in der Regel um das Liegenschaftsamt, das Bauamt oder die Kämmerei.

Überblick über die befragten Kommunen

Von den befragten Kommunen liegen vier im Land Brandenburg, zwei in Mecklenburg-Vorpommern, fünf in Sachsen, zwei in Sachsen-Anhalt und zwei in Thüringen. Die regionale Verteilung der befragten Kommunen entspricht in etwa der räumlichen Verteilung der Erholungsgrundstücke (Tabelle 8.1).

Tab. 8.1: Befragte Kommunen nach Bundesländern

BUNDESLAND	Befragte Kommunen		Zum Vergleich: Verteilung der Erholungs- grundstücke
	Anzahl	Prozent	
Brandenburg/Berlin	4	27%	27%
Mecklenburg-Vorpommern	2	13%	10%
Sachsen	5	33%	32%
Sachsen-Anhalt	2	13%	15%
Thüringen	2	13%	16%
Insgesamt	15	100%	100%

Von den befragten Gemeinden hatte eine weniger als 2.000 Einwohner. Die Einwohnerzahlen von jeweils vier Gemeinden lagen in den Größenklassen zwischen 2.000 und 4.999, 5.000 und 9.999 sowie 10.000 bis 99.999 Einwohnern. Zwei Gemeinden hatten

Anlage

über 100.000 Einwohner. Die Gemeinden sind fast alle kreisangehörig, wovon zwei einem Amt (Brandenburg) bzw. einer Verwaltungsgemeinschaft (Sachsen-Anhalt) angehörten (Tabelle 8.2).¹

Tab. 8.2: Befragte Kommunen nach Gemeindegrößenklassen und kommunalrechtlichem Status

	Befragte Kommunen	
	Anzahl	Prozent
GEMEINDEGRÖSSENKLASSE (Einwohner)		
unter 2.000	1	7%
2.000 bis 4.999	4	27%
5.000 bis 9.999	4	27%
10.000 bis 99.999	4	27%
100.000 und mehr	2	13%
Insgesamt	15	100%
KREISANGEHÖRIGKEIT		
kreisfrei	2	13%
kreisangehörig *	13	87%
Insgesamt	15	100%

* darunter zwei amts- oder verwaltungsgemeinschaftsangehörig

Die Zahl der von den Kommunen 1999 verwalteten Erholungsgrundstücke ist in Tabelle 8.3 dargestellt. Zwei Kommunen verwalten über 500 Grundstücke. Die meisten Kommunen verfügen über 100 bis 499 Erholungsgrundstücke. Drei Kommunen verwalten zwischen 50 und 99 Grundstücke. Vier Gemeinden verwalten 1999 weniger als 50 Erholungsgrundstücke. Darunter befindet sich eine, die aufgrund des abgeschlossenen Verkaufs aller Grundstücke im Jahr 1999 über keine Erholungsgrundstücke mehr verfügt.²

Die verwalteten Grundstücke sind zumeist kommunales Eigentum. In sechs Fällen gibt es keine Erholungsgrundstücke mit offenen Vermögensfragen. Bei weiteren vier liegt der Anteil der offenen Vermögensfragen von Erholungsgrundstücken mit einem Anteil von unter 10% relativ niedrig. Jedoch verzeichnen auch fünf der befragten Kommunen Anteile von ungeklärten Eigentumsverhältnisse von über 20%; in einem Fall ist sogar die Vermögenszuordnung aller von der Gemeinde verwalteten Grundstücke strittig.

¹ In diesen Fällen wurden die Gespräche mit der Verwaltung des Amtes bzw. der Verwaltungsgemeinschaft geführt.

² Die Zahl der von den Kommunen verwalteten Grundstücke ist durch Verkäufe (Umfang siehe Kapitel 9) und Klärung der Eigentumsverhältnisse in den 90er Jahren teilweise deutlich zurückgegangen.

Anlage

Tab. 8.3: Anzahl der verwalteten Erholungsgrundstücke 1999

Anzahl der Erholungsgrundstücke	Befragte Gemeinden
unter 50	4
50 bis 99	3
100 bis 499	6
500 bis 1.000	2
Insgesamt	15

Die Kommunen verpachten die Erholungsgrundstücke alle selbständig direkt an die Nutzer. Zwischenpächter haben nur bei Kleingärten eine Bedeutung.

Der von den Kommunen verwaltete Bestand an Erholungsgrundstücken dominiert in über der Hälfte der Fälle den Markt für Erholungsgrundstücke, d. h. die Zahl der sich im privaten Eigentum befindlichen Erholungsgrundstücke ist gering bzw. liegt deutlich unter der der Kommune. In weiteren Fällen ist die Zahl der privaten und kommunalen Grundstücke etwa gleich groß, die Kommune ist jedoch auch hier bedeutendster Einzeleigentümer. Dies gilt im wesentlichen auch für die Einzelfälle, in denen die Kommune einen Anteil hat, der unter dem Anteil aller privaten Eigentümer liegt. Lediglich in einem Fall bestehen wesentlich mehr Nutzungsverhältnisse mit Privaten als mit der Kommune, was in diesem Fall an der hohen Zahl der von der Kommune verkauften Erholungsgrundstücke liegt.

Überblick über die folgenden Kapitel des Untersuchungsteils

Das folgende Kapitel 9 stellt die generellen Verwertungsabsichten der Kommunen und die damit verbundenen Änderungsaktivitäten bei Erholungsgrundstücken über die kommunale Bauleitplanung, die Erschließung sowie den Verkauf von Grundstücken dar. Kapitel 10 widmet sich der Praxis der Nutzungsaufgabe und des Nutzerwechsels: der Marktsituation, der Vermittlung von Erholungsgrundstücken und vor allem der vertraglichen Gestaltungsformem des Nutzerwechsels. Im Kapitel 11 wird das Vorgehen der kommunalen Eigentümer bei der Entgelterhöhung beleuchtet.

9. Generelle Verwertungsabsichten und Änderungsaktivitäten der Kommunen bei Erholungsgrundstücken

In diesem Kapitel wird untersucht, welche übergeordneten Interessen der Kommunen gegenüber Erholungsgrundstücken bestehen. Hierbei sind die generellen Verwertungsabsichten und die damit verbundenen Veränderungsaktivitäten von Interesse. In diesem Zusammenhang spielt eine Rolle, wie mit den Flächen von Erholungsgrundstücken in der Bauleitplanung umgegangen wird, in welchem Umfang Erschließungsmaßnahmen durchgeführt werden und in welchem Umfang eine Veräußerung von Erholungsgrundstücken vorgenommen wird. Die Darstellung dieser Sachverhalte dient auch als Hintergrundinformationen für die Motive und die Handlungsweisen der Kommunen bzw. kommunalen Eigentümer in bezug auf die Bewirtschaftung und Verpachtung von Erholungsgrundstücken.

9.1 Planungsrechtlicher Umgang und Erschließungsmaßnahmen bei Erholungsgrundstücken

Der planungsrechtliche Umgang der Kommunen mit Erholungsgrundstücksflächen ist zum einen von Bedeutung, da sich hieraus ein Verwertungsinteresse bzw. ein Veränderungsdruck auf Erholungsgrundstücke ergeben kann. Mögliche Veränderungen sind die Überplanung der Flächen mit dem Ziel der Umnutzung (Wohnnutzung oder andere Nutzung).

Zum anderen hat der planungsrechtliche Umgang mit den Erholungsgrundstücken z. T. Auswirkungen auf die Kündigungsschutzfristen der Nutzer der Grundstücke. Die Kündigungsschutzfrist für Erholungsgrundstücke verkürzt sich auf den 1.1.2000¹, wenn der Grundstückseigentümer das Grundstück der im Bebauungsplan festgesetzten anderen Nutzung zuführen oder alsbald für diese Nutzung vorbereiten will (siehe § 23 Abs. 2 Nr. 2 SchuldRAnpG).²

Die Kommunen haben mit ihrer kommunalen Planungshoheit damit eine erhebliche Einflußmöglichkeit auf den Kündigungsschutz für Erholungsgrundstücke in ihrem Gemeinde-

¹ Die Kündigung ist nur möglich, sofern der Nutzer nicht einen lebenslangen Kündigungsschutz gemäß § 23 Abs. 5 SchuldRAnpG besitzt.

² Für eine Kündigung gemäß § 23 Abs. 2 Nr. 2 SchuldRAnpG muß nicht in jedem Fall ein rechtsverbindlicher Bebauungsplan vorliegen; die geplante Nutzung muß voraussichtlich zulässig sein und ein dringendes Interesse an der sofortigen Realisierung bestehen (siehe Gemmeke, Erläuterungen zum Schuldrechtsanpassungsgesetz, Nr. 16 zu § 23 SchuldRAnpG. In: Rädler, Raupach, Bezzenberger: Vermögen in der ehemaligen DDR (Loseblattkommentar).

Anlage

gebiet. Im folgenden wird betrachtet, welche Änderungen sich aus der Bauleitplanung in den untersuchten Kommunen ergeben.

Bebauungspläne für andere Nutzungen

Die befragten Kommunen haben bisher kaum Erholungsgrundstücke in die Bebauungsplanung einbezogen bzw. Erholungsgrundstücke zum Gegenstand der kommunalen Weiterentwicklung gemacht. Es wurden dabei nur Flächen überplant, bei denen kein gegenteiliges Interesse der Nutzer bestand und die Gebiete über einzelne Grundstücke - ggf. unter Aussparung nicht sofort aktivierbarer Grundstücke - schrittweise entwickelt werden können.

Lediglich in zwei Fallgemeinden liegt bisher jeweils ein rechtskräftiger Bebauungsplan vor, der eine Umnutzung der Erholungsflächen für eine andere Nutzung vorsieht. In einer weiteren Gemeinde ist ein Bebauungsplan im Verfahren. Nur in einem Fall wurden unter den drei Plänen Erholungsgrundstücke im bedeutender Zahl überplant (90), während ansonsten eher kleinere Flächen Gegenstand der Planung waren (15 bzw. 5 Grundstücke).

Die Einbeziehung der Erholungsgrundstücke erfolgte nur, wo die städtebauliche Situation eine Ausklammerung der Erholungsgrundstücke nicht ermöglichte. Planungsziel ist immer, in einem Gebiet mit Mischstrukturen hinsichtlich Art (Wohnen, Erholung und ggf. sonstigen Nutzungen) sowie Maß der baulichen Nutzung eine städtebauliche Ordnung herzustellen. Hierzu wurden vor allem Wohnnutzungen (und das zulässige Bebauungsmaß) ausgewiesen. Es ging damit nicht um die Vorbereitung größerer geschlossener Bauvorhaben und -projekte, sondern um die Schaffung eines Rahmens für die Entwicklung des Gebietes über Einzelvorhaben.

Die neuen Planungsziele lagen nach Ansicht der Gemeinden überwiegend auch im Interesse der Nutzer: In einem Fall ging die Ausweisung als Wohngebiet sogar auf eine Initiative der Nutzer zurück, in anderen Fällen traten keine Widerstände der Nutzer gegen die Planung auf.³ Das Interesse der Nutzer an den Umplanungen war vor allem die Zulässigkeit des dauerhaften Wohnens, das z. T. schon praktiziert wurde, oder die Möglichkeit des eigenen Hausbaus nach Erwerb der Flächen von der Kommune.

³ So gab es nach Angaben der Gemeinde auch bei der Überplanung von 90 Erholungsgrundstücken, die in einem von Mischnutzung geprägten, neu zu ordnenden Gebiet lagen, im Planungsverfahren keine negativen Stellungnahmen.

Anlage

Die Umplanung und die Möglichkeit der Kündigung nach SchuldRAnpG stellt nach Ansicht der Kommunen in den konkreten Fällen auch für nicht bauwillige Nutzer kein Problem dar, da die Gemeinden regelmäßig Grundstückseigentümer sind und einen sensiblen Umgang mit den Erholungsflächen beabsichtigen⁴: Sie wollen die Flächen nicht alsbald selber entwickeln oder die Grundstücke an andere Investoren außer den Nutzern selbst verkaufen. Des weiteren zieht eine Gemeinde das Angebot eines Flächentauschs in Erwägung.

Zwei Gemeinden berichteten explizit von Fällen, bei denen angedachte Überplanungen von Erholungsflächen fallen gelassen wurden. In einer Gemeinde, in der die Erholungsflächen eng in die kompakte Stadtstruktur eingebunden und für den Wohnungsbau geeignet sind, wick man auf die einfacher zu entwickelnde "grüne Wiese" aus. In einem anderen Fall wurde ein vom Stadtplanungsamt entwickelter Entwurf nach Hinweisen der Liegenschaftsverwaltung auf den langen Kündigungsschutz aufgrund des Alters eines Teils der Nutzer zurückgestellt (Kündigungsschutz aufgrund § 23 Abs. 5 SchuldRAnpG).

Flächennutzungsplanung

Die Flächennutzungspläne zeigen als vorbereitende Bauleitpläne die Entwicklungsziele der Gemeinden auf und geben Hinweise darauf, wo die Gemeinden künftige verbindliche Bauleitpläne bzw. Bebauungspläne auszuweisen beabsichtigen.

Soweit Flächennutzungspläne oder Flächennutzungsplanentwürfe vorliegen, weisen diese nach Angaben der Gemeinden die Erholungsgrundstücke als Flächen der Erholungsnutzung aus.⁵ Ausnahme sind die in § 34 BauGB-Gebieten - zumeist Wohngebieten - gelegenen Erholungsgrundstücke, wo die Gebiete entsprechend weiter als Gebiete für den Wohnungsbau ausgewiesen sind: Umplanungen von Erholungsgrundstücken werden von den Kommunen nicht weiter betrieben, vielmehr steht der Erhalt bzw. die Sicherung der Gebiete im Vordergrund. Die Flächennutzungsplanung der Gemeinden gibt somit keine Hinweise darauf, daß durch Bebauungspläne im nennenswerten Umfang Veränderungsdruck auf die Erholungsnutzung ausgeübt wird bzw. die Kündigungsfrist für Erholungsgrundstücke merklich reduziert wird.⁶

⁴ In einem Fall steht die eigentumsrechtliche Zuordnung der Grundstücke nach dem Vermögensgesetz noch aus, so daß bei eventuellem Eigentümerwechsel Probleme auftreten können.

⁵ Es werden auch andere Bezeichnungen verwandt, die aber den Fortbestand der jetzigen Nutzung ausdrücken.

⁶ Eine Kommune prüft derzeit die Entwicklung eines Misch- und Gewerbegebietes, in dessen Bereich auch Erholungsgrundstücke liegen; diese Überlegungen sind jedoch nicht im Flächennutzungsplanentwurf dargestellt, der die Fläche bisher für die Erholungsnutzung ausweist.

Anlage

Bebauungspläne zur Sicherung der Erholungsnutzung

Bebauungspläne, die die Nutzung als Erholungsgrundstück sichern bzw. festschreiben und die Wohnnutzung ausschließen, finden sich in den Fallgemeinden in gleichem Umfang wie die Bebauungspläne, die Umnutzungen von Erholungsgrundstücken ermöglichen. In zwei Gemeinden liegen insgesamt vier solcher bestandsschützenden Pläne vor.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß bei den Kommunen die Tendenz eines behutsamen planungsrechtlichen Umgangs mit Erholungsgrundstücken vorherrscht. Vorhaben und Projekte, die mehrere Grundstücke umfassen bzw. die Entwicklung größerer zusammenhängender Flächen erfordern, werden in der Regel von den Kommunen auf Flächen von Erholungsgrundstücken nicht bzw. nicht gegen den Willen der Nutzer durchgeführt. Der reduzierte Kündigungsschutz gemäß § 23 Abs. 2 Nr. 2 SchuldRAnpG würde die praktische Umsetzung von Bebauungsplänen auch nur z. T. erleichtern, da bei Erholungsgrundstücken eine relativ hohe Wahrscheinlichkeit besteht, daß ein Teil der benötigten Grundstücke von Personen genutzt wird, die am 3.10.1990 mindestens 60 Jahre waren und lebenslangen Kündigungsschutz besitzen.⁷

Erschließungsmaßnahmen bei Erholungsgrundstücken

Im folgenden wird ein Überblick über die Praxis der Kommunen bei der Erschließung von Erholungsgrundstücken gegeben. Eine beitragsfähige Erschließung bzw. Verbesserung der Erschließung von Erholungsgrundstücken erfolgte nur in Ausnahmefällen. Nur in zwei Gemeinden wurde ein Teil der Erholungsgrundstücke erschlossen. Diese lagen jeweils in Mischgebieten mit Wohnbebauung bzw. innerhalb des dörflichen Siedlungsgebietes. Sie dienten demnach vorrangig der Erschließung anderer Nutzungen, aus denen die Erholungsgrundstücke schwer ausgeklammert werden konnten.

In den Fällen fielen einmalige Erschließungsbeiträge für Wasser und Abwasser von 5 bis 7 DM bzw. 12,70 DM pro m² Grundstücksfläche an.⁸ Dieser einmalige Betrag umfaßte das Vier- bis Fünffache des jährlichen Entgelts für bebaute Erholungsgrundstücke, wobei beide Gemeinden die Erhöhungsmöglichkeiten der Nutzungsentgeltverordnung bisher ausgeschöpft hatten. Die Erschließungsbeiträge trug die Gemeinde als Eigentümer. Sie

⁷ Die Nutzerbefragung ergab, daß in etwa jedem sechsten Fall ein lebenslanger Kündigungsschutz besteht.

⁸ Unter Zugrundelegung der jeweiligen durchschnittlichen Erholungsgrundstücksgröße in den Gemeinden ergeben sich im einem Fall Beiträge von 3.500 bis 4.900 DM, im anderen Fall von 10.800 DM.

Anlage

wurden durch interne Verrechnung zwischen der Liegenschaftsverwaltung und der erschließenden Bauverwaltung erstattet. Eine Gemeinde prüfte bereits vor dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts die mögliche Beteiligung der Nutzer, hatte aber keine rechtlichen Maßnahmen ergriffen.

Bei der großen Mehrheit der Gemeinden wurden keine umlagefähigen Erschließungen von Erholungsgrundstücken vorgenommen.⁹ Dabei verfügen zwei Drittel der Gemeinden zumindest über einige Grundstücke, die innerhalb der bebauten Ortschaft liegen, wo eine Erschließung eher erwartet werden kann als bei abseits gelegenen Erholungsgrundstücken. Als Grund für bisher nicht erfolgte Erschließungen wird vor allem der Vorrang der Erschließung der (Haupt-)Wohngebiete angeführt, aber auch ungeklärte Eigentumsverhältnisse oder die Auffassung, daß die aus DDR-Zeiten vorhandene Erschließung für die Nutzung ausreichend ist.

§ 20 SchuldRAnpG und Nutzungsentgeltverordnung ermöglichen nicht, die Nutzer angemessen an den öffentlichen Lasten zu beteiligen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 14. Juli 1999 festgestellt, daß der Ausschluß einer angemessenen Beteiligung der Nutzer an den öffentlichen Lasten mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist und bis zum 30. Juni 2001 eine verfassungsgemäße Regelung gefordert.¹⁰

Es stellt sich daher in diesem Zusammenhang die Frage, ob es bei einer künftigen Umlage der Erschließungskosten auf die Nutzer häufiger zu Erschließungsmaßnahmen der Kommunen bei Erholungsgrundstücken kommt. Die fehlende Umlagemöglichkeit der Erschließungskosten bzw. die Tatsache, daß bisher die Erschließungskosten durch die Kommune als Eigentümerin von Erholungsgrundstücken zu tragen waren, wird von keiner Gemeinde als Grund dafür angeführt, daß keine Erschließungsmaßnahmen an Erholungsgrundstücken durchgeführt wurden bzw. daß bisher darauf verzichtet wurde. Die bislang durchgeführten Erschließungsmaßnahmen an Erholungsgrundstücken, die in der Regel in Zusammenhang mit planungsrechtlichen bzw. Entwicklungsmaßnahmen für andere Nutzungen stehen, sprechen dafür, daß sich aus einer künftigen Beteiligung der Nutzer an den Erschließungskosten keine große Steigerung der Häufigkeit von Erschließungsmaßnahmen an Erholungsgrundstücken ergeben dürfte. Hierfür spricht auch, daß bei den Kommunen offensichtlich die Tendenz vorherrscht, bei Maßnahmen auf die Belange der Nutzer Rücksicht zu nehmen.

⁹ In zwei Fällen wurden von den Gemeinden die (einfachen) Straßen, die zu Erholungsgebieten führen, ausgebaut. Diese Leistungen waren nach Gemeindeangaben nicht beitragsfähig.

¹⁰ BVerfG 1, BvR 995/95 vom 14.7.1999.

Anlage

9.2 Verkauf von Erholungsgrundstücken

Gegenstand dieses Abschnittes ist die Frage, inwieweit die Kommunen als Grundstückseigentümer die Erholungsgrundstücke verkaufen. Dabei ist unter anderem von Interesse, an wen Grundstücke verkauft werden und ob durch Verwertungsinteressen der neuen Grundstückseigentümer Probleme entstehen.

Beim Verkauf von Erholungsgrundstücken kann aufgrund der bisherigen Handlungsweise zwischen vier Typen von kommunalen Eigentümern unterschieden werden, wobei die drei erstgenannten unter den befragten kommunalen Eigentümern nahezu gleich häufig zu finden sind, während der vierte auf einen Einzelfall beschränkt ist:

- ohne Verkäufe von Erholungsgrundstücken;
- Verkäufe von Erholungsgrundstücken mit Baurechten für den Wohnungsbau;
- gezielte Verkäufe von Erholungsgrundstücken in Bungalowsiedlungen;
- vereinzelte Verkäufe von Erholungsgrundstücken.

Die vier Typen werden im folgenden näher erläutert.

Eigentümer ohne Verkäufe

Bei den kommunalen Eigentümern ohne Verkäufe von Erholungsgrundstücken gab es bisher entweder keine konkreten Anfragen der Nutzer zum Kauf von Erholungsgrundstücken oder die Gemeinde hat sich explizit gegen einen Verkauf von Erholungsgrundstücken ausgesprochen. Grund für den Nichtverkauf der Grundstücke ist, planerische Zielvorstellungen (auch) durch das Eigentum am Boden sicherzustellen. So sollen z. B. ein sich abzeichnendes Wohnen auf Erholungsgrundstücken im Außenbereich auch durch die privatrechtliche Kontrolle vermieden werden, der Bestand an Erholungsflächen und Kleingärten über die kommunale Verfügungsgewalt dauerhaft gesichert werden oder künftige noch offene Entwicklungsmöglichkeiten durch den Verlust der Verfügungsgewalt über die Flächen nicht behindert werden.

Verkäufe von Erholungsgrundstücken für den Wohnungsbau

Bei den kommunalen Eigentümern mit Verkäufen von Erholungsgrundstücken, die über Baurechte für den Wohnungsbau verfügen, dient der Verkauf von Erholungsgrundstücken ausschließlich der Aktivierung von bestehendem Bauland. Kommunale Eigentümer mit

Anlage

dieser Verkaufsstrategie haben vergleichsweise geringe Anteile ihres Bestandes¹¹ verkauft (zwischen 1 % und 15 %).

Zumeist werden die Grundstücke an die Nutzer der Erholungsgrundstücke verkauft, die ein Interesse am Bau eines Eigenheims oder dem Ausbau der Baulichkeit für Wohnzwecke bekunden. Seltener werden Grundstücke, bei denen der Nutzer aufgeben will, an einen Dritten verkauft. Hierbei verkauft der kommunale Eigentümer das Erholungsgrundstück zum Preis für unbebautes Wohnbauland und der aufgabewillige Nutzer sowie der bauwillige Erwerber des Grundstücks einigen sich über die Entschädigung für die Baulichkeit. Die Kommunen verkaufen dabei jedoch das Grundstück nicht vor der Einigung über die Baulichkeit.

Gezielte Verkäufe von Erholungsgrundstücken in Bungalowsiedlungen

Kommunale Eigentümer mit Verkäufen von Erholungsgrundstücken in Bungalowsiedlungen bieten systematisch allen Nutzern einer Siedlung bzw. eine Gruppe von Erholungsgrundstücken die Grundstücke zum Kauf an. Das Angebot wird schrittweise, teilweise über mehrere Jahre umgesetzt. Ein kommunaler Eigentümer verkauft jedoch die Grundstücke nur, wenn alle Nutzer der Siedlung geschlossen zum Kauf bereit sind. Das Kaufinteresse der Nutzer wird von dem kommunalen Eigentümer als groß bezeichnet.

Mit Ausnahme eines kommunalen Eigentümers gehen die Verkaufsergebnisse auf wiederholte Anfragen der Nutzer zurück. Auch bei noch nicht verkaufbaren Siedlungen (offene Vermögensfragen) liegen Kaufanfragen vor. In den meisten Fällen wurden alle Grundstücke einer Siedlung gekauft. Selbst bei Spitzenpreisen von 120 bis 200 DM pro m² in einem Fall für Erholungsgrundstücke unmittelbar an der Ostsee wurden vier Fünftel der Grundstücke von den Nutzern gekauft.¹²

Mit der dargestellten Verkaufsstrategie reduzierten die kommunalen Eigentümer ihren Bestand an Erholungsgrundstücken erheblich: zwischen 25 % und 100 %. Die Motivation der kommunalen Eigentümer liegt dabei weniger in der Reduzierung möglicher Probleme

¹¹ Zum Ursprungsbestand wurden nicht die Grundstücke gezählt, die in den 90er Jahren aufgrund von Vermögenszuordnungen anderen Eigentümern zugeordnet wurden.

¹² In den anderen Fällen lagen die Bodenpreise zwischen 8 DM pro m² für einfache Lagen und 70 DM pro m² für Wassergrundstücke am See. Diese ordnen sich - wie auch der Spitzenwert von 200 DM pro m² - in das von den Gutachterausschüssen dargestellte Spektrum der Bodenpreise für Erholungsflächen ein.

Anlage

mit den Erholungsgrundstücken: Die Reduzierung des Bewirtschaftungsaufwandes wurde nur von einer Kommune angeführt. Vielmehr stand die Befriedigung des Interesses der Nutzer an der Eigentumsbildung im Vordergrund.

Vereinzelte Verkäufe von Erholungsgrundstücken

Eine Kommune verkauft einzelne Erholungsgrundstücke auf Anfrage der Nutzer. Die entsprechenden Grundstücke werden nur verkauft, sofern keine planerischen Belange dem entgegen stehen.

Verkaufsstrategien

Beim Verkauf der Erholungsgrundstücke zeigen sich unabhängig von dem Typ bzw. der Gesamtstrategie bestimmte Gemeinsamkeiten:

- Der Verkauf bzw. die Verkaufsangebote erfolgen fast ausschließlich auf der Grundlage einzelner Wertgutachten für das Erholungsgrundstück oder die Gruppe von Erholungsgrundstücken; nur in Ausnahmefällen orientierte man sich an Informationen des Gutachterausschusses zum Grundstückswert. Die kommunalen Eigentümer gewährten vom ermittelten Grundstückswert keine Preisnachlässe zur Verkaufsförderung.
- Ein Verkauf erfolgte nie, wenn die künftige Entwicklung der Flächen nicht eindeutig festgelegt war. Über das Eigentum am Grundstück wird die künftige Handlungsfähigkeit ggf. gesichert.
- Ein Verkauf erfolgte nie gegen mögliche Interessen der Nutzer: Flächen werden nur an kaufwillige aktuelle Nutzer verkauft oder an Dritte nur bei Abstimmung des Dritten mit dem aufgabewilligen Nutzer.

Durch den vorrangigen Verkauf der Grundstücke an den Nutzer wurde im umfassenden Maße das Eigentum an Baulichkeit und Grundstück zusammengeführt und damit ein erhebliches Problem der Erholungsgrundstücke gelöst. Durch die Zurückhaltung der Kommunen hinsichtlich der Verwertung, d. h. ein Verkauf erfolgt nicht gegen mögliche Interessen des Nutzers, wurden zugleich potentielle Konflikte durch den Wechsel des Grundstückseigentümers vermieden.

10. Aktuelle Praxis der Nutzungsaufgabe und des Nutzerwechsels

In diesem Kapitel wird die aktuelle Praxis der Nutzungsaufgabe bei kommunalen Eigentümern dargestellt. Dabei ist unter anderem von Bedeutung, wie die Marktsituation das Handeln der Eigentümer beeinflusst, welche Interessenlage bei den kommunalen Eigentümern hinsichtlich der Nutzungsaufgabe besteht und welche Gestaltung des Nutzerwechsels in der Praxis vorgenommen wird. Im einzelnen ist von Interesse, ob das Vertragsverhältnis gekündigt oder auf andere Art aufgelöst wurde, ob eine Übertragung der Baulichkeiten stattgefunden hat und welche Vereinbarungen mit dem Alt- und Neu-Nutzer getroffen wurden.

10.1 Marktsituation bei Pacht-Erholungsgrundstücken

Die generelle Einschätzung der kommunalen Eigentümer zum lokalen Markt weist die Gemeinsamkeit auf, daß es derzeit keine gravierenden Vermarktungsprobleme bei der Verpachtung von Erholungsgrundstücken gibt. Bei der Einschätzung der Marktlage gibt es jedoch unterschiedliche Nuancen:

- Etwa die Hälfte der kommunalen Eigentümer sieht keine Vermarktungsschwierigkeiten oder erwartet keine in näherer Zukunft, teilweise beobachtet man dabei eine steigende Nachfrage.
- Die andere Hälfte der kommunalen Eigentümer beobachtet eine sinkende Nachfrage nach Erholungsgrundstücken oder sieht bald Grenzen der Vermarktbarkeit erreicht.¹

Die Unterschiede in der Bewertung sind dabei nicht abhängig von der Höhe des Entgelts in den Gemeinden. In beiden Gruppen befinden sich sowohl Gemeinden mit höheren als auch mit niedrigeren Entgelten.

Beispielsweise verlangen zwei kommunale Eigentümer bei ihren Erholungsgrundstücken bei Neuabschlüssen sehr hohe Entgelte von 3,50 bis 5,00 DM pro m², die deutlich über dem jeweiligen NutzEV-Entgeltniveau liegen. Diese Eigentümer geben an, daß für diese Grundstücke keinerlei Vermarktungsprobleme bestehen und die Nachfrage groß sei. Die teuren Grundstücke verfügen mit der Ostseenähe oder dem Wasserzugang an einem attraktiven See über Qualitäten, die auch bei höheren Entgelten auf eine entsprechende Nachfrage trifft.

¹ Sofern in Ausnahmefällen Vermarktungsprobleme bei Grundstücken schlechter Qualität bestehen, wird dies als Sonderfall bzw. nicht als bedeutendes Problem angesehen.

Anlage

Bei vergleichsweise qualitativ hochwertigen, bebauten Flächen wurde lediglich von einem kommunalen Eigentümer von Vermarktungsschwierigkeiten berichtet, die jedoch nicht mit dauerhaftem Leerstand verbunden waren. Bei einem eher hohen Entgelt von 2,40 DM pro m² wurden erst nach größeren Bemühungen Nutzer gefunden.

In den meisten Fallgemeinden traten bzw. treten keine Leerstände bei Erholungsgrundstücken auf. Einige wenige haben bei bestimmten Flächen Leerstandsprobleme. Dies sind unbebaute Erholungsgrundstücke, die durch eine schlechte Qualität gekennzeichnet sind. Dort fehlt entweder jegliche Erschließung - auch Wasser oder Strom - oder sie sind schlecht geschnitten ("Restecken" in Gemeinschaftsanlagen). Diese Flächen, die zu DDR-Zeiten noch bewirtschaftet wurden, finden auch bei vergleichsweise niedrigen Entgelten (hier bis 0,50 DM pro m²) keine Interessenten.

In allen Gemeinden gibt es neben den Erholungsgrundstücken auch Kleingärten, die unter das Bundeskleingartengesetz fallen. Bei mehr als der Hälfte der Gemeinden ist die Zahl der Kleingärten mindestens gleich groß wie die der Erholungsgrundstücke.

Zum einen werden die Kleingärten als sinnvolle Alternative für Bürger gesehen, die über weniger finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen oder gar nicht die spezifischen Qualitäten der Erholungsgrundstücke suchen, so daß hier wenig Konkurrenz entsteht. Zum anderen wird - häufiger - die auseinandergehende Schere bei den Entgelten für Erholungsgrundstücke und Kleingärtenpachten als problematisch angesehen. Die Differenz sei zu hoch bzw. nicht den Qualitätsunterschieden entsprechend. Aufgrund der günstigen Kleingärtenpachten orientieren sich potentielle Nutzer dorthin und bei den Erholungsgrundstücken zeichnen sich Vermarktungsschwierigkeiten ab.

10.2 **Interessenlage der kommunalen Eigentümer bei Nutzerwechseln**

Die aktuelle Praxis der Nutzungsaufgabe und des Nutzerwechsels ist von dem relativ geringen Verwertungsinteresse der kommunalen Eigentümer und dem damit verbundenen geringen Veränderungsdruck geprägt. Das Hauptinteresse der kommunalen Eigentümer ist die problemlose und schnelle Wiederverpachtung der Grundstücke. Darüber hinaus besteht meist nur in Teilen ein Interesse, das Grundstück zu völlig anderen Konditionen wiederzuverpachten.

Der Nutzerwechsel wird beispielsweise nur von wenigen kommunalen Eigentümern dazu genutzt, wesentlich höhere Entgelte als zuvor bzw. als bei NutzEV-Grundstücken generell zu verlangen.

Anlage

Aufgrund des geringen Verwertungsinteresses an den Grundstücken ist auch das generelle Interesse der Kommunen gering, Eigentümer der Baulichkeiten auf den Grundstücken zu werden. Hierbei spielt zusätzlich eine Rolle, daß die kommunalen Eigentümer generell vermeiden wollen, Entschädigungen für Baulichkeiten, an denen sie nicht interessiert sind, bezahlen zu müssen. Diese Interessenlage der Kommunen prägt entscheidend den Ablauf und die konkrete Gestaltung des Nutzerwechsels.

10.3 Art der Vermittlung der Grundstücke bei Nutzerwechseln

Bei der Suche bzw. Vermittlung neuer Nutzer spielen die kommunalen Eigentümer meist eine eher passive Rolle. In den meisten Gemeinden ist es üblich, daß die aufgabewilligen Nutzer eigenständig über Anzeigen, Schilder am Erholungsgrundstück oder Mundpropaganda einen Interessenten für das Erholungsgrundstück und die Baulichkeit suchen. Der Nutzer kann auf diesem Wege bei Bedarf einen Nachfolger finden, der bereit ist, für die Baulichkeit auf dem Grundstück den ins Auge gefaßten Preis zu bezahlen. In der Regel können die aufgabewilligen Nutzer einen Nachfolger eigenständig benennen.

Die Kommunen beschränken sich auf vereinzelte Vermittlungen von bei ihnen direkt anfragenden Interessenten. Nur in wenigen Fällen haben die kommunalen Eigentümer Wartelisten für Erholungsgrundstücke. In diesen Fällen werden Interessenten für Erholungsflächen an entsprechende Nutzer, die die Absicht einer Nutzungsaufgabe bekundet haben, hinsichtlich einer möglichen Einigung zum Verkauf der Baulichkeit vermittelt.

Die geringe Zahl von Fällen mit Wartelisten ist zum einen darin begründet, daß die kommunalen Eigentümer es vorrangig den aufgabewilligen Nutzern überlassen, einen möglichen Nachfolger zu suchen. Zum anderen gibt es kurze Wartelisten, weil in manchen Gemeinden die Zahl derer, die ein Erholungsgrundstück nachfragen, die Zahl der angebotenen freiwerdenden Grundstücke nicht wesentlich übersteigt.

10.4 Gestaltungsformen der Nutzungsaufgabe und des Nutzerwechsels

Die Praxis der Nutzungsaufgaben bei kommunalen Erholungsgrundstücken ist von sehr vielfältigen Gestaltungsformen gekennzeichnet. In der Diskussion um die Wirkungen des Schuldrechtsanpassungsgesetzes wird häufig auf Grundlage des idealtypischen Falles argumentiert, bei dem von einer Nutzerkündigung und einem Übergang der Baulichkeiten an den Grundstückseigentümer ausgegangen wird. In der Folge stellt sich dann die Frage einer Entschädigung für den Nutzer bzw. einer Beteiligung des Nutzers an den Abrißkosten.

Anlage

In der Praxis der kommunalen Eigentümer ist dieser Fall die große Ausnahme, weil es nicht immer zu Nutzerkündigungen kommt und der Übergang der Baulichkeiten an den Grundstückseigentümer in der idealtypischen Form im Sinne des § 11 SchuldRAnpG eher selten ist. Im folgenden wird ein Überblick über die verschiedenen konkreten Praktiken der Nutzungsaufgabe und des Nutzerwechsels bei kommunalen Eigentümern gegeben.

Es werden dabei nur Nutzungsaufgaben untersucht, bei denen es zu einer Vertragsbeendigung mit dem Alt-Nutzer kam. Unterverpachtungen, über die die kommunalen Eigentümer nur einen sehr unvollständigen Überblick haben, und andere Formen der Nutzungsaufgabe mit fortbestehendem Vertragsverhältnis (z. B. unentgeltliche Überlassung an Familienangehörige oder Dritte) werden aus der Betrachtung ausgeschlossen.

Überblick über die Häufigkeiten der Gestaltungsformen

Von den kommunalen Eigentümern werden bestimmte Arten des Nutzerwechsels jeweils als vorrangige Gestaltungsform bzw. als "Musterlösung" praktiziert, von denen nur in Einzelfällen bei veränderter Interessenlage abgewichen wird. Hierbei sind zunächst zwei Gestaltungsformen zu unterscheiden:

- der Eintritt in einen bestehenden Vertrag durch den Neu-Nutzer,
- die Vertragsbeendigung und neuer Vertrag mit dem Neu-Nutzer.

Darüber hinaus ist bei der zweiten der aufgeführten Gestaltungsformen, Vertragsbeendigung und neuer Vertrag mit dem Neu-Nutzer, zu unterscheiden zwischen einem Übergang der Baulichkeit an den Eigentümer und einem von den Vertragsparteien beabsichtigten Übergang der Baulichkeit an den Neu-Nutzer.² Es ergeben sich folgende Häufigkeiten hinsichtlich der vorrangigen Gestaltungsformen des Nutzerwechsels:

- bei zwei kommunalen Eigentümern liegen keine Nutzerwechsel vor (davon bei einem kommunalen Eigentümer aufgrund eines vollständigen Verkaufs der Erholungsgrundstücke),

² Aufgrund § 11 SchuldRAnpG geht rechtlich das Eigentum an der Baulichkeit immer mit der Beendigung des Vertragsverhältnis auf den Grundstückseigentümer über. In der Praxis soll jedoch nach dem Willen der Vertragsparteien vielfach das Eigentum an der Baulichkeit von dem alten an den neuen Nutzer übergehen (beabsichtigter Eigentumsübergang).

Anlage

- bei fünf kommunalen Eigentümern wird regelmäßig ein Vertragseintritt des Neu-Nutzers in den bestehenden Vertrag praktiziert,
- bei acht kommunalen Eigentümern wird regelmäßig das Vertragsverhältnis mit dem Alt-Nutzer beendet und mit dem Neu-Nutzer ein Vertrag geschlossen,
 - davon sieben Fälle ohne (beabsichtigten) Übergang der Baulichkeit an den Eigentümer,
 - davon ein Fall mit Übergang der Baulichkeit an den Eigentümer (aber die "Entschädigung" übernimmt Neu-Nutzer).

Im folgenden werden zunächst diese vorrangigen Gestaltungsformen der kommunalen Eigentümer dargestellt. Anschließend wird aufgezeigt, in welcher Weise in Ausnahmefällen davon abgewichen wurde.

Vertragseintritt des Neu-Nutzers in den bestehenden Vertrag

In diesen Fällen wird ein Vertrag zwischen drei Parteien geschlossen: dem alten und dem neuen Nutzer sowie dem Grundstückseigentümer. Mit diesem Vertrag kann der neue Nutzer in das vor dem 3.10.1990 geschlossene Nutzungsverhältnis mit den entsprechenden Rechten und Pflichten eintreten; das selbständige Eigentum an den Baulichkeiten bleibt erhalten und kann an den Neu-Nutzer verkauft werden.³

Mit dem Eintritt des Neu-Nutzers in den bestehenden Vertrag kommen die kommunalen Eigentümer zum einen den Interessen der Alt- und Neu-Nutzer entgegen. Das Interesse des Alt-Nutzers liegt insbesondere in dem Kaufpreis, den er von dem Neu-Nutzer für den Verkauf der Baulichkeit erhält. Der Neu-Nutzer hat die Möglichkeit, in die günstigen Konditionen des bestehenden Vertrags einzusteigen. Zum anderen haben die kommunalen Eigentümer offensichtlich ein Interesse, das Problem des Übergangs der Baulichkeit in ihr Eigentum, wie es bei einer Beendigung des Vertrags der Fall wäre, zu umgehen.

Der Nachteil für die kommunalen Eigentümer besteht darin, daß das Nutzungsverhältnis mit dem Neu-Nutzer weiterhin den Regelungen der NutzEV und des SchuldRAnpG unterliegt, wodurch die Erhöhungsmöglichkeit beim Entgelt und die Kündigungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. In der Praxis wird als Entgelt regelmäßig die letzte Entgelthöhe des

³ Siehe Bundesministerium der Justiz, Merkblatt zum Nutzerwechsel bei Erholungs- und Garagengrundstücken in den neuen Bundesländern vom 1. Juli 1996, Bonn 1996.

Anlage

Alt-Nutzers übernommen. Den kommunalen Eigentümern steht jedoch grundsätzlich nach wie vor offen, bisher ausgelassene Erhöhungsschritte der NutzEV bei dem Neu-Nutzer nachzuholen.

Zusätzlich hat diese Gestaltungsform zur Folge, daß das Grundstückseigentum und das Eigentum an der Baulichkeit weiterhin nicht in einer Hand ist. Diese Gestaltungsform des Nutzerwechsels wird von den kommunalen Eigentümern gewählt, weil sie die "einfachste Lösung" ist, Konflikte vermeidet und als soziale Maßnahme verstanden wird. Darüber hinaus entfällt für die kommunalen Eigentümer die Mühe, einen Nachnutzer zu suchen.

Der Eintritt in den bestehenden Vertrag hat in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nach der Einführung des Schuldrechtsanpassungsgesetzes an Bedeutung gewonnen. Z. T. bestanden in der Vergangenheit insbesondere bei kleineren Kommunen zunächst Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung: In zwei Kommunen wurde beispielsweise der Eintritt in den Vertrag dadurch vollzogen, daß der alte Nutzer einfach aus dem Vertrag gestrichen und der neue in den alten Vertrag eingetragen wurde. Dies geschah mit Wissen des Alt-Nutzers, der gegenüber dem Eigentümer eine Willensbekundung zur Nutzungsaufgabe abgegeben hat. Die Baulichkeit wurde eigenständig vom alten Nutzer an den neuen Nutzer verkauft. Inzwischen hat sich jedoch eine korrekte Durchführung eingeschlielt.

Vertragsbeendigung und neuer Vertrag mit dem Neu-Nutzer ohne (beabsichtigten) Übergang der Baulichkeit an den Eigentümer

In diesen Fällen wird der Vertrag mit dem Alt-Nutzer beendet und ein BGB-Vertrag mit dem Neu-Nutzer geschlossen. Anders als beim Drei-Parteien-Vertrag (Eintritt in den bestehenden Vertrag) handelt es sich bei Kündigung und Neuvertrag um getrennte Vorgänge. Bei dieser Gestaltungsform wird jedoch in der Regel zuvor zwischen den drei Parteien (Alt- und Neu-Nutzer sowie Eigentümer) informell Einigkeit darüber hergestellt, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bedingungen die Vertragsbeendigung und der Abschluß des BGB-Vertrags erfolgt. Kündigung und Abschluß des Neuvertrags erfolgten zudem zeitnah.

Bei Anwendung dieser Gestaltungsform des Nutzerwechsels wird regelmäßig der Verkauf der Baulichkeit durch den Alt-Nutzer an den Neu-Nutzer durchgeführt und von dem kommunalen Eigentümer akzeptiert, obwohl gemäß § 11 SchuldRAnpG bei Beendigung des Vertragsverhältnisses das Eigentum an den Baulichkeiten auf den Grundstückseigentümer übergeht. Der gesetzliche Eigentumsübergang der Baulichkeiten gemäß § 11 SchuldRAnpG wird demnach bei dieser Gestaltungsform von allen drei Parteien nicht

beachtet. Wie bei einer späteren Nutzungsaufgabe mit dem weiterhin getrennten Eigentum an dem Grundstück und der Baulichkeit umgegangen werden soll, wird in den vorliegenden praktischen Beispielen zumeist aus den vertraglichen Vereinbarungen ausgeklammert.

Höhe der Preise für Baulichkeiten bei Verkauf an Neu-Nutzer

Die Verkaufspreise, die zwischen Alt-Nutzer und Neu-Nutzer ausgehandelt werden, sind etwa der Hälfte der kommunalen Eigentümer entweder aus der allgemeinen Kommunikation mit den Nutzern oder über die Verträge bekannt. Die Spanne der Werte ist sehr groß: von 2.000 DM für einfache Holzhütten bis zu 100.000 DM für feste Bauwerke mit Eigenheimcharakter. Die Preise für normal erhaltene Typenbungalows bewegen sich zwischen 10.000 und 30.000 DM.

Vertragsbeendigung mit Übergang der Baulichkeit an den Eigentümer

Nur in Ausnahmefällen und insgesamt bei weniger als der Hälfte der befragten kommunalen Eigentümer kam es (abweichend von der ansonsten vorrangigen Gestaltungsform des Nutzerwechsels) zu einer Vertragsbeendigung bei einem Erholungsgrundstück, bei der die Baulichkeit an den Eigentümer übergang. Es kamen dabei folgende Fälle zum Tragen:

- Bei einigen kommunalen Eigentümern wurde das Eigentum an der Baulichkeit ohne Entschädigung übertragen. Dies waren Fälle, in denen die Baulichkeit sich in einem schlechten Zustand befand und der Nutzer keinen Nachfolger bzw. Käufer für die Baulichkeit fand. In Abstimmung zwischen Eigentümer und Nutzer wurde die Baulichkeit ohne Kosten vom Grundstückseigentümer übernommen.
- Bei einem kommunalen Eigentümer kam es für lediglich zwei Baulichkeiten zu einer von den Vertragsparteien beabsichtigten Eigentumsübertragung aufgrund § 11 SchuldRAnpG mit Entschädigungszahlung. Die Gemeinde stimmte dem sonst üblichen Verkauf der Gebäude nicht zu, da das Grundstück bebaubar war und ein Investor zur Verfügung stand. Die Baulichkeiten wurden auf Kosten des Investors abgerissen. Die Entschädigungssummen für die Baulichkeiten auf dem Baugrundstück wurden aufgrund von Wertgutachten ermittelt.⁴

⁴ Im konkreten Fall betragen die Entschädigungen 6.000 DM bzw. 8.000 DM.

Anlage

- Eine Kommune kaufte im Zusammenhang mit Nutzungsaufgaben in einem Bereich bisher einige wenige Baulichkeiten zur Sicherung einer kommunalen Planung (Grünzug) auf. Die Kaufpreise wurden über Wertgutachten ermittelt.⁵
- Ein kommunaler Eigentümer kaufte von einem Betrieb, der die Nutzung aufgab, aufgrund des günstigen Angebots ausnahmsweise eine Gruppe von Baulichkeiten.
- Bei einem kommunalen Eigentümer wird immer bei Nutzerwechseln ein Drei-Parteien-Vertrag zwischen Eigentümer, Alt-Nutzer und Neu-Nutzer getroffen. Da es sich hier (anders als bei den Drei-Parteien-Verträgen der übrigen kommunalen Eigentümer) um keinen Eintritt in den bestehenden Vertrag handelt, sondern mit dem Neu-Nutzer ein BGB-Vertrag geschlossen wird, geht das Eigentum an den kommunalen Eigentümer über. Dennoch zahlt der Neu-Nutzer an den Alt-Nutzer einen "Ablösebetrag" für die Baulichkeit, d. h. der Neu-Nutzer übernimmt faktisch die Entschädigung des kommunalen Eigentümers. Im Gegenzug erhält der Neu-Nutzer einen weitgehenden Kündigungsschutz. Die Höhe des Ablösebetrags wird zwischen Alt-Nutzer und Neu-Nutzer ohne Beteiligung des Eigentümers ausgehandelt und richtet sich nach der individuellen Werteinschätzung der Nutzer.⁶

Insgesamt kommt es praktisch nur in zwei Ausnahmesituationen zum "idealtypischen Fall" des Übergangs der Baulichkeit an den Eigentümer: zum einen bei wertlosen Baulichkeiten, wo keine Entschädigung anfällt, und zum anderen im Falle von Planungsinteressen der Gemeinden.

Höhe von Entschädigungen für Baulichkeiten

Die Zahl der Fälle, in denen die Kommunen auf der Grundlage von Wertgutachten Entschädigungen zahlten oder anstelle einer Entschädigung eine Baulichkeit kauften, ist mit insgesamt zehn Fällen gering. In allen Fällen lag die Summe unter 10.000 DM, zumeist bei 5.000 bis 6.000 DM. In etwa in der gleichen Anzahl von Fällen erhielten die Kommunen die Baulichkeiten ohne Entschädigung.

⁵ Die Höhe der Entschädigungen beliefen sich in der Regel auf 6.000 DM.

⁶ Die Höhe der Entschädigungen betrug zwischen 2.000 DM und 60.000 DM, wobei neben den Entschädigungen für Baulichkeiten z. T. auch Entschädigungen für Anpflanzungen enthalten waren.

Abbruch von Baulichkeiten

Insgesamt ist die Zahl der Abbrüche mit ca. zehn Fällen bei den befragten kommunalen Eigentümern gering. Die Abbrüche erfolgten entweder zur Beseitigung nicht mehr nutzbarer Baulichkeiten oder - seltener - zur Baureifmachung des Grundstücks für den Wohnungsneubau. Für die Durchführung der Abbrüche wurden pragmatische Lösungen gefunden:

- Bei einem kommunalen Eigentümer wurden die wenigen Baulichkeiten durch die ehemaligen Nutzer in Eigenleistung beseitigt, um die Kosten im gemeinsamen Interesse gering zu halten. Die Kosten wurden zwischen kommunalem Eigentümer und ehemaligen Nutzern hälftig geteilt und lagen bei maximal 500 DM pro Vertragspartei.
- Bei zwei kommunalen Eigentümern, bei denen nur eine oder zwei Baulichkeiten abgerissen wurden, nahmen die jeweiligen Bauhöfe der Kommunen die Beseitigung der Baulichkeiten vor. Die Kosten hierfür sind nicht bekannt, werden aber als gering eingeschätzt.⁷ Eine Kostenbeteiligung der ehemaligen Nutzer erfolgte nicht.
- Bei einem kommunalen Eigentümer erfolgte die Beseitigung der Baulichkeiten durch einen Investor ohne zusätzliche Kosten für die Gemeinde oder den Nutzer.

Teilung von Nutzungsverhältnissen

Eine spezielle Form des Nutzerwechsels ist die Teilung des Nutzungsverhältnisses, bei der eine Teilfläche des Erholungsgrundstücks bei dem Alt-Nutzer verbleibt und eine abgeteilte Fläche an einen Neu-Nutzer verpachtet wird. Auf Grundlage der Erfahrungen mit dieser Form des Nutzerwechsels können einige Hinweise zu den Voraussetzungen für die Teilbarkeit von Erholungsgrundstücken gegeben werden. Diese sind unter anderem für die aktuelle Diskussion um die Teilung von Erholungsgrundstücken von Interesse.

Hierbei spielt zum einen der Beschluß des Verfassungsgerichts eine Rolle, der die fehlende Möglichkeit des Eigentümers zu einer Teilkündigung bei großen Freizeit- und Erholungsgrundstücken als verfassungswidrig erklärt hat. Zum anderen wird die Abteilung eines Teils des Erholungsgrundstückes bzw. die Abteilung eines Teils des Nutzungsrechts für eine Fläche sowie die Neuverpachtung dieses abgetrennten Teils an einen neuen

⁷ Hierunter befindet sich auch ein Fall, bei dem eindeutig Asbestplatten zu beseitigen waren. Da aber der Bauhof bereits entsprechenden Sondermüll zu entsorgen hatte, verursachte die gemeinsame Entsorgung nach Angaben der Gemeinde keine besonderen Zusatzkosten.

Anlage

Nutzer als eine Möglichkeit der Reduzierung der absoluten Kosten der Nutzer großer Grundstücke diskutiert. Dabei muß keine grundbuchrechtliche Grundstücksteilung erfolgen, sondern es ist auch der Abschluß zweier Nutzungsverhältnisse für ein Grundstück möglich.⁸

Von den kommunalen Eigentümern wird in der Regel eine Fläche von ca. 1.000 m² als Voraussetzung für eine sinnvolle Teilung eines Grundstücks angesehen, da anderenfalls zu kleine Teilflächen zustande kommen. Ein Drittel der Fallgemeinden verfügt über keine Grundstücke, die 1.000 m² oder mehr umfassen. Bei diesen kommunalen Eigentümern kam es nie zu Teilungen. Sie halten regelmäßig eine Teilung aufgrund der Größenstruktur in ihrer Gemeinde für nicht praktikabel. Die anderen kommunalen Eigentümer haben zumindest einige Grundstücke, die mindestens 1.000 m² umfassen.

Einige kommunale Eigentümer haben zwar Grundstücke mit mehr als 1.000 m², aber es wurden bisher keine Teilungen durchgeführt. Als Grund geben sie an, daß bisher keine Nachfrage nach solchen Teilungen bestehen würde.

Bei einem Drittel der Eigentümer mit Grundstücken, die mehr als 1.000 m² Fläche aufweisen, ist es bisher zu Teilungen von Nutzungsverhältnissen gekommen. Die Zahl der Teilungen ist dabei mit einer Spanne von drei bis fünfzehn Fällen gering. Im Extrem waren bis zu 5% des Gesamtbestandes betroffen.

Bei den Teilungen konnte kein pauschales Teilungsprinzip angewandt werden. Die Voraussetzung für die Teilung war für die kommunalen Eigentümer die separate Zugänglichkeit der Teilflächen, um Nutzungskonflikte zu vermeiden. Die Nutzer mit Teilungswunsch mußten einen Interessenten für die Teilflächen finden und mit diesem eine praktikable Lösung für die Teilung des Grundstücks entsprechend der lokalen Bedingungen finden. Diese wurde dann mit dem Eigentümer abgestimmt.

Nach Angaben des kommunalen Eigentümers mit den meisten Teilungen mußte man dabei einige nicht befriedigende Kompromisse, wie z. B. lange, schmale Wege, hinnehmen. Am ehesten ließen sich Teilungen in planmäßig angelegten Siedlungen verwirklichen, während bei sukzessive entwickelten Gebieten die "chaotische" Struktur der Erschließung (insbesondere Leitungsnetze) Teilungen nur schwer zuläßt.

⁸ In der DDR wurden vielfach mehrere Nutzungsverhältnisse auf einem grundbuchrechtlichen Grundstück abgeschlossen; des weiteren wurden Nutzungsverhältnisse auch ohne Berücksichtigung der Grenzen abgeschlossen. Die grundbuchrechtlichen Teilungen von Grundstücken und der Neuzuschnitt von Grundstücken, die dazu dienen, die aufgrund der DDR-Praxis entstandenen eigentumsrechtlichen Probleme etwa beim Verkauf oder bei Wegerechten zu lösen, sind nicht Gegenstand dieses Abschnitts.

Anlage

Hinsichtlich der möglichen Teilbarkeit äußern sich die kommunalen Eigentümer mit großen Grundstücken generell skeptisch. Die Anwender von Teilungen betonen die Notwendigkeit der gütlichen Einigung zwischen den beiden Nutzern, die sich eine Fläche teilen. Die anderen Gemeinden führen zum einen Bedenken hinsichtlich der Teilbarkeit überhaupt an, da auch bei großen Grundstücken aufgrund der Lage der Gebäude im mittleren Bereich des Grundstücks vielfach eine Teilung nicht praktikabel ist. Zum anderen würde die bauliche Nutzung der abgeteilten Grundstücke zu ortsentwicklungspolitisch nicht gewünschten zweiten Baureihen führen. Allenfalls wird die Teilung unbebauter Grundstücke oder die Abteilung von Flächen ohne Bebauung für praktikabel gehalten.

Insgesamt ist die Praxis der kommunalen Eigentümer von wenigen Teilungen bei Nutzungsverhältnissen bzw. Erholungsgrundstücken geprägt. Zum einen ist die Zahl der teilbaren Grundstücke aufgrund der Größenstruktur begrenzt und die Nachfrage auf seiten der Nutzer eher gering. Zum anderen lassen sich Teilungen auch bei großen Grundstücken nur sinnvoll durchführen, wenn das Grundstück eine Reihe günstiger Voraussetzungen erfüllt, die den Schnitt des Grundstücks, die Lage der Baulichkeit auf dem Grundstück, die Möglichkeiten der Zuwegung, keine Restriktionen der Erschließung, eine einheitliche Qualität der Teilflächen und die Einpassung der Teilflächen bzw. einer zusätzlichen Bebauung in das Umfeld des Grundstücks betreffen.

Anlage

11. Praxis der Entgelterhöhung

Im folgenden wird die Praxis der Erhöhung der Entgelte durch die Kommunen dargestellt. Neben dem Erhöhungsverhalten der Eigentümer spielen hiermit verbundene Konflikte mit Nutzern sowie die künftigen Pläne der Eigentümer hinsichtlich der Anhebung von Nutzungsentgelten eine Rolle.

Höhe der NutzEV-Entgelte im Jahr 1999

Die Entgelte für Erholungsgrundstücke, die der Nutzungsentgeltverordnung unterliegen, unterscheiden sich zwischen den einzelnen Kommunen erheblich. Sie schwanken für bebaute Grundstücke¹ zwischen 0,10 und 3,00 DM pro m². Grundstücke mit höheren Entgelten sind vor allem in Kommunen in der Nähe zum Ballungsraum Berlin, der Ostsee oder zur Mecklenburgischen Seenplatte zu verzeichnen. Die Entgelte der Kommunen in Thüringen und Sachsen liegen mit einer Ausnahme immer unter 1,00 DM pro m².

Anhand der Nutzungsentgelte der Kommunen ist eindeutig ein Trend zur Ausdifferenzierung der Nutzungsentgelte aufgrund von Lagekriterien ersichtlich: Bei einem bedeutenden Teil der Kommunen unterscheiden sich die Entgelte innerhalb des Gemeindegebietes nach der Lagequalität der Erholungsgrundstücke. Die Relevanz der Lage macht ein Fall mit extremen innergemeindlichen Schwankungen deutlich, bei dem für Erholungsgrundstücke folgende Entgelte zu entrichten sind:

- "in wenig attraktiver Lage in unmittelbarer Nähe zu Plattenbauten" 0,57 DM pro m²,
- "in einer normalen Stadtrandlage" 1,20 DM pro m² und
- "am See mit Wasserzugang" 3,00 DM pro m².

Die genannten Spannen der Nutzungsentgelte zwischen und innerhalb von Kommunen ordnen sich damit von der Größenordnung gut in das Bild einer breiten Ausdifferenzierung der Nutzungsentgelte ein, das im Rahmen der Nutzerbefragung ermittelt wurde (siehe Teil A).

¹ Die Darstellung erfolgt nur für bebaute Grundstücke, da in den Untersuchungsgemeinden nicht immer unbebaute Erholungsgrundstücke vorlagen und aufgrund der geringen Fallzahl Trends weniger ersichtlich sind. In der Regel beträgt das Nutzungsentgelt für unbebaute Grundstücke die Hälfte des Entgelts für bebaute Grundstücke.

Häufigkeit und zeitlicher Verlauf der Erhöhungen

Seit der Einführung der Nutzungsentgeltverordnung erhöhten alle Kommunen mindestens einmal das Entgelt. Es wurden jedoch in der Regel nicht alle Schritte vollzogen. Fünf Kommunen erhöhten seit 1993 nur einmal die Entgelte und sechs Kommunen zwischen zwei- und dreimal. Lediglich drei Kommunen erhöhten die Entgelte viermal und mehr, darunter nur eine Kommune, die bis einschließlich 1999 alle sechs möglichen Erhöhungsschritte der Nutzungsentgeltverordnung in voller Höhe ausgeschöpft hat. Eine Kommune machte keine Angabe zu den Erhöhungsschritten.

Das Auslassen von Erhöhungsschritten der NutzEV läßt sich auch anhand des Jahres der letzten Erhöhung verdeutlichen. Eine Kommune hat nur in 1993 und seither nicht mehr erhöht und weitere fünf Kommunen letztmals in 1994 bzw. 1995. Weitere drei Kommunen erhöhten letztmals 1996 bzw. 1997 und nur fünf Kommunen haben in 1998 bzw. 1999 die NutzEV-Entgelte erhöht.

Teilweise wurden von den Kommunen zunächst ausgelassene Schritte nachgeholt. So erhöhten beispielsweise zwei Kommunen zwar nur einmal das Nutzungsentgelt, erreichten aber über diesen Schritt Entgelte zwischen 1,30 DM und 2,40 DM pro m².

Das von den kommunalen Eigentümern beschriebene Erhöhungsverhalten seit 1993 deckt sich mit den Befunden der Nutzerbefragung, bei der ebenfalls das Auslassen verschiedener Erhöhungsschritte bzw. das Ausbleiben von Erhöhungen seit mehreren Jahren festgestellt wurde.

Die Gründe für das Ausbleiben von Erhöhungsschritten sind zum einen Selbstbeschränkungen der Kommunen, die aus Gründen einer konkreten Konfliktvermeidung mit Nutzern oder als soziale Maßnahme durchgeführt werden.² Zum anderen wurden Erhöhungsschritte nicht durchgeführt, weil das ortsübliche Entgelt erreicht wurde bzw. das befürchtet wurde.

² Bei einer Kommune beruht die Beschränkung beispielsweise auf großen Schwierigkeiten bei vorausgehenden Entgelterhöhungen, in einem anderen Fall hat der Rat einer Kommune frühzeitig die Beschränkung der Nutzungsentgelte auf ein sehr geringes Niveau beschlossen (0,10 DM pro m²), um befürchtete Mehrkosten durch die Bewirtschaftung und Pflege eventuell leerstehender Grundstücke zu vermeiden. Schon 1996 stellte der Gemeinde- und Städtebund Thüringen nach einer Umfrage unter den Mitgliedergemeinden fest, daß eine Vielzahl der Gemeinden keine weiteren Erhöhungen nach der Nutzungsentgeltverordnung vorsehen bzw. die Möglichkeiten des ortsüblichen Entgelts nicht voll ausgeschöpft haben. Dort wurden sozialpolitische Gründe sowie das Interesse, nicht nach einer Kündigung für Pflege und Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht verantwortlich zu sein, als Gründe angeführt (siehe Ohne Autor, Umfrage des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen zur Nutzungsentgeltverordnung abgeschlossen. In: Gemeinde- und Städtebund Thüringen Nachrichten 3/1996, S. 27-29).

Anlage

Von den neun Kommunen, die in 1998 und 1999 nicht erhöht haben, sind Motive der Selbstbeschränkung bei sechs Kommunen die ausschlaggebenden Gründe für die nicht durchgeführten Entgelterhöhungen (trotz bekannter oder vermuteter höherer ortsüblicher Entgelte). Bei den übrigen drei Kommunen war der wesentliche Grund, daß das ortsübliche Entgelt erreicht war bzw. dessen Überschreitung bei weiteren Erhöhungen befürchtet wurde.

Von den fünf Kommunen, die in 1998 bzw. 1999 das Entgelt erhöht haben, gaben drei an, daß das ortsübliche Entgelt mit diesem Schritt erreicht wurde und zwei Kommunen sind mit dem Schritt unter dem ortsüblichen Entgelt geblieben. Insgesamt wurden nach Ansicht von sechs Kommunen mit ihren NutzEV-Entgelten die ortsüblichen Entgelte (möglicherweise) erreicht und bei acht Kommunen wurden sie (unter anderem aufgrund von Selbstbeschränkung der Eigentümer) nicht erreicht.

Inwieweit die NutzEV-Entgelte das ortsübliche Entgelt tatsächlich erreicht haben, besteht eine gewisse Unsicherheit. Einem Drittel der Kommunen ist das ortsübliche Entgelt grundsätzlich nicht bekannt. Bei denen, die Kenntnisse über das ortsübliche Entgelt haben, beruht dieses Wissen überwiegend auf Gutachten eher älteren Datums³ oder nur auf allgemeinen Informationen des Gutachterausschusses.

Häufig wird von den kommunalen Eigentümern das ortsübliche Entgelt aus den realisierten eigenen frei vereinbarten Entgelten abgeleitet. Diese Entgelte sind jedoch als Orientierung für das ortsübliche Entgelt aus zwei Gründen nur sehr eingeschränkt tauglich:

- Die meisten kommunalen Eigentümer verlangen bei frei vereinbarten Entgelten von neu verpachteten Erholungsgrundstücken keine höheren Entgelte, als dies bei NutzEV-Grundstücken der Fall ist (drei Viertel der befragten kommunalen Eigentümer). Dieses Ergebnis deckt sich mit den Ergebnissen der Nutzerbefragung, bei der festgestellt wurde, daß die (frei vereinbarten) Entgelte von Neu-Nutzern nur wenig über den Entgelten von Alt-Nutzern (NutzEV-Grundstücke) liegen.
- Wie die Nutzerbefragung ebenfalls ergab, verhalten sich Privateigentümer anders und nehmen deutlich höhere frei vereinbarte Entgelte als kommunale Eigentümer (siehe Teil A). Selbst wenn man die häufige Marktdominanz kommunaler Eigentümer berücksichtigt, kann aus diesem Grunde geschlossen werden, daß das ortsübliche Entgelt aufgrund der örtlichen Privateigentümer tatsächlich höher ist als das von den kommunalen Eigentümern üblicherweise frei vereinbarte Entgelt.

³ In fünf Gemeinden in den Jahren 1995 und 1996, in drei Gemeinden 1997 oder jüngeren Datums.

Anlage

Die Gründe für dieses Verhalten der kommunalen Eigentümer bzw. einer fehlenden Differenzierung der Entgelte von Alt- und Neuverträgen sind:

- Erwägungen zur Gleichbehandlung aller Nutzer,
- Strategie der Konfliktvermeidung,
- formelle Vorgabe des Gemeindeparlaments.

Begründung der Entgelterhöhung

Die ersten Erhöhungen bei NutzEV-Grundstücken wurden in der Regel mit der Zulässigkeit der Erhöhung nach der Nutzungsentgeltverordnung begründet. Der Verweis auf die Einhaltung der ortsüblichen Entgelte blieb - sofern er erfolgte - abstrakt. Nur wenige Eigentümer unterlegten vor der 1997 eingeführten Erläuterungspflicht gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 NutzEV die Einhaltung der Grenze der ortsüblichen Entgelte entweder durch den Verweis auf das vom Gutachterausschuß bestimmte ortsübliche Entgelt, die Benennung von drei Vergleichsgrundstücken aus dem eigenen Bestand oder die eigenständige Ableitung des ortsüblichen Entgelts durch eine Bodenwertverzinsung.

Sofern später ein Nachweis der Einhaltung der Ortsüblichkeit erfolgte, war dies auf Widerstände der Nutzer gegen die Erhöhung zurückzuführen (siehe unten). In diesen Fällen wurden zumeist Gutachten von den Kommunen beauftragt, teilweise auch in Zusammenhang mit Gerichtsverfahren erstellt, d. h. die Gutachten dienten in der Regel der nachträglichen Konfliktlösung. Einzig eine Kommune ließ bereits vor der ersten Erhöhung ein Gutachten über die Höhe des ortsüblichen Entgelts anfertigen. Auch bei späteren Erhöhungen sind nur zwei Kommunen zu verzeichnen, die zur Vorbereitung einer Entgelterhöhung ein Gutachten erstellen ließen bzw. für die aktuell anstehende Erhöhung erstellen lassen. Diese hatten jedoch negative Erfahrungen bei der Umsetzung früherer Entgelterhöhungen gemacht.

Etwa ein Drittel der Kommunen verfügt nunmehr über ein oder ggf. mehrere Gutachten⁴ zum ortsüblichen Entgelt, die die letzten Erhöhungen begründen sowie künftigen Erhöhungen dienen können oder sie auch ausschließen. Bei einem weiteren Drittel ist ein Gutachten in Arbeit oder es besteht über ein Gutachten für einen anderen Eigentümer ein Orientierungspunkt über das ortsübliche Entgelt. Bei etwa einem Drittel der Kommunen gibt es kein Gutachten über die Höhe des ortsüblichen Entgelts. Insgesamt wurden bzw.

⁴ In der Regel ein Gutachten pro Gemeinde teilweise mit mehreren Entgeltzonen, in der Ausnahme mehrere Gutachten für verschiedene Standorte innerhalb der Gemeinde.

Anlage

werden zwar in vergleichsweise vielen untersuchten Kommunen Gutachten erstellt. Bezogen auf die Zahl der verwalteten NutzEV-Grundstücke wurden bzw. werden in den untersuchten Gemeinden jedoch lediglich etwa 0,2 Gutachten pro 100 kommunale Grundstücke erstellt. Die Gutachten für größere Eigentümer haben insoweit eine erhebliche Bündelungswirkung für eine Vielzahl der Nutzungsverhältnisse.

Auskünfte des Gutachterausschusses über frei vereinbarte Entgelte oder die Benennung von drei Vergleichsgrundstücken haben bei den Erhöhungsbegründungen der Kommunen eine sehr geringe Bedeutung. Einzig eine Kommune nutzte die Benennung von Vergleichsgrundstücken aus dem eigenen Bestand erfolgreich für mehrere Erhöhungsbegründungen. Dabei ist darauf zu verweisen, daß ein Teil der Kommunen aufgrund ihrer Praxis bei Nutzerwechseln nicht über BGB-Verträge mit höheren Entgelten verfügen (unter anderem bei Eintritt in bestehende Verträge durch Nachnutzer; siehe Kapitel 10). Formelle Auskünfte von Gutachterausschüssen aufgrund § 7 Abs. 1 Satz 2 NutzEV (in diesem Falle bezogen auf Grundstücke anderer Eigentümer) hatten für die Kommunen keine Bedeutung. Wohl aber dienten in Einzelfällen kurze Kontaktaufnahmen mit dem bzw. formlose Anfragen beim Gutachterausschuß der Orientierung über das zulässige Nutzungsentgelt.

Konflikte und Widerspruch der Nutzer

Die Mehrheit der Eigentümer gab an, daß die Entgelterhöhungen z. T. mit Konflikten verbunden waren. Bei den Kommunen ohne Konflikte sind die Entgelte gering (in der Regel bis zu 0,60 DM pro m²). Aber auch eine Kommune mit einem hohen Nutzungsentgelt von 2,40 DM pro m² konnte die Erhöhungen konfliktfrei umsetzen; die Nutzer akzeptierten aufgrund der äußerst guten Lage direkt an der Ostsee sowie der im Ort allgemein bekannten höheren Entgelte bei Neuvereinbarungen die Entgelterhöhung. In allen Fällen ohne Konflikte war die Zahl der Erhöhungsschritte gering (maximal zwei Erhöhungsschritte).

Bei einem Teil der Kommunen beschränkte sich der Konflikt auf vereinzelte Zahlungsrückstände und vor allem mündliche und schriftliche Stellungnahmen und Diskussionen. Diese Konflikte ließen sich mit Erörterung der Rechtslage sowie zunehmender Kenntnis der Nutzer über die allgemeine Entwicklung der Entgelterhöhung entkräften.

In Kommunen mit häufigeren Konflikten wurden die Entgelte mindestens dreimal erhöht und liegen tendenziell etwas höher als bei den Kommunen ohne Konflikte. Die erste oder auch die zweite Erhöhung wurden meist zunächst akzeptiert, dann traten Widerstände auf. Die Kommunen mit häufigeren Konflikten liegen mit einer Ausnahme alle in den Ländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt.

Zu den Handlungsweisen der Nutzer bei der Austragung der Konflikte gehörten:

- Kündigungsandrohungen,
- die Zahlung unter Vorbehalt,
- die Beschränkung der Zahlung auf das aus Nutzersicht zulässige Entgelt,
- Klagen gegen die Entgelterhöhung,
- die nachdrückliche und anhaltende Diskussion mit Verwaltung und Politik, z. T. gekoppelt mit Öffentlichkeitsarbeit in der lokalen Presse.

Zumeist wurden in der Folge Gutachten erstellt, die ebenso wie ein abgeschlossenes Gerichtsverfahren die lokale Diskussion zumeist beruhigten; z. T. mußten dabei die von den Kommunen erhobenen Entgeltforderungen auch leicht zurückgenommen werden. In zwei Fällen stehen Gerichtsverfahren noch aus, von denen die Kommunen eine Konfliktbeilegung erwarten. In allen drei Fällen mit Gerichtsverfahren klagten die Nutzer gegen die Erhöhung. Hingegen beschränkt sich eine Kommune auch nach mehrjährigem Rückbehalt von Teilen des Entgelts und des Vorliegens eines Gutachtens, das die Entgeltforderung bestätigt, bisher auf Mahnungen.

In einigen Fällen wurden auf dem Verhandlungsweg Kompromisse geschlossen:

- In einzelnen Kommunen einigte man sich auf eine Teilrücknahme der Entgelterhöhung für alle Grundstücke bzw. alle unbebauten Grundstücke.
- In den Fällen sehr großer Grundstücke oder besonderer Grundstücksmerkmale (Nutzungseinschränkungen, wie z. B. Hanglage) differenzieren einzelne Kommunen das Entgelt für ein Grundstück nach Zonen bzw. Teilflächen⁵: für den Grundstücksbereich, der der Bebauung zuzuordnen ist, wird das Entgelt für bebaute Grundstücke verlangt, während für den restlichen, ggf. eingeschränkt nutzbaren Grundstücksteil das geringere Entgelt für unbebaute Grundstücke erhoben wird. Über die Anwendung der Entgeltzonierung bzw. des "Hinterlandmodells" wird jeweils individuell für einzelne Grundstücke entschieden.
- Eine Kommune bot statt der üblichen jährlichen Entgeltzahlung alternativ die Möglichkeit der monatlichen Zahlungsweise zur Vermeidung der konfliktträchtigeren hohen Einmalzahlungen an, die von einigen Nutzern angenommen wird.

⁵ Auch eine Gemeinde, die ein vergleichsweise geringes Entgelt erhebt und keine Widerstände verzeichnete, wendet die Zonierung an, da man die Gesamtentgelte für große Grundstücke als sehr hoch beurteilt.

Anlage

Pläne der kommunalen Eigentümer hinsichtlich weiterer Entgelterhöhungen

Bezogen auf die nächsten zwei bis drei Jahre bestehen bei den kommunalen Eigentümern folgende Erhöhungspläne: die Hälfte geht von einer Erhöhung aus und die andere Hälfte nicht. Bei den kommunalen Eigentümern, die in den nächsten zwei bis drei Jahren keine Erhöhung der NutzEV-Entgelte planen, liegt dies nur z. T. an einer tatsächlichen Erreichung bzw. befürchteten Überschreitung der ortsüblichen Entgelte (drei Eigentümer). Vielmehr wird offensichtlich von vielen kommunalen Eigentümern die Strategie der Konfliktvermeidung fortgesetzt bzw. verbietet ein Gemeinderatsbeschluß eine Anhebung der Entgelte (vier Eigentümer).

Von den sieben Eigentümern, die eine Erhöhung planen, liegen die ortsüblichen Entgelte bei vier Eigentümern derzeit über den NutzEV-Entgelten, so daß grundsätzlich keine Beschränkung der Erhöhungsmöglichkeit besteht. Bei den übrigen drei Eigentümern ist dies nicht der Fall, so daß zunächst eine Erhöhung der ortsüblichen Entgelte abgewartet werden muß, um eine Erhöhung durchzuführen.

Wie bereits in den letzten Jahren ist demnach auch künftig zu erwarten, daß bei einem Teil der kommunalen Eigentümer die Entgelterhöhungen nicht in erster Linie von der Frage abhängig gemacht werden, ob das ortsübliche Entgelt erreicht ist oder ob noch Erhöhungsspielräume bestehen. Vielmehr ist zu erwarten, daß von kommunalen Eigentümern aus Gründen der Konfliktvermeidung bzw. sozialen Erwägungen auf Erhöhungen verzichtet wird, auch wenn die Nutzungsentgelte noch unter den ortsüblichen Entgelten liegen.

**Teil C: Ergebnisse der Befragung der Gutachter-
ausschüsse für Grundstückswerte**

12. Ziele und Methode der Befragung der Gutachterausschüsse

Die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte in den neuen Ländern und Berlin wurden durch die Nutzungsentgeltverordnung 1993 zur Erstellung von Gutachten über die ortsüblichen Entgelte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke verpflichtet, sofern eine Vertragspartei dies beantragt. Mit der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung im Jahr 1997 trat die Verpflichtung der Erteilung von Auskünften über die vereinbarten Entgelte im Zuständigkeitsbereich hinzu. Mit diesen über ihr Aufgabenspektrum hinausgehenden Aufgaben sind die Gutachterausschüsse im besonderen Maße in das Verfahren der Erhöhung der Entgelte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke eingebunden.

Ziele

Mit der Befragung der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte sollten Erkenntnisse dahingehend gewonnen werden,

- in welchem Umfang die Gutachterausschüsse aufgrund der Verpflichtung zur Erstellung von Gutachten und zur Erteilung von Auskünften auf Grundlage der Nutzungsentgeltverordnung tätig wurden;
- inwieweit die zur Ermittlung des ortsüblichen Entgelts vorgesehenen Verfahren zum Tragen kommen und wie praktikabel sie sind;
- welche Wirkungen die Gutachten und Auskünfte bei der Klärung von unterschiedlichen Auffassungen über die Höhe des ortsüblichen Entgelts zwischen Eigentümern und Nutzern haben sowie
- welche Entwicklungstendenzen der Markt für Freizeit- und Erholungsgrundstücke aufweist.

Von Interesse waren dabei die Erfahrungen bezüglich der Freizeit- und Erholungsgrundstücke, nicht aber zu Garagengrundstücken.

Methode

Im Herbst 1999 wurde bei allen 116 örtlichen Gutachterausschüssen für Grundstückswerte in den neuen Ländern und Berlin eine schriftliche Befragung durchgeführt. In Ergänzung

Anlage

zur schriftlichen Befragung wurden Telefonate mit einigen Gutachterausschüssen bzw. Geschäftsstellen geführt: zum einen wurden besondere Sachverhalte auf Nachfrage des IfS erörtert, zum anderen wurden Aspekte im Rahmen von Nachfragen vertieft.

Über die Befragung der örtlichen Gutachterausschüsse hinaus wurden die beiden Oberen Gutachterausschüsse der Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt um die Beantwortung der auch für sie zutreffenden Fragen sowie um ergänzende Informationen gebeten. Diese Beiträge wurden als Hintergrundinformationen für die Bewertung und Interpretation der Ergebnisse der Befragung der lokalen Gutachterausschüsse verwendet.

Rücklaufquote und Repräsentativität

Von den angeschriebenen 116 sandten 109 Gutachterausschüsse den Fragebögen ausgefüllt zurück, was einer Rücklaufquote von 94% entspricht. Diese sehr hohe Rücklaufquote zeigt das Interesse und die Akzeptanz des Fragebogens auf seiten der Gutachterausschüsse. Die Rücklaufquote ist auch regional sehr ausgewogen: In den einzelnen Bundesländern variiert die Rücklaufquote zwischen 91% und 100%. Die Befragungsergebnisse sind aufgrund der sehr hohen Rücklaufquote als repräsentativ für die Gesamtheit der Gutachterausschüsse in den neuen Ländern und Berlin und deren Praxis bezogen auf die Nutzungsentgeltverordnung zu bewerten.

Insgesamt wurden die gestellten Fragen von den Gutachterausschüssen weitgehend vollständig beantwortet. Einige Gutachterausschüsse enthielten sich bei einigen Fragen mit Datenangaben und Einschätzungen, teilweise mit dem Hinweis, daß geeignete Informationen fehlen oder keine gesicherten Aussagen gemacht werden können. Tendenziell betraf dies insbesondere Gutachterausschüsse mit fehlender bzw. geringer Praxiserfahrung mit Gutachten bzw. Auskünften zu ortsüblichen Entgelten für Erholungsgrundstücke.

Aufgrund des unterschiedlichen räumlichen Zuschnitts der Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse in den einzelnen Bundesländern, entfallen auf die einzelnen Gutachterausschüsse sehr unterschiedliche Größenordnungen an Nutzungsverhältnissen. Der Anteil der Gutachterausschüsse, der auf die einzelnen Bundesländer entfällt, weicht daher teilweise von dem jeweiligen Anteil der Nutzungsverhältnisse in den Bundesländern ab. Beispielsweise beträgt unter den antwortenden Gutachterausschüssen der Anteil der Thüringer Gutachterausschüsse 29%, während in Thüringen gemäß der repräsentativen Nutzerbefragung nur 16% der Freizeit- und Erholungsgrundstücke liegen. Dies liegt an der relativ

Anlage

kleinräumigen Zuständigkeit der Gutachterausschüsse in Thüringen.¹ In anderen Ländern sind die Unterschiede nicht so stark ausgeprägt (Tabelle 12.1).

Tab. 12.1: Regionale Verteilung der antwortenden Gutachterausschüsse und der Erholungsgrundstücke

Land	Antwortende Gutachterausschüsse		Anteil der Erholungsgrundstücke gemäß Nutzerbefragung
	Anzahl	Anteil	
Berlin	1	1 %	2 %
Brandenburg	18	17 %	25 %
Mecklenburg-Vorpommern	17	16 %	10 %
Sachsen	29	27 %	32 %
Sachsen-Anhalt	12	11 %	15 %
Thüringen	32	29 %	16 %
Insgesamt	109	100 %	100 %

Anzahl der Erholungsgrundstücke in den Zuständigkeitsbereichen

Die Anzahl der Freizeit- und Erholungsgrundstücke in ihrem Zuständigkeitsbereich konnten 65 Gutachterausschüsse (60%) schätzen.² Mit einer Spannweite von sechs Erholungsgrundstücken im Zuständigkeitsbereich eines Gutachterausschusses (kreisfreie Stadt) bis zu ca. 17.500 Erholungsgrundstücken in einem großen Brandenburger Kreis zeigen sich allein aufgrund der lokalen Bedingungen enorme Unterschiede hinsichtlich der Bedeutung der Thematik für die Gutachterausschüsse. Im Durchschnitt gibt es 2.273 Erholungsgrundstücke pro Zuständigkeitsbereich der Gutachterausschüsse (Tabelle 12.2).

Die Anzahl der Erholungsgrundstücke, die der Nutzungsentgeltverordnung unterliegen, konnten 59 Gutachterausschüsse (54%) schätzen. Nach diesen Angaben unterliegen insgesamt 66% der Erholungsgrundstücke der Nutzungsentgeltverordnung und 34% fallen

¹ Die Zuständigkeitsbereiche in Thüringen orientieren sich an den Grenzen kleinerer Alt-Kreise vor der thüringischen Kreisgebietsreform. In anderen Ländern umfassen die Zuständigkeitsbereiche zumeist das Gebiet neu gebildeter, größerer Kreise.

² Die Gutachterausschüsse haben zum Teil nur einen eingeschränkten Überblick über die Anzahl der Erholungsgrundstücke. Sie wurden bei der Befragung um eine Schätzung gebeten, um eine Orientierungsgröße für die Bedeutung der Erholungsgrundstücke im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu gewinnen.

Anlage

nicht unter die Nutzungsentgeltverordnung, weil der jeweilige Vertrag nach dem 2.10.1990 geschlossen wurde. Bei der Hälfte der Gutachterausschüsse liegt der Anteil der unter die NutzEV fallenden Grundstücke bei 74% oder höher.

Tab. 12.2: Geschätzte Anzahl der Erholungsgrundstücke im Zuständigkeitsbereich der Gutachterausschüsse

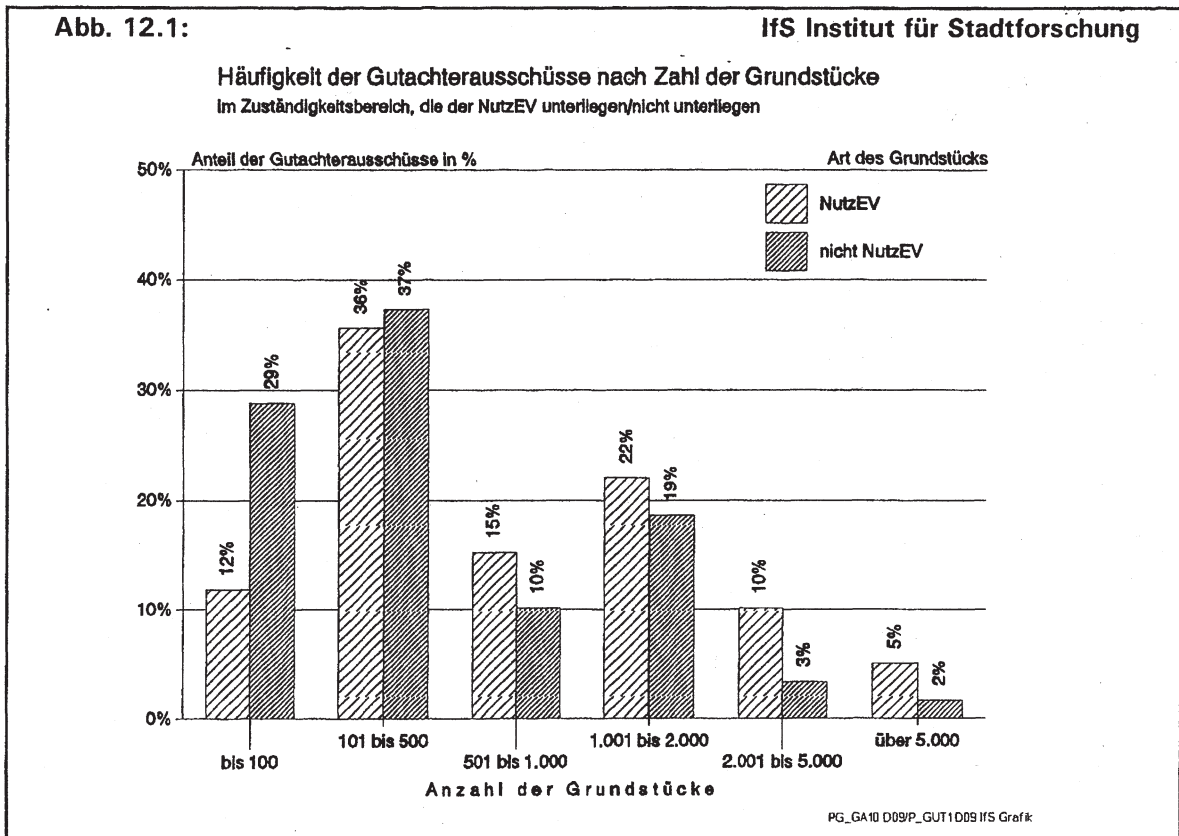
Merkmal		Anzahl/Anteil
Geschätzte Anzahl der Erholungsgrundstücke im Zuständigkeitsbereich (Angaben von 60% der Gutachterausschüsse)	Höchste Angabe	17.500
	Durchschnitt	2.273
	Niedrigste Angabe	6
Geschätzter Anteil der Erholungsgrundstücke (Angaben von 54% der Gutachterausschüsse)	NutzEV-Grundstück	66%
	kein NutzEV-Grundstück *	34%

* Vertragsabschluß nach dem 2.10.1990

Nach den Angaben der Gutachterausschüsse befinden sich in 12% ihrer Zuständigkeitsbereiche lediglich jeweils bis zu 100 Erholungsgrundstücke, die der Nutzungsentgeltverordnung unterliegen und bei 36% der Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse sind es zwischen 101 und 500 solcher Grundstücke. 15% der Gutachterausschüsse gaben eine Zahl zwischen 501 und 1.000 NutzEV-Grundstücken an und 22% zwischen 1.001 und 2.000 Grundstücken. Mehr als 2.000 NutzEV-Grundstücke im Zuständigkeitsbereich haben lediglich 15% der Gutachterausschüsse, darunter 5% mit 5.000 und mehr NutzEV-Grundstücken (Abbildung 12.1).

Die Verteilung macht deutlich, daß bei einem erheblichen Teil der Gutachterausschüsse eine relativ kleine Zahl von Grundstücken im Zuständigkeitsbereich liegt, die der NutzEV unterliegen. Bei den Grundstücken, die nicht der NutzEV unterliegen, ist die Verteilung noch häufiger von einer kleinen Anzahl an Grundstücken geprägt. Bei 29% der Gutachterausschüsse liegt die Zahl der nicht der NutzEV unterliegenden Grundstücke unter 100 und bei 37% sind es zwischen 101 und 500 Grundstücke.

Bei 34% der Gutachterausschüsse liegt die Zahl der Grundstücke, die nicht der NutzEV unterliegen, bei über 500. Darunter entfallen 10% der Gutachterausschüsse auf Werte zwischen 501 und 1.000 Grundstücken, 19% auf Werte zwischen 1.001 und 2.000 Grundstücke und 5% der Gutachterausschüsse auf mehr als 2.000 Grundstücke. Für die Aufgabe der Gutachterausschüsse, die ortsüblichen Entgelte zu ermitteln und dabei die Merkmalsvielfalt der Grundstücke zu berücksichtigen, sind die Mengen an Erholungsgrundstücken bei vielen Gutachterausschüssen als relativ gering zu bezeichnen.



Überblick über die folgenden Kapitel des Untersuchungsteiles

Das folgende Kapitel 13 gibt einen Überblick über die Häufigkeiten der seit 1993 erstellten Gutachten über die Höhe der ortsüblichen Entgelte. Kapitel 14 befaßt sich differenziert mit den Verfahren, mit denen das ortsübliche Entgelt ermittelt wurde. Aufwand und Wirkung der Gutachten sind Gegenstand des Kapitels 15. Kapitel 16 befaßt sich mit den Instrumentarien, die einen vergleichsweise einfachen Überblick über das ortsübliche Entgelt ermöglichen sollen: Auskünfte und Veröffentlichungen des Gutachterausschusses. Das Kapitel 17 stellt die Entwicklung der ortsüblichen Entgelte und des Marktgeschehens dar. Das abschließende Kapitel 18 gibt die Bewertung der Praxis der Nutzungsentgeltverordnung durch die Gutachterausschüsse wieder.

Anlage

13. Häufigkeit und Art der Gutachten zur Höhe der ortsüblichen Entgelte

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Häufigkeit der Gutachten über die ortsüblichen Entgelte gegeben, die gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 Nutzungsentgeltverordnung von den Gutachterausschüssen auf Antrag einer Vertragspartei zu erstatten sind. Betrachtet werden dabei nur die Gutachten über Nutzungsentgelte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke, also nicht Gutachten zu Garagengrundstücken. Es werden die regionale Verteilung, die zeitliche Entwicklung seit dem Inkrafttreten der Nutzungsentgeltverordnung im August 1993 sowie die Antragsteller und die Häufigkeit von Gutachten für bebaute und unbebaute Grundstücke untersucht.

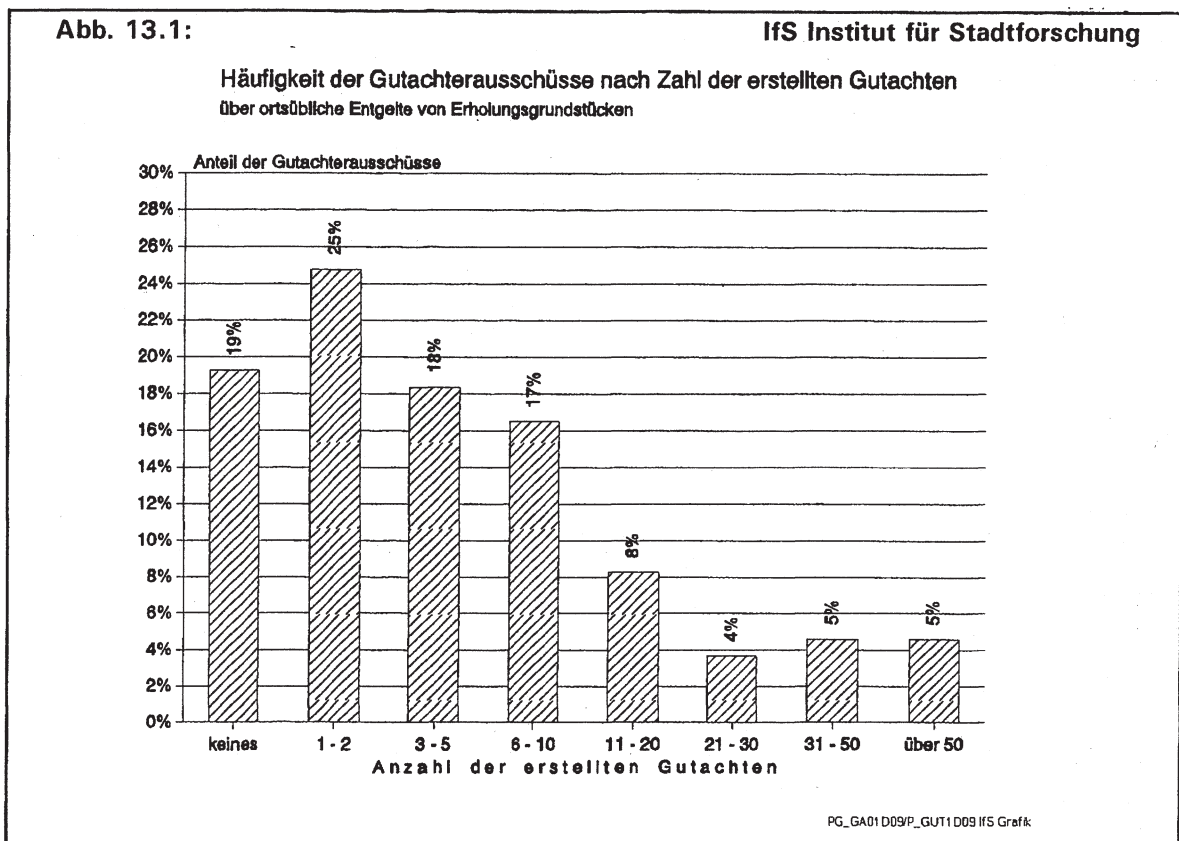
13.1 Übersicht über die gutachterliche Tätigkeit

Seit dem 1.8.1993 hat auf Antrag einer Vertragspartei der nach § 192 des Baugesetzbuches eingerichtete und örtlich zuständige Gutachterausschuß ein Gutachten über die ortsüblichen Nutzungsentgelte für vergleichbar genutzte Grundstücke zu erstatten. Etwa vier Fünftel der Gutachterausschüsse (81%) haben in dem Sechsjahreszeitraum von August 1993 bis September 1999 mindestens ein Gutachten über die Nutzungsentgelte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke erstattet. Bei einem Fünftel (19%) war dies nicht der Fall (Abbildung 13.1).

Ein Viertel aller Gutachterausschüsse hat bisher lediglich ein oder zwei Gutachten zu ortsüblichen Entgelten von Erholungsgrundstücken erstellt und bei 18% waren es zwischen drei und fünf Gutachten. Der Anteil der Gutachterausschüsse, der bisher zwischen sechs und zehn Gutachten erstattet hat, beträgt 17%. 8% der Gutachterausschüsse hat zwischen elf und 20 und 4% haben zwischen 21 und 30 Gutachten erarbeitet. 10% der Gutachterausschüsse hat mehr als 30 Gutachten erstellt (darunter 5% mit mehr als 50 Gutachten).

Insgesamt wurden von den befragten Gutachterausschüssen 1.342 Gutachten über Nutzungsentgelte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke erstellt (Tabelle 13.1).¹ Die Gutachterausschüsse mit Erfahrungen mit Gutachten erstellten im Durchschnitt 15 Gutachten; der Durchschnitt aller Gutachterausschüsse beträgt zwölf Gutachten. Der Durchschnitt beruht auf einer sehr ungleichen Verteilung. Eine kleine Gruppe von Gutachterausschüssen erstellte besonders viele Gutachten.

¹ In Anbetracht eine Rücklaufquote von 94% stellt dieser Wert eine Annäherung an das Ergebnis einer Vollerhebung dar. Die Anzahl der aller erstellten Gutachten dürfte (pauschal hochgerechnet) bei etwas mehr als 1.400 liegen.



Tab. 13.1: Kennzahlen zu Gutachterausschüssen mit Gutachtenerstellung

Kennzahl	Anzahl der Gutachten
Summe	1.342
Durchschnitt	15 *
Minimum	1
Maximum	255

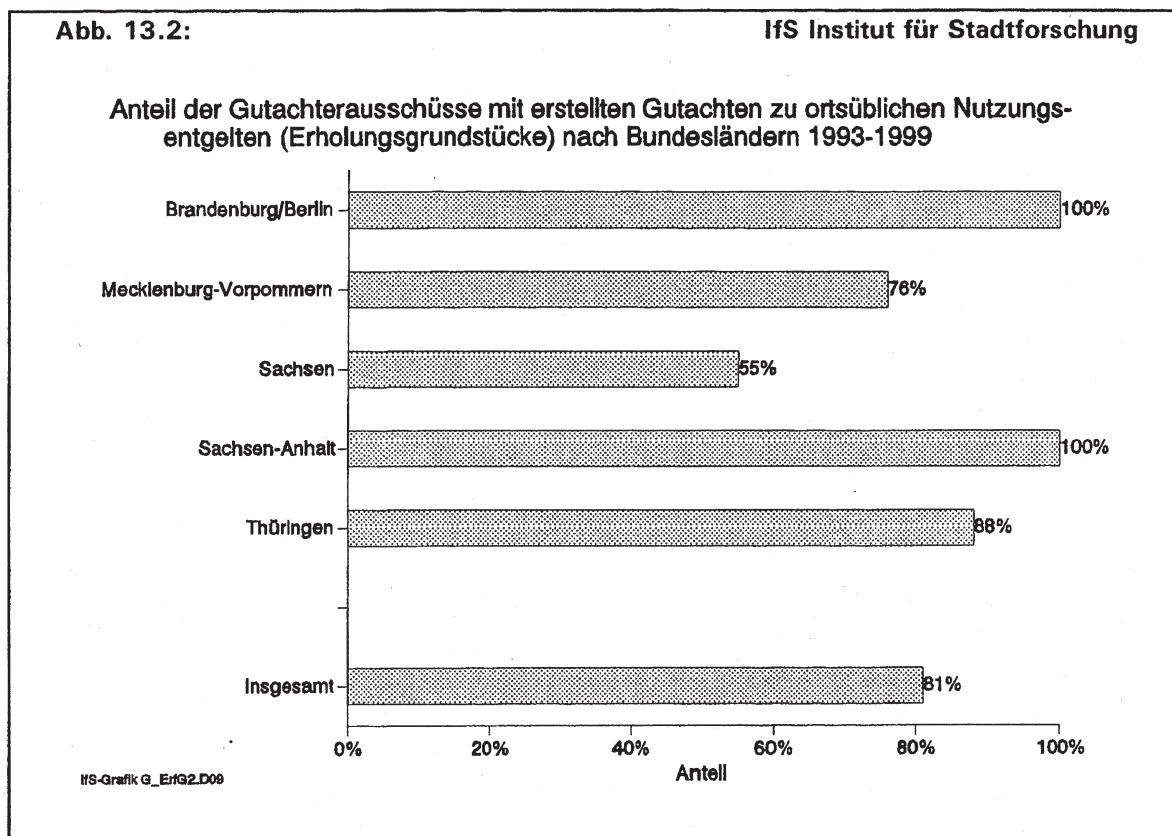
* Bezogen auf alle Gutachterausschüsse im Schnitt 12 Gutachten.

13.2 Regionale Verteilung

Die Häufigkeit der gutachterlichen Tätigkeit zu Nutzungsentgelten ist regional deutlich unterschiedlich verteilt. Während in Berlin und Brandenburg sowie Sachsen-Anhalt jeder Gutachterausschuß mindestens ein Gutachten erstellt hat, ist dies in Sachsen nur bei etwa jedem zweiten Gutachterausschuß der Fall (55%). In Thüringen und Mecklenburg-Vor-

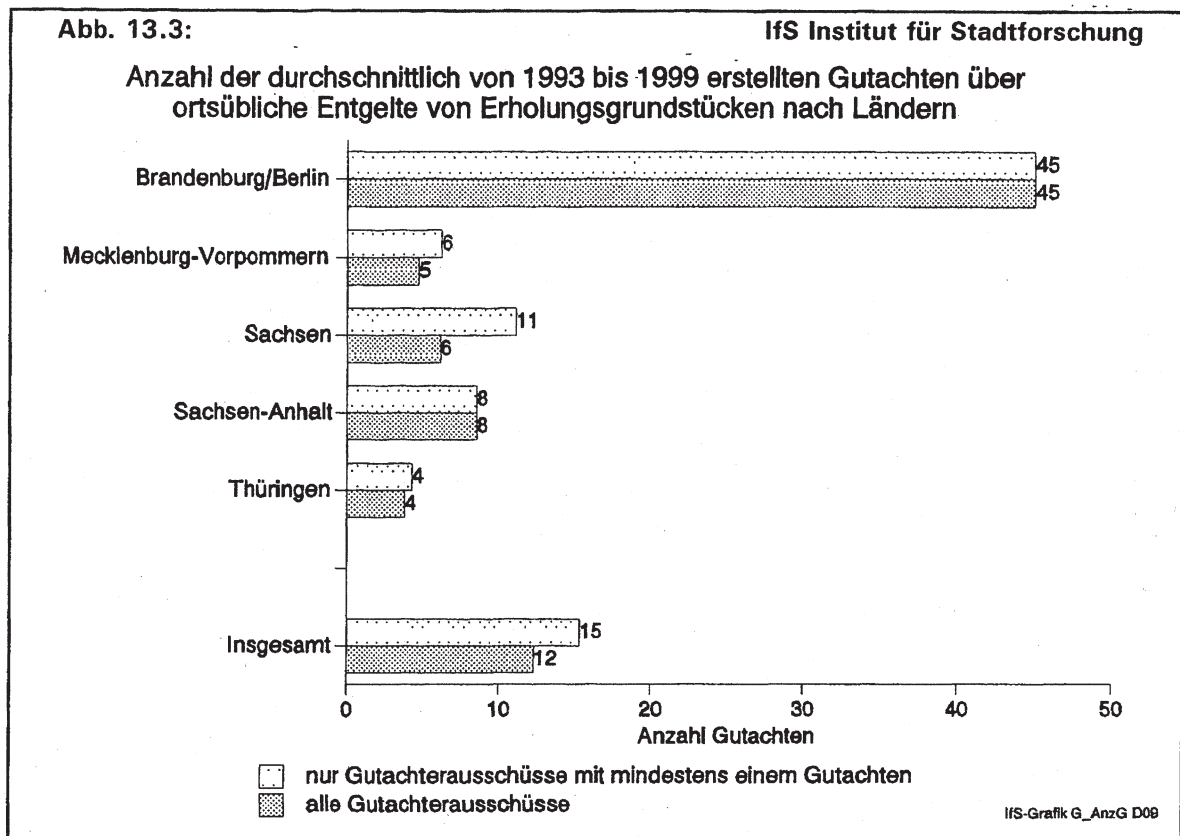
Anlage

pommern ist der Anteil der Gutachterausschüsse mit Erfahrungen bei der Erstellung mindestens eines Gutachtens leicht über- bzw. unterdurchschnittlich (Abbildung 13.2).



Auch die durchschnittliche Anzahl der Gutachten, die von den Gutachterausschüssen erstellt wurden, weist auf die unterschiedliche Bedeutung der Gutachten für Erholungsgrundstücke in den einzelnen Bundesländern hin. In Berlin und Brandenburg erstellten die Gutachterausschüsse durchschnittlich 45 Gutachten über ortsübliche Nutzungsentgelte für Erholungsgrundstücke und waren damit um ein vielfaches häufiger in diesem Feld tätig als die Gutachterausschüsse in allen anderen Ländern. Besonders hohe Werte verzeichnen dabei die Kreise, die an Berlin angrenzen, darunter auch der Kreis mit der höchsten Zahl von 255 Gutachten. Die Werte aller anderen Länder liegen unter dem Durchschnitt aller Gutachterausschüsse in den neuen Ländern und Berlin (Abbildung 13.3).

In Sachsen zeigt sich innerhalb des Landes eine ungleichgewichtige Verteilung. Die Gutachterausschüsse in Sachsen insgesamt erstellten im Durchschnitt sechs Gutachten; bei denen, die mindestens ein Gutachten erstellten, waren es im Durchschnitt elf Gutachten. Der vergleichsweise hohe Durchschnittswert geht dabei vor allem auf drei Gutachterausschüsse zurück, die mit mindestens 30 Gutachten relativ häufig gutachterlich tätig waren.

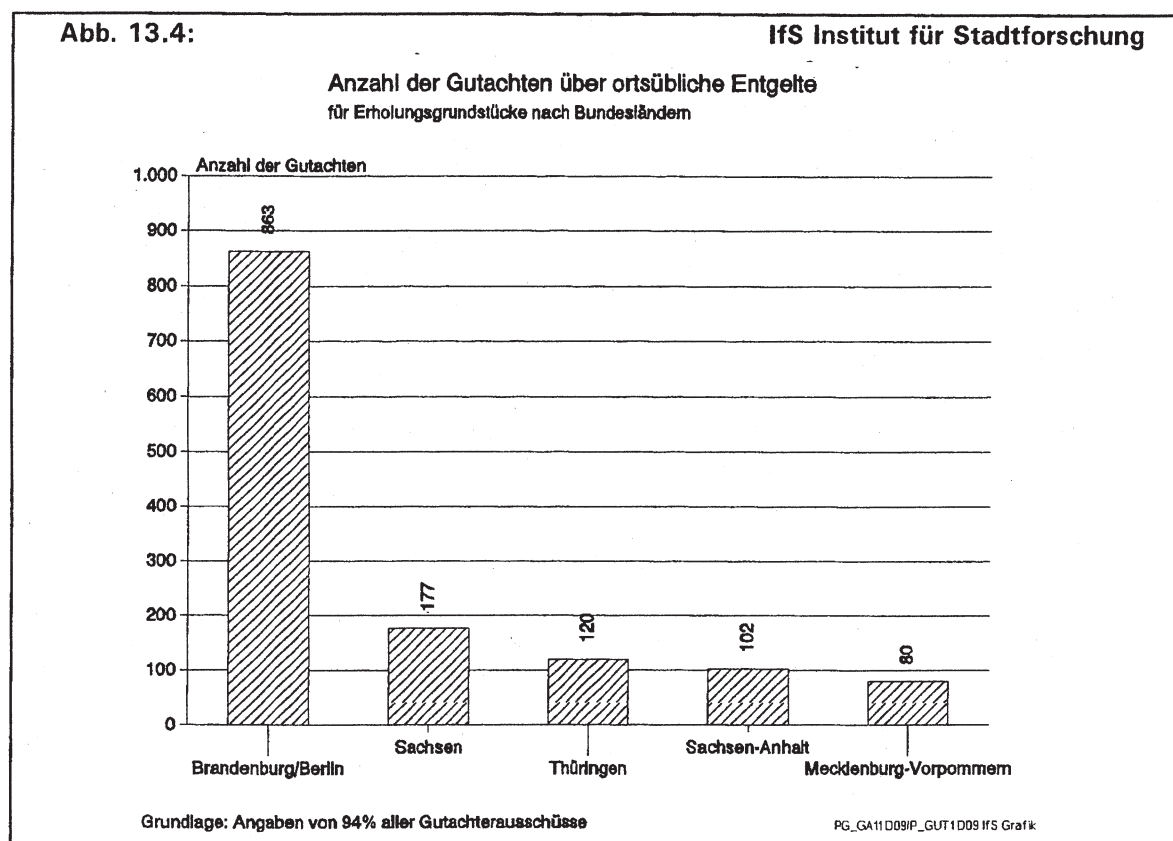


In Sachsen-Anhalt haben zwar alle Gutachterausschüsse mindestens ein Gutachten erstellt, aber auch hier gibt es eine (nicht ganz so ausgeprägte) ungleichgewichtige Verteilung: sieben Gutachterausschüsse haben maximal sechs Gutachten erstellt; und fünf haben zwischen zehn und 28 Gutachten erstellt. In Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern haben die Gutachterausschüsse auf niedrigem Niveau (zwischen vier und sechs Gutachten) Gutachten erstellt, wobei in jedem Land jeweils ein Gutachterausschuß mit einer hohen Anzahl von Gutachten zu verzeichnen ist. Die Beanspruchung der Gutachterausschüsse durch die Gutachtenerstellung zum ortsüblichen Entgelt für Freizeit- und Erholungsgrundstücke ist somit zwischen und innerhalb der Bundesländer sehr unterschiedlich.

Die bislang erstellten Gutachten verteilen sich sehr ungleich auf die Bundesländer. Auf Brandenburg/Berlin entfallen mit 863 rund 64% der erstellten Gutachten.² Die Gutachterausschüsse in Sachsen haben 177 Gutachten erstellt und in Thüringen sind es 120 Gutachten. Auf Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern entfallen 102 bzw. 80 Gutachten (Abbildung 13.4).

² Aus Gründen der zugesicherten Anonymität der Ergebnisse wird der Wert für Berlin nicht separat ausgewiesen (da es sich nur um ein Gutachterausschuß handelt). Es kann jedoch der Hinweis gegeben werden, daß der Anteil der Berliner Gutachten an dem ausgewiesenen Wert für Brandenburg/Berlin sehr gering ist und diese fast ausschließlich Brandenburg betreffen.

Anlage



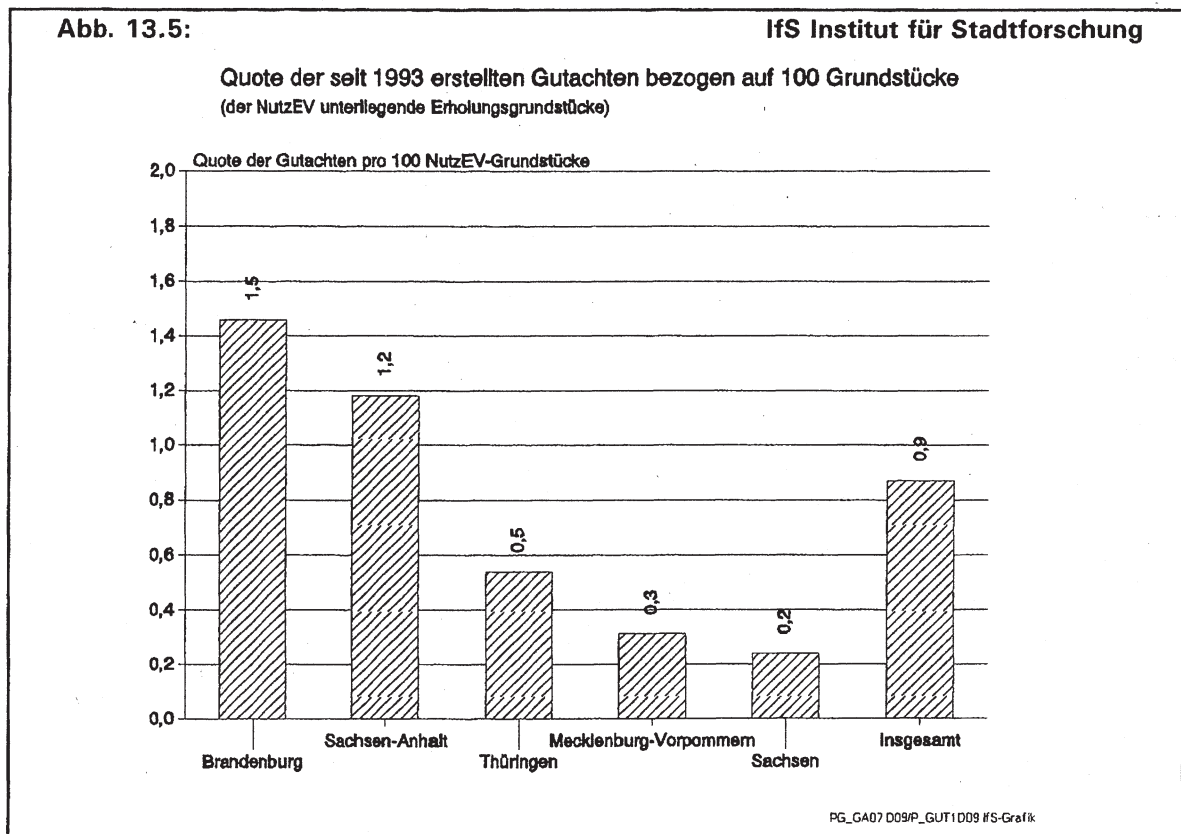
Aus der ungleichen Verteilung der Gutachten auf die Bundesländer kann nicht direkt auf Unterschiede in der Konflikthäufigkeit zwischen Eigentümer und Nutzer geschlossen werden, weil die jeweilige Zahl an NutzEV-Grundstücken in den Ländern zu berücksichtigen ist. Aus diesem Grunde wird im folgenden die Quote der Zahl der Gutachten bezogen auf die jeweiligen NutzEV-Grundstücke analysiert. In diese Analyse werden nur die Gutachterausschüsse einbezogen, die Angaben zur Zahl der NutzEV-Grundstücke machten (siehe oben).

In Brandenburg liegt die Gutachtenquote mit im Schnitt 1,5 Gutachten pro 100 NutzEV-Grundstücke seit 1993 am höchsten und in Sachsen-Anhalt ist sie mit 1,2 relativ knapp darunter. Dies deutet auf eine überdurchschnittliche Konflikthäufigkeit in diesen Ländern hin. Die übrigen Länder folgen mit großem Abstand: Thüringen mit 0,5 Gutachten pro 100 NutzEV-Grundstücke, Mecklenburg-Vorpommern mit 0,3 Gutachten pro 100 NutzEV-Grundstücke und Sachsen mit 0,2 Gutachten pro 100 NutzEV-Grundstücke, was auf eine unterdurchschnittliche Konflikthäufigkeit hindeutet (Abbildung 13.5).

Insgesamt kamen also seit 1993 lediglich 0,9 Gutachten auf 100 NutzEV-Grundstücke. Es ist darauf hinzuweisen, daß die ausgewiesene Gutachtenquote die tatsächliche Häufigkeit

Anlage

eher über- als unterschätzt, da es sich bei der Zahl der von den Gutachterausschüssen genannten NutzEV-Grundstücke um eine eher vorsichtige Schätzung handeln dürfte.³



13.3 Entwicklung seit 1993

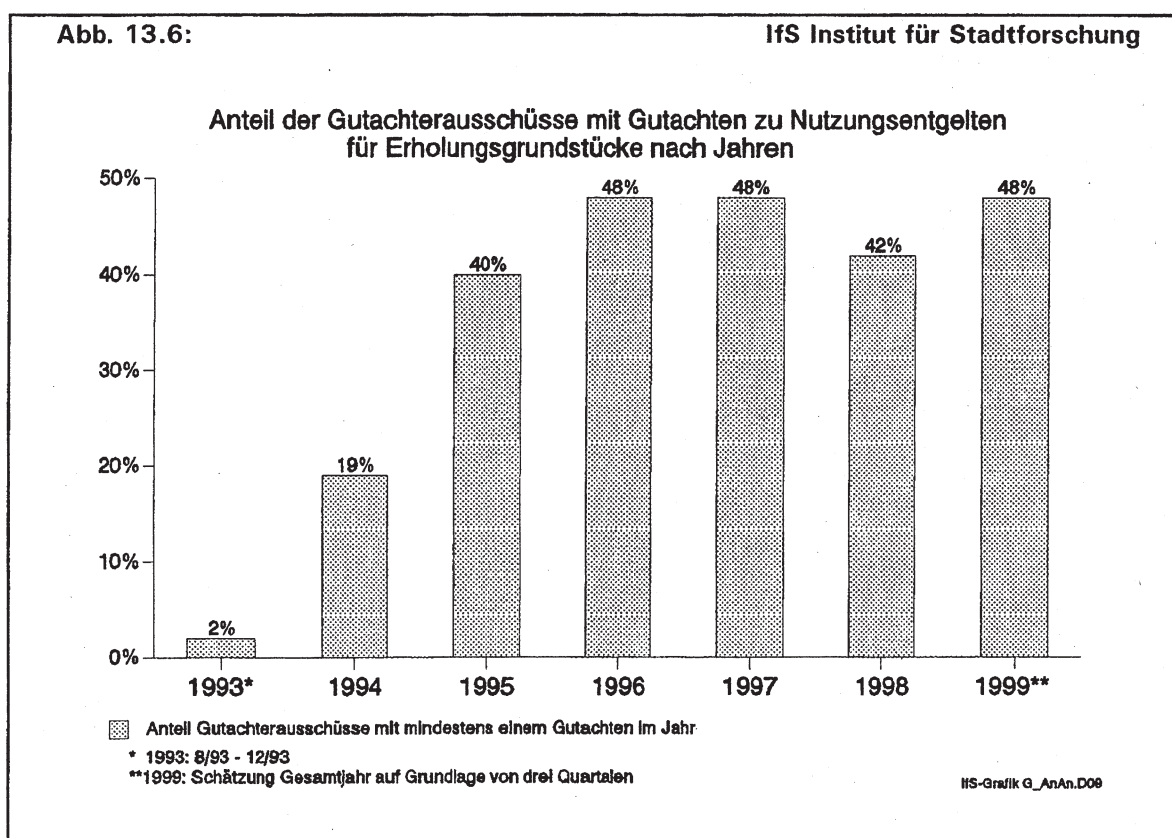
Die Häufigkeit, mit der die Gutachterausschüsse Gutachten erstellten, hat seit 1993 deutlich zugenommen. Im Jahr der Einführung der Nutzungsentgeltverordnung (1993) erstatteten lediglich zwei Gutachterausschüsse bzw. 2% der Gutachterausschüsse mindestens ein Gutachten über ortsübliche Nutzungsentgelte (Abbildung 13.6).

Im Jahr 1994 erstellte bereits ein Fünftel der Gutachterausschüsse (19%) mindestens ein Gutachten. Der Anteil verdoppelte sich im Jahr 1995 auf 40%. In den Folgejahren lag das

³ Die Annahme einer vorsichtigen Schätzung der Gutachterausschüsse lässt sich durch Quervergleich mit der aus der Nutzerbefragung hochgerechneten Zahl der NutzEV-Grundstück bestätigen. Diese liegt deutlich über der Zahl der NutzEV-Grundstücke, die sich mit einer Hochrechnung der Angaben der antwortenden auf alle Gutachterausschüsse ermitteln lässt.

Anlage

Niveau jeweils zwischen 40% und 48% (Höchststand 1996 und 1997). In den ersten drei Quartalen 1999 wurde bereits das Niveau des Jahres 1998 erreicht. Es läßt sich aus der Verteilung schätzen, daß im gesamten Jahr 1999 ca. 48% der Gutachterausschüsse Gutachten erarbeitet haben. Nach einer Phase des steilen Anstiegs in den Jahren 1993 und 1994 haben seit 1995 in jedem Jahr zwischen zwei Fünftel und der Hälfte der Gutachterausschüsse mindestens ein Gutachten zu ortsüblichen Nutzungsentgelten zu Erholungsgrundstücken erarbeitet.

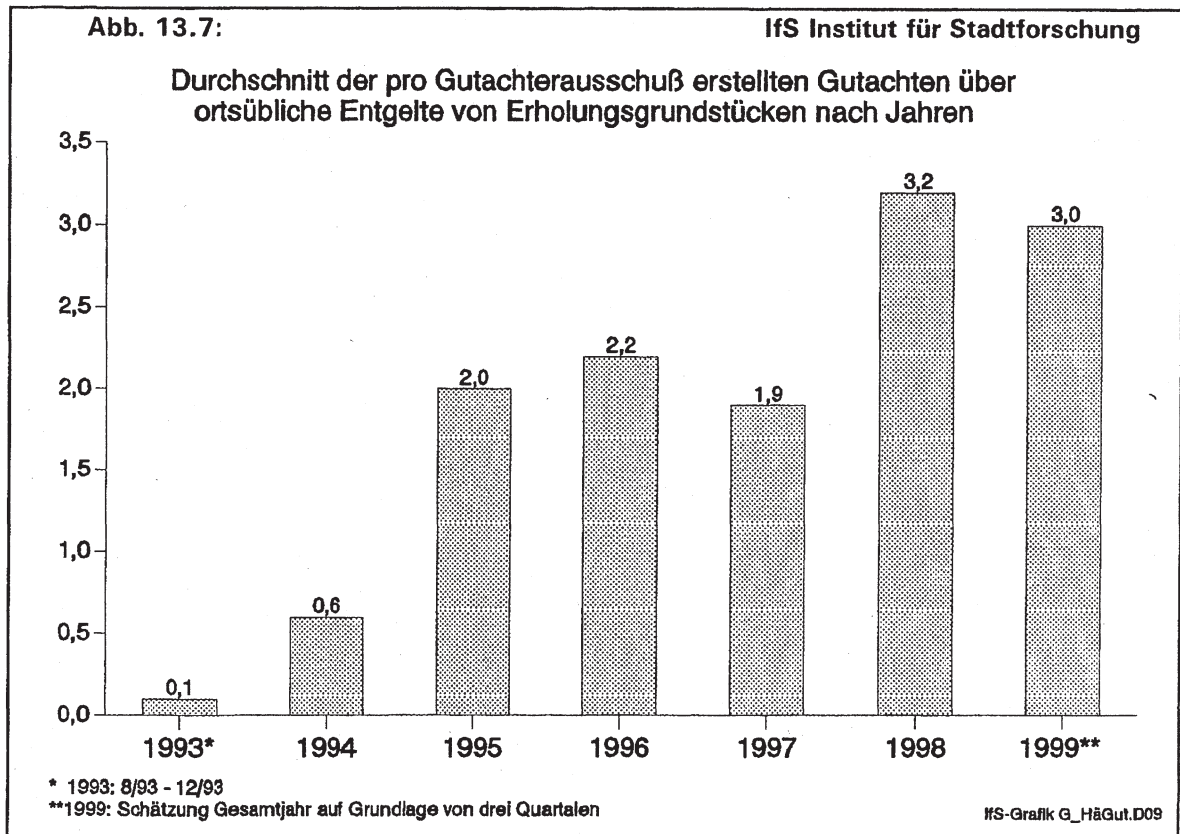


Die Zahl der von den Gutachterausschüssen erstatteten Gutachten entwickelte sich ähnlich wie der dargestellte Anteil der Gutachterausschüsse mit erstatteten Gutachten. Die Zahl der durchschnittlich pro Gutachterausschuß erstellten Gutachten stieg von 1993 (0,1 Gutachten) bis 1995 (2,0 Gutachten) ebenfalls rapide an und blieb auch in den Jahren 1996 und 1997 auch auf einem ähnlich hohen Niveau (1995 bis 1997 durchschnittlich 1,9 bis 2,2 Gutachten pro Gutachterausschuß; Abbildung 13.7).

Im Jahr 1998 kam es dann jedoch zu einer weiteren Steigerung auf 3,2 Gutachten pro Gutachterausschuß. In den ersten drei Quartalen 1999 wurde ein hohes Niveau erreicht,

Anlage

das bereits über dem Stand von 1996 und 1997 liegt. Hochgerechnet auf das Gesamtjahr 1999 ergeben sich 3,0 Gutachten pro Gutachterausschuß.



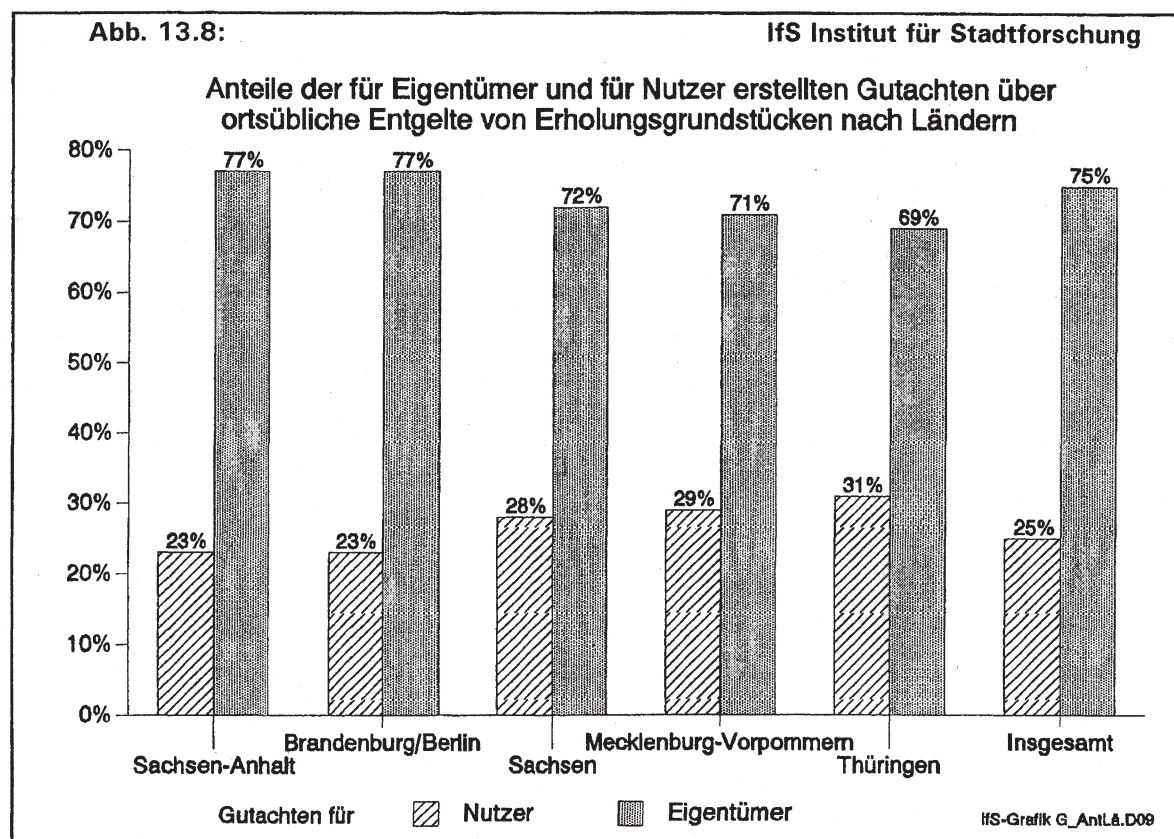
Es läßt sich zusammenfassen, daß die Häufigkeit von Gutachten seit 1993 deutlich angestiegen ist und sich inzwischen offensichtlich auf ein weitgehend konstantes Niveau eingependelt hat. Aktuell werden in etwa jährlich von knapp der Hälfte der Gutachterausschüsse Gutachten zu ortsüblichen Entgelten erstellt. Bezogen auf alle Gutachterausschüsse werden im Schnitt in etwa drei Gutachten pro Jahr und Gutachterausschuß erstattet (bezogen auf die Gutachterausschüsse mit Gutachten im Schnitt sechs Gutachten pro Jahr). Insgesamt läßt sich die Zahl der aktuell jährlich in den neuen Ländern erstellten Gutachten hochgerechnet auf alle 116 Gutachterausschüsse mit ca. 350 beziffern.

13.4 Antragsteller der Gutachten

Drei Viertel der Gutachten wurden für die Eigentümer von Erholungsgrundstücken und ein Viertel für die Nutzer von Erholungsgrundstücken erstellt. Diese Verteilung trifft auch

Anlage

weitgehend für die einzelnen Bundesländer zu. So liegt der Anteil der für Eigentümer erstellten Gutachten in den einzelnen Bundesländern bei Werten zwischen 69% und 77% (Abbildung 13.8).

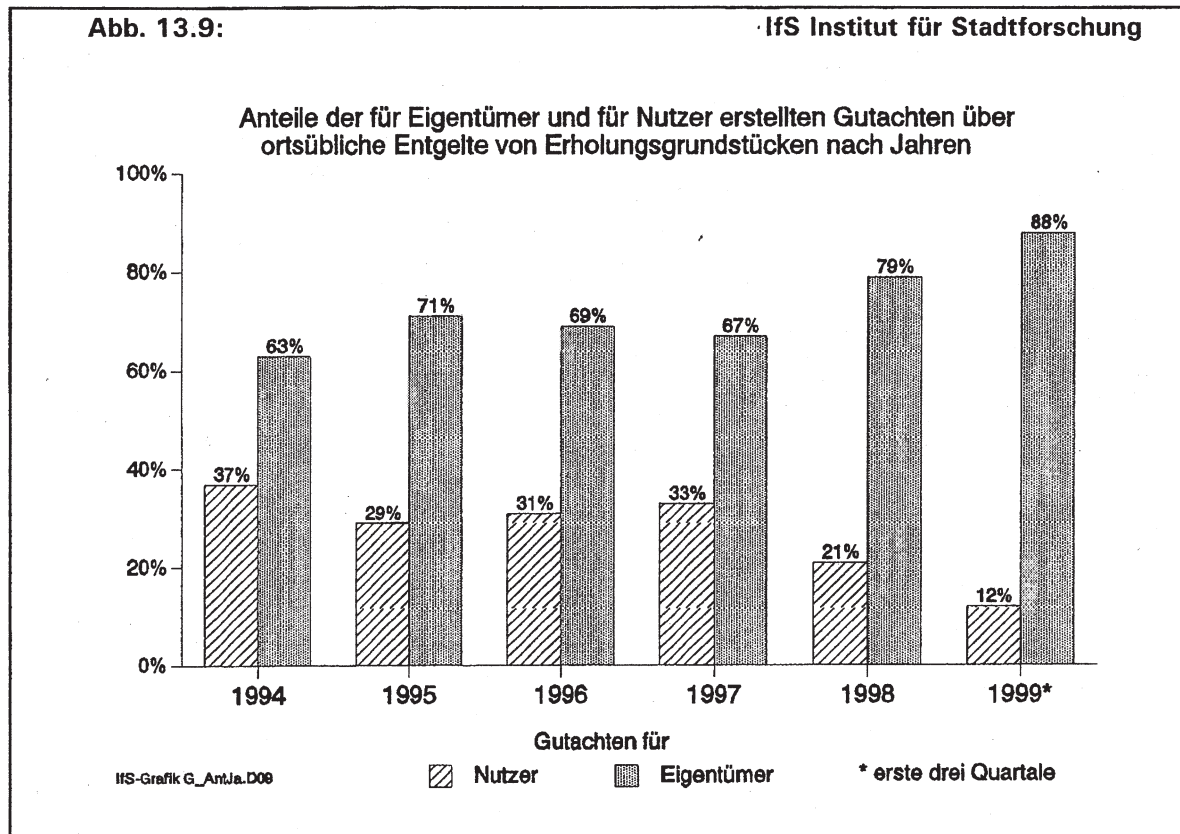


Die Gutachten dienen somit vor allem für den Nachweis der Zulässigkeit einer Erhöhung durch den Überlassenden. Für die Abwehr eines Erhöhungsverlangens durch den Nutzer über den Nachweis einer Nichtrechtmäßigkeit haben die Gutachten eine geringere Bedeutung.

Mit der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung wurde 1997 durch § 6 Abs. 3 NutzEV die Beweislast, ob das verlangte Entgelt die Grenze der ortsüblichen Entgelte einhält, eindeutig dem Überlassenden zugeordnet. Die zeitliche Entwicklung der Verteilung der Gutachtenerstellung für Nutzer bzw. Eigentümer weist auf eine merkbare Wirkung der Beweislastklarstellung hin. Zuvor wurden bereits in den Jahren 1994 bis 1997 die Gutachten mehrheitlich auf Antrag von Eigentümern erstellt. In den Jahren nach Inkrafttreten der Änderungsverordnung stieg die Zahl der auf Eigentümerantrag erstellten Gutachten

Anlage

aber noch einmal deutlich an: von 67% im Jahr 1997 auf 79% 1998 und 88% 1999 (erste drei Quartale; Abbildung 13.9).



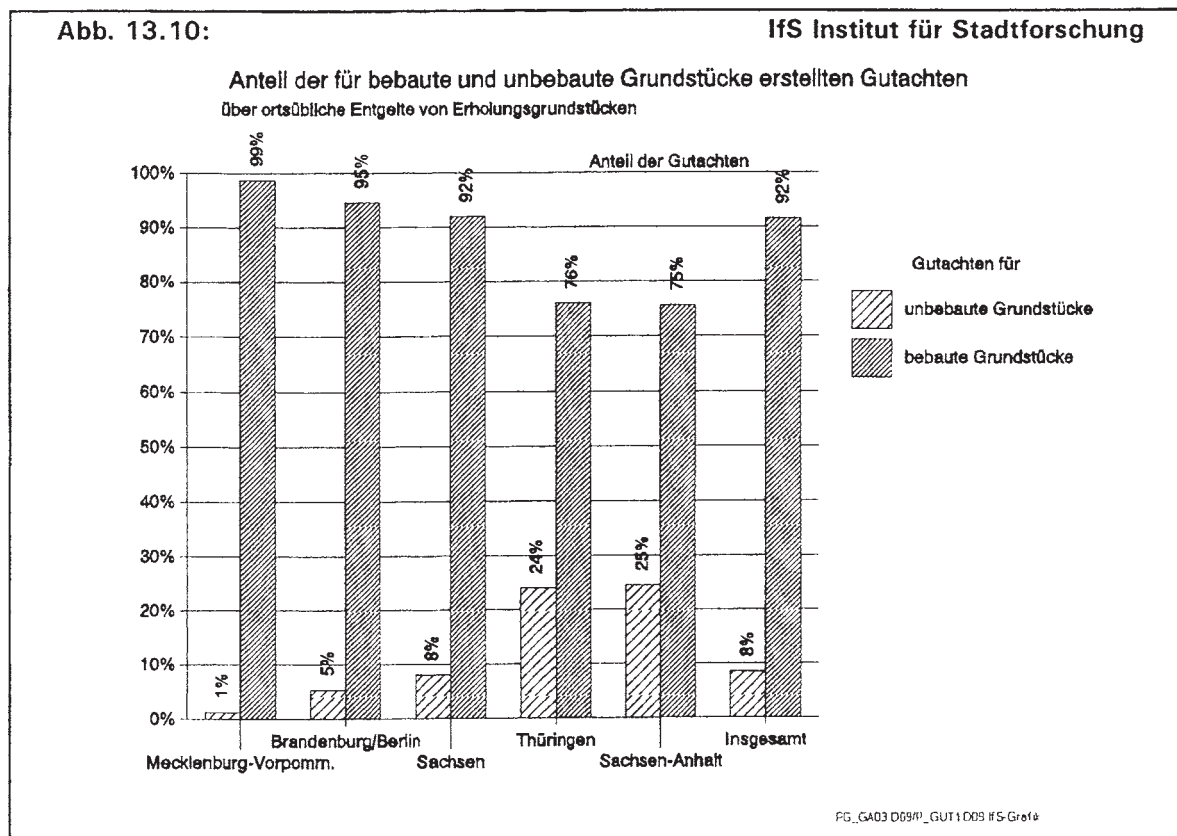
13.5 Gutachten für bebaute und unbebaute Grundstücke

Von den erstellten Gutachten entfallen 3% auf Fälle, bei denen Gutachten mehrere Nutzungsverhältnisse betrafen und bei denen es sich sowohl um bebaute und unbebaute Grundstücke handelt. Diese Mischfälle werden bei den folgenden Betrachtungen außer Acht gelassen und es werden Gutachten analysiert, die sich entweder nur auf bebaute oder nur auf unbebaute Grundstücke beziehen. Diese Gutachten wurden mit einem Anteil von 92% fast ausschließlich für bebaute Erholungsgrundstücke erstellt. Gutachten für unbebaute Grundstücke spielen mit einem Anteil von 8% eine untergeordnete Rolle (Abbildung 13.10).

Der Anteil der Gutachten für unbebaute Grundstücke liegt somit deutlich unter dem Anteil, den diese an der Gesamtheit aller Grundstücke haben (21%; siehe Teil A Nutzer-

Anlage

befragung), wogegen der Anteil der bebauten Grundstücke bei den Gutachten überproportional ist.



Zwischen den verschiedenen Bundesländern gibt es gewisse Unterschiede in den Anteilen der Gutachten zu bebauten bzw. zu unbebauten Grundstücken. Am niedrigsten ist der Anteil der Gutachten zu unbebauten Grundstücken in Mecklenburg-Vorpommern (1%) und Brandenburg/Berlin (5%), wogegen er in Sachsen-Anhalt (25%) und Thüringen (24%) am höchsten ist. In Sachsen ist er durchschnittlich (8%).

14. Verfahren zur Ermittlung der ortsüblichen Entgelte

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Nutzungsentgeltverordnung standen viele Gutachterausschüsse vor dem Problem, bei der Erstellung von Gutachten nur auf wenige oder auf gar keine nach dem 2. Oktober 1990 vereinbarte Nutzungsentgelte zurückgreifen zu können. Daher wurde in der Praxis der Gutachterausschüsse häufig ein Hilfsverfahren angewandt, bei dem die Ortsüblichkeit auf Grundlage einer Verzinsung des Bodenwertes ermittelt wird. Mit der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung zum 31.07.1997 wurde die Zulässigkeit dieses Bodenwertverzinsungsverfahrens klargestellt, das mit dem ursprünglichen Wortlaut der NutzEV nur schwer vereinbar war.¹ § 3 Abs. 3 NutzEV sieht nunmehr die Verzinsung des Bodenwerts als subsidiäres Verfahren für den Fall vor, daß es an Erkenntnissen über eine ausreichende Zahl von vergleichbaren Grundstücken mit nach dem 2. Oktober 1990 vereinbarten Entgelten fehlt.

Im folgenden wird zunächst ein Überblick darüber gegeben, wie häufig die beiden Verfahrensarten, das Vergleichswertverfahren und das Bodenwertverzinsungsverfahren, Anwendung finden. Im Anschluß daran werden die Gründe dargestellt, aus denen ein Teil der Gutachterausschüsse das Bodenwertverzinsungsverfahren anwendet. Die weiteren Abschnitte des Kapitels befassen sich mit der Anwendung des Vergleichswertverfahrens und mit der Erhebung von Vergleichswerten durch die Gutachterausschüsse.

14.1 Häufigkeiten der Anwendung von Vergleichswertverfahren und Bodenwertverzinsungsverfahren

50% der Gutachterausschüsse, die zwischen August 1997 und dem September 1999, also nach Inkrafttreten der Änderungsverordnung, Gutachten erstellt haben, haben ausschließlich das Vergleichswertverfahren angewandt. 15% haben bei einem Teil der Gutachten auf das Vergleichswertverfahren und bei einem Teil auf das Bodenwertverzinsungsverfahren zurückgegriffen. 35% der Gutachterausschüsse haben ausschließlich das Bodenwertverzinsungsverfahren angewandt. Andere Verfahren haben die befragten Gutachterausschüsse nicht eingesetzt (Abbildung 4.1).²

¹ Siehe Begründung der Verordnung zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung, Bundesratdrucksache 381/97, S. 15.

² Zwar gaben einige wenige der befragten Gutachterausschüsse (4%) an, andere Verfahren einzusetzen. Aus der Beschreibung dieser Verfahren wurde aber deutlich, daß es sich in diesen Fällen um Varianten des Bodenwertverzinsungsverfahrens handelt. Diese Gutachterausschüsse wurden deshalb der Gruppe zugeordnet, die ausschließlich das Bodenwertverzinsungsverfahren angewandt haben.

Anlage

Insgesamt wird demnach derzeit das Vergleichswertverfahren von 65% der Gutachterausschüsse entweder als alleiniges Verfahren für alle Gutachten oder als Verfahren für einen Teil der Fälle durchgeführt. 1995 leiteten dagegen noch 62% der Gutachterausschüsse mit Gutachtenerfahrung das ortsübliche Entgelt für Erholungsgrundstücke ausschließlich aus dem Bodenwert ab.³ Es zeigt sich also eine im Zeitverlauf abnehmende Bedeutung des Bodenwertverzinsungsverfahrens bzw. dessen - entsprechend den Intentionen des Ordnungsgebers - subsidiärer Charakter.

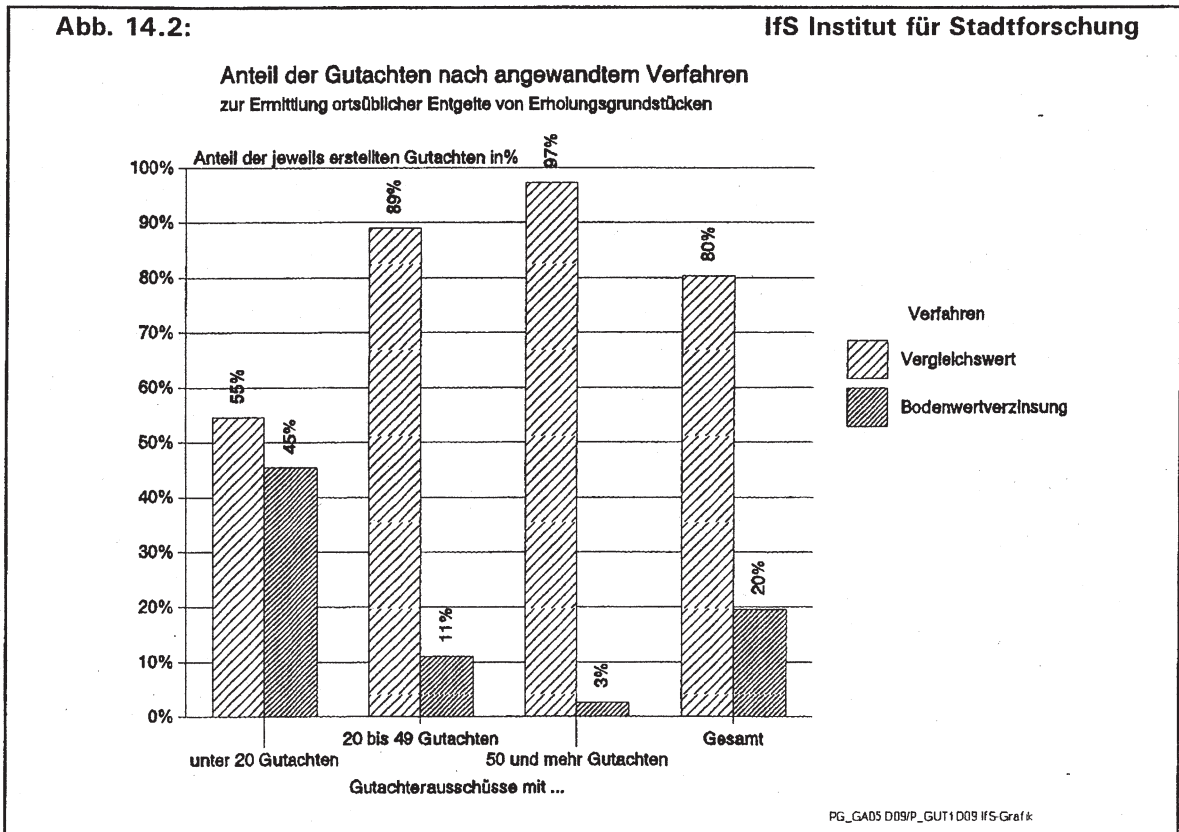
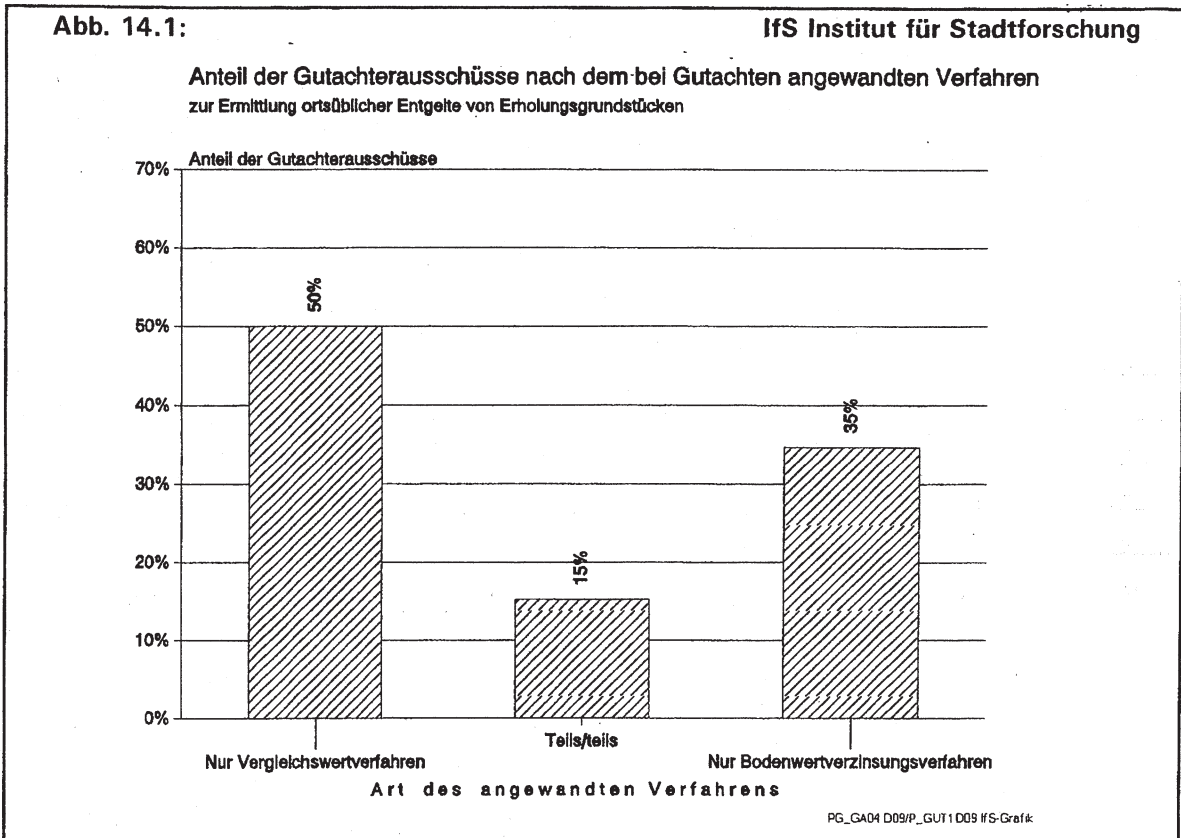
Ein Teil der Gutachterausschüsse wendet das Bodenwertverzinsungsverfahren nicht nur zusätzlich zum Vergleichswertverfahren bei verschiedenen Gutachten, sondern bei einzelnen Gutachten an. Überwiegend erfolgt dies, um die mit dem Vergleichswertverfahren ermittelten Werte einer Plausibilitätsprüfung⁴ zu unterziehen, teilweise offensichtlich aber auch, um aus beiden Verfahren geeignete Werte zu ermitteln.

Ein noch eindeutigeres Bild zugunsten der Vergleichswertmethode ergibt sich, wenn man die Verfahrensanwendung nicht auf der Ebene der Gutachterausschüsse sondern auf der Ebene der Gutachten betrachtet. 80% der seit 1997 erstellten Gutachten wurden mit dem Vergleichswertverfahren erstellt und 20% mit dem Bodenwertverzinsungsverfahren (Abbildung 14.2).

Bei den Gutachterausschüssen, die weniger als 20 Gutachten seit August 1997 erstellt haben, wurden 55% mit dem Vergleichswertverfahren und 45% mit dem Bodenwertverzinsungsverfahren erstellt. Bei den Gutachterausschüssen, die 20 bis 49 Gutachten erstellt haben, beträgt der Anteil der mit dem Bodenwertverzinsungsverfahren erstellten Gutachten nur noch 11%, um bei den Gutachterausschüssen mit 50 und mehr Gutachten auf einen unbedeutenden Anteil von 3% abzusinken.

³ Siehe IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Rechtstatsächliches Forschungsprojekt zur Praxis der Nutzungsentgeltverordnung, Berlin 1996, S. 16.

⁴ Rund zwei Fünftel (39%) der Gutachterausschüsse kontrollieren grundsätzlich das angewandte Verfahren durch eine Plausibilitätsprüfung. Zumeist wird das nach dem Vergleichswertverfahren ermittelte ortsübliche Entgelt durch die Bodenwertverzinsung kontrolliert. Ein kleinerer Teil der Gutachterausschüsse prüft den über das Bodenwertverzinsungsverfahren ermittelten Wert über Vergleichswerte, die jedoch nicht geeignet sind für ein eigenständiges Vergleichswertverfahren. Des weiteren werden relativ häufig nach dem Vergleichswert- oder Bodenwertverzinsungsverfahren ermittelte Werte durch ein anderes, zumeist einfaches pragmatisches Verfahren kontrolliert (z. B. Abgleich mit Werten von Kommunen in räumlicher Nähe).



Anlage

Das Bodenwertverzinsungsverfahren hat demnach bei Gutachterausschüssen, die eher wenige Gutachten erstellen, eine überdurchschnittliche Bedeutung, während mit zunehmender Zahl der Gutachten zu deutlich steigenden Anteilen das Vergleichswertverfahren angewandt wird. Dies ist plausibel, weil mit zunehmender Zahl an Vergleichswertgutachten mehr Informationen bzw. Wissen über die Höhe der ortsüblichen Entgelte vorliegen, die für alle weiteren Gutachten nach dem Vergleichswertverfahren einen Vorteil darstellen und die Erarbeitung erleichtern.

Die Praxis der Gutachtenerstellung durch die Gutachterausschüsse seit August 1997 deutet somit darauf hin, daß sich künftig mit zunehmender Zahl an vorliegenden Gutachten die Möglichkeiten der Gutachterausschüsse verbessern, die Gutachten nur noch mit dem Vergleichswertverfahren erstellen. Eine größere Zahl von Gutachterausschüssen, die bisher nur sehr wenige bzw. keine Gutachten erstellt haben und die auf Märkten mit relativ wenigen Erholungsgrundstücken tätig sind, werden auch weiterhin bei der Gutachtenerstellung z. T. auf das Bodenwertverzinsungsverfahren zurückgreifen müssen.

14.2 Gründe der Anwendung des Verfahrens der Bodenwertverzinsung

Die Gutachterausschüsse, die das Bodenwertverzinsungsverfahren seit der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung anwandten⁵, wurden gefragt, warum sie auf das Bodenwertverzinsungsverfahren statt auf das Vergleichswertverfahren zurückgreifen.

Als Hauptgrund wird angeführt, daß zu wenige Vertragsabschlüsse nach dem 2.10.1990 vorliegen bzw. die Fluktuation gering ist (82% trifft zu). Ebenfalls eine große Bedeutung hat die geringe Auskunftsbereitschaft der Eigentümer (62% trifft zu). Aber auch die geringe Auskunftsbereitschaft der Nutzer wird von über der Hälfte der Anwender des Verzinsungsverfahrens angeführt (53% trifft zu). Vergleichsweise geringe Bedeutung hat eine generell zu geringe Anzahl von Erholungsgrundstücken (26% trifft zu; Abbildung 14.3).

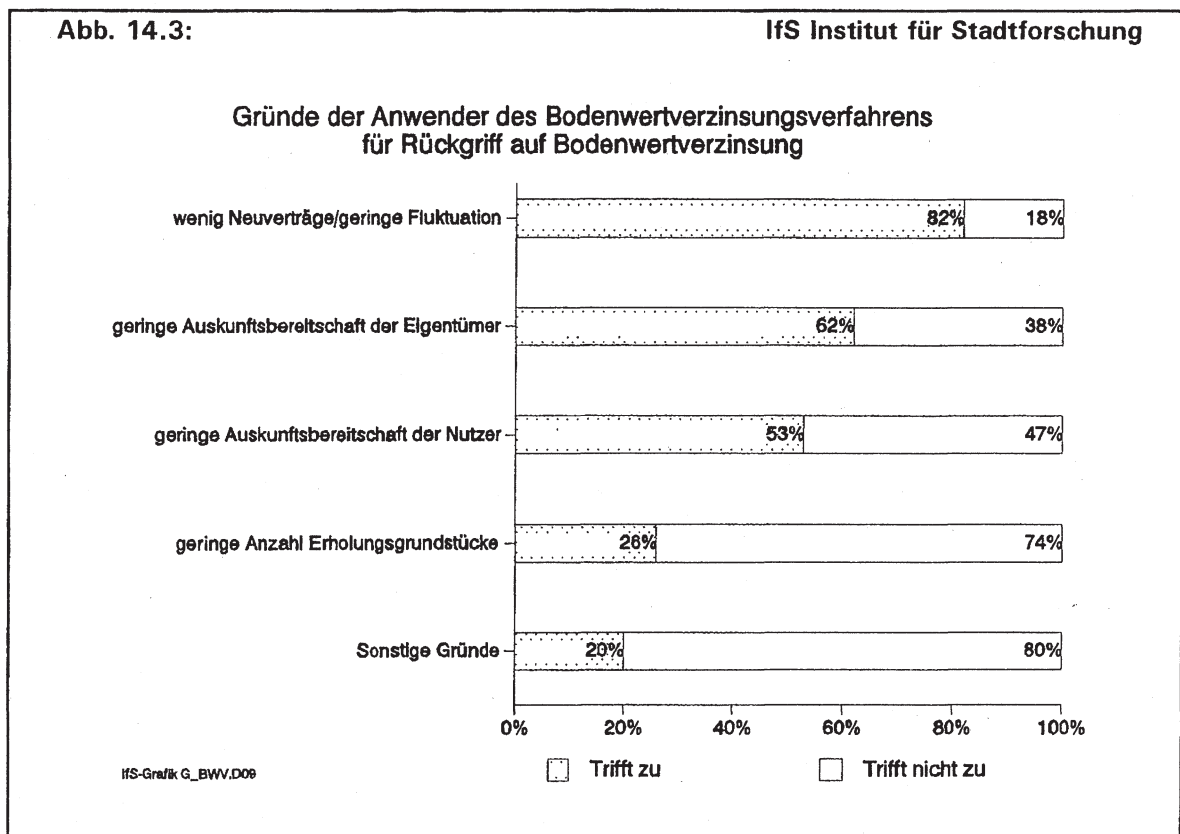
Ein Fünftel der Anwender des Bodenwertverzinsungsverfahrens führte sonstige Gründe an:

- die begrenzten personellen und/oder zeitlichen Möglichkeiten zur Erhebung der Vergleichsdaten;
- mangelnde Kenntnis über die (anzusprechenden) privaten Eigentümer;
- die Unklarheit der Repräsentativität der bei Eigentümern erhobenen Informationen;

⁵ Die Anwender des Bodenwertverzinsungsverfahrens legten zumeist (64%) einen festen Zinssatz (in Anlehnung an Erbbau- oder Liegenschaftszins) zugrunde. 36% arbeiteten mit variablen Zinssatz (Zu- und Abschläge nach wertbestimmenden Merkmalen).

Anlage

- der Rückgang der Vergleichsdaten von verpachteten Flächen durch den Verkauf der Flächen an die Nutzer bzw. an selbstnutzende Eigentümer;
- Unklarheit, ob die Neuverträge von Kommunen auch dann zur Ermittlung des ortsüblichen Entgelts herangezogen werden können, wenn sie den Entgelten für NutzEV-Grundstücken entsprechen bzw. durch Beschlüsse der Gemeindevertretung gebunden sind.



Unter den sonstigen Gründen werden aber auch einige wenige Punkte angeführt, die eine prinzipielle Kritik am (laut NutzEV vorrangigen) Vergleichswertverfahren deutlich machen. Dessen Aufwand-Nutzen-Verhältnis sei schlecht, Kaufdaten seien hingegen ausreichend bekannt (Anzeigepflicht). Die Abhängigkeit vom Bodenwert wird von diesen wenigen Gutachterausschüssen als logischer angesehen als der Rückgriff auf Vergleichswerte bei unvollständiger Marktübersicht.

Insgesamt zeigt sich, daß die Anwender des Bodenwertverfahrens wegen ungünstiger Bedingungen bei der Datenlage zu Vergleichsgrundstücken auf das Hilfsverfahren zurück-

Anlage

greifen. Es finden sich nur marginale Hinweise, daß vereinzelte Gutachterausschüsse das Hilfsverfahren prinzipiell dem Vergleichswertverfahren vorziehen.

14.3 Vergleichswertverfahren

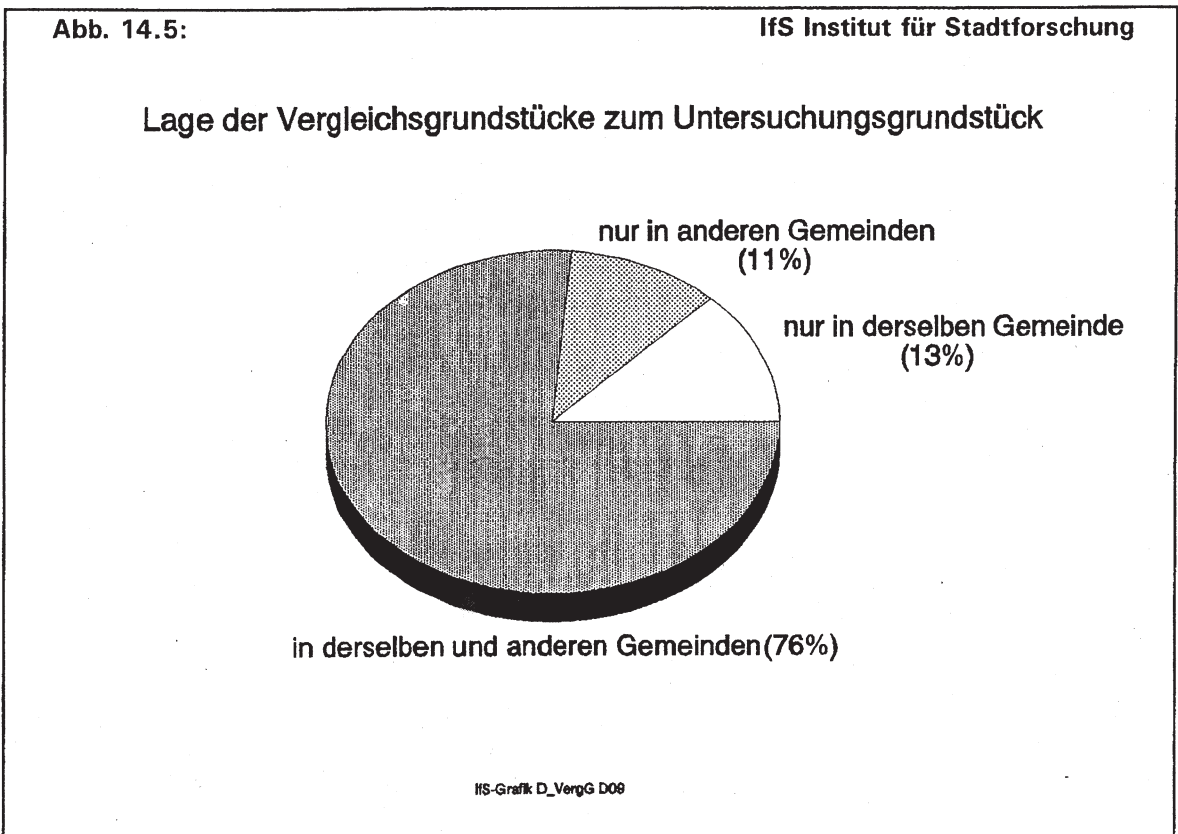
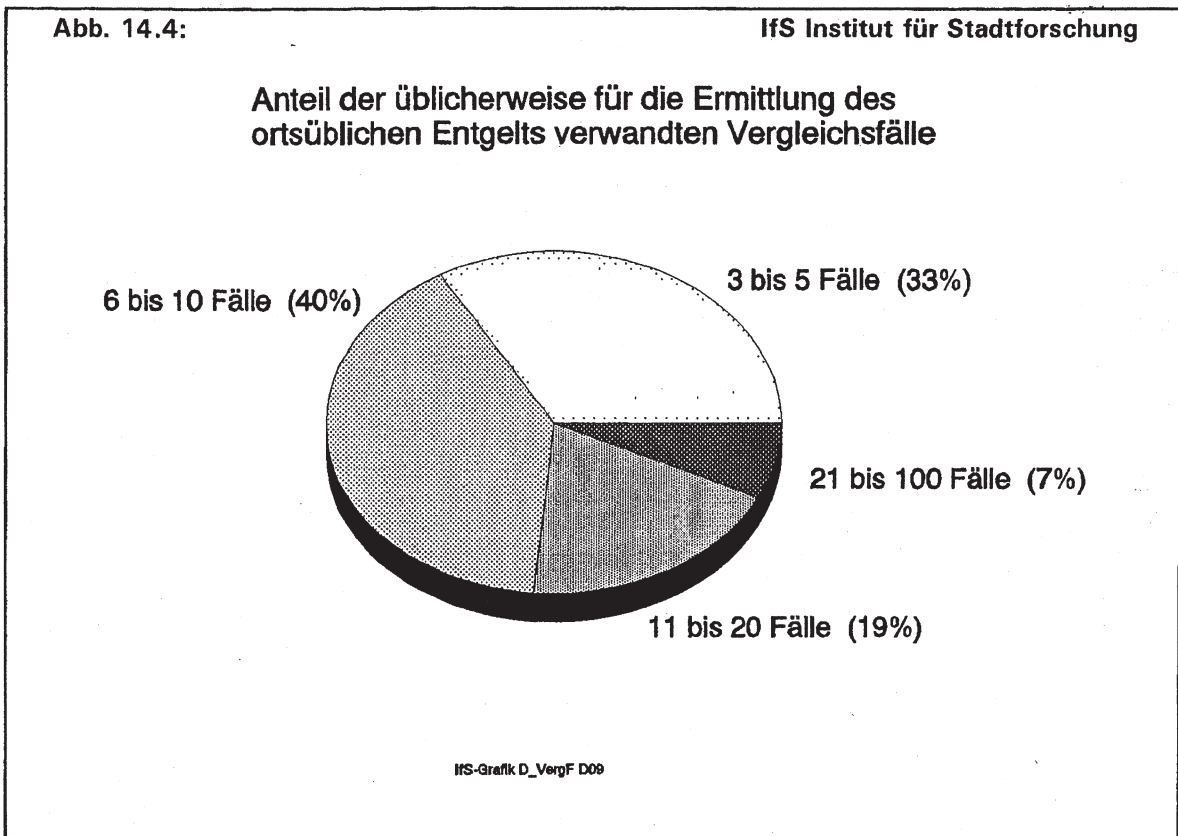
Im folgenden werden Aspekte der Anwendung des Vergleichswertverfahrens dargestellt. Ausgewertet wurden Antworten von Gutachterausschüssen, die seit der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung mindestens ein Gutachten nach dem Vergleichswertverfahren erstellt haben.

Anzahl der Vergleichsfälle und Lage der Vergleichsgrundstücke

Die Anzahl der Vergleichsfälle, die die Gutachterausschüsse üblicherweise für die Ermittlung des ortsüblichen Entgelts verwenden, beträgt im Durchschnitt elf Fälle. Die Zahl der Vergleichsfälle variiert jedoch erheblich. Die drei Vergleichsfälle, die die NutzEV für die Erläuterung eines Erhöhungsverlangens als ausreichend bezeichnet (§ 6 Abs. 1 NutzEV), stellt das Minimum der von den Gutachterausschüssen verwendeten Vergleichsfälle dar. Die höchste Angabe zur Anzahl der verwandten Fälle beträgt 100.

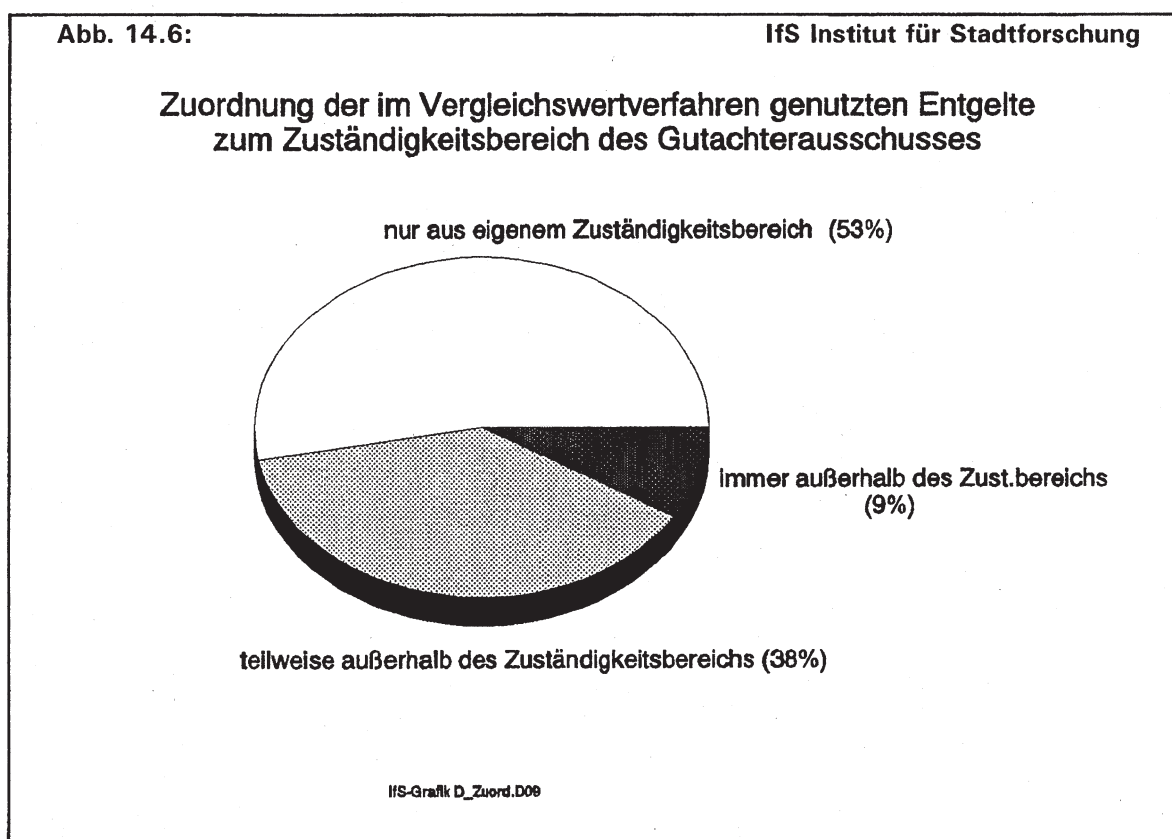
Die Mehrheit der Gutachterausschüsse legen üblicherweise eine Anzahl von Vergleichsfällen zugrunde, die unter dem Durchschnitt von elf Fällen liegt. Ein Drittel der Gutachterausschüsse (33%) beziehen drei bis fünf Vergleichsfälle ein. Weitere zwei Fünftel (40%) benutzen üblicherweise sechs bis zehn Vergleichsfälle. Elf bis zwanzig Fälle legen 19% der Gutachterausschüsse ihrer Bestimmung des ortsüblichen Entgelts zugrunde. Lediglich 7% der Gutachterausschüsse nutzen mehr als zwanzig Vergleichsfälle (Abbildung 14.4).

Gemäß § 3 Abs. 2 NutzEV sind ortsübliche Entgelte nicht nur die nach dem 2.10.1990 vereinbarten Entgelte derselben Gemeinde, sondern auch die entsprechenden Entgelte in vergleichbaren Gemeinden. Daß die Entgelte, die der Ermittlung des ortsüblichen Entgelts zugrunde gelegt werden, ausschließlich aus der Gemeinde des relevanten Grundstücks stammen, ist eher die Ausnahme. Nur 13% der Gutachterausschüsse erstellen Gutachten nach dem Vergleichswertverfahren ausschließlich auf der Grundlage von Entgelten aus der Gemeinde des begutachteten Grundstücks. In der Regel wird sowohl auf Entgelte aus der Gemeinde des begutachteten Grundstücks als auch anderen Gemeinden zurückgegriffen (76% der Gutachterausschüsse). Etwa ein Zehntel der Gutachterausschüsse griff bei seinen Gutachten ausschließlich auf Entgelte aus anderen Gemeinden zurück (Abbildung 14.5).



Anlage

Die NutzEV begrenzt die Heranziehung von Entgelten aus anderen Gemeinden nicht auf den regionalen Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Gutachterausschusses. Etwa zwei Fünftel der Gutachterausschüsse (38%) greifen für Vergleichswerte zum Teil auf Entgelte aus Vergleichsgemeinden zurück, die außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs liegen. Bei weiteren 9% lagen die Vergleichsgrundstücke sogar immer außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs; dies war bei Gutachterausschüssen von kreisfreien Städten oder Gutachterausschüssen mit maximal zwei Gutachten der Fall. Etwas mehr als die Hälfte der Gutachterausschüsse (53%) greift ausschließlich auf Vergleichswerte im eigenen Zuständigkeitsbereich zurück (Abbildung 14.6).

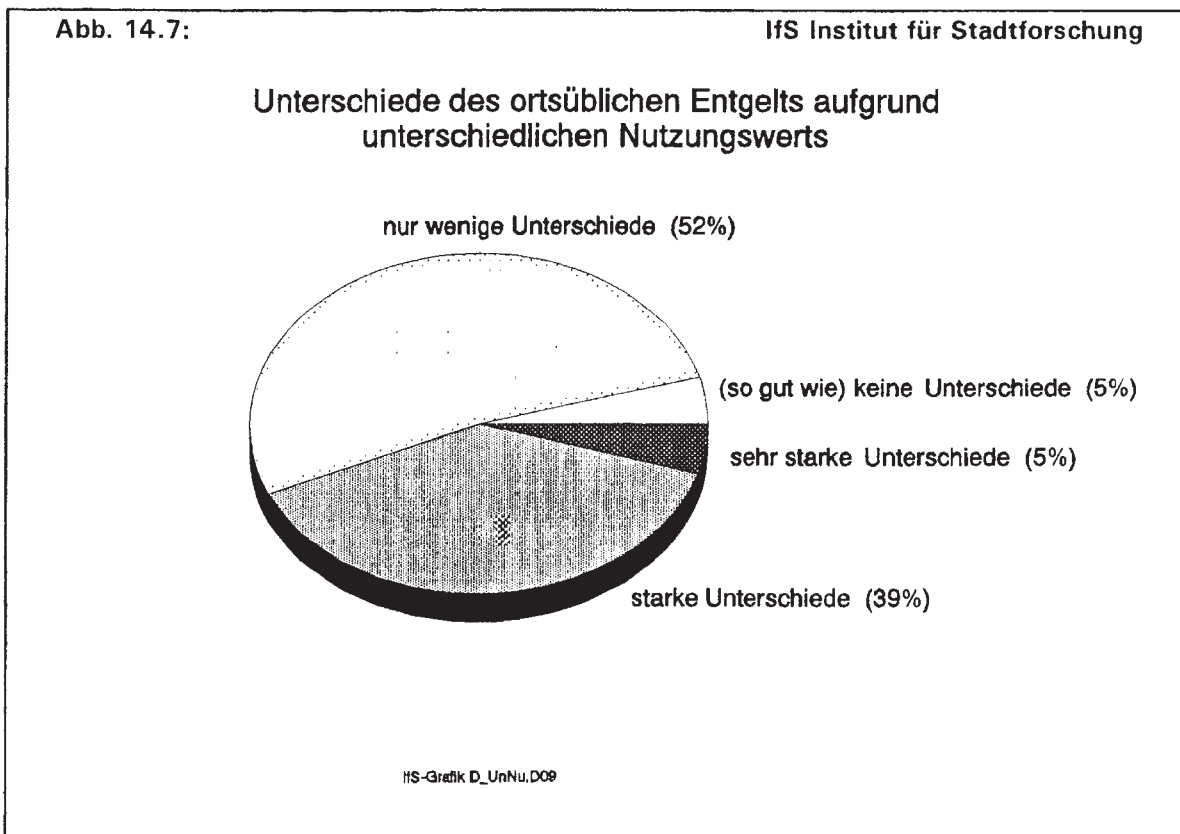


Unterschiede des Nutzungswerts des Grundstücks und Vergleichsmerkmale

Die Gutachterausschüsse wurden gefragt, ob die über das Vergleichsverfahren ermittelten ortsüblichen Entgelte relativ einheitlich sind, oder ob es aufgrund des unterschiedlichen Nutzungswerts (bezogen auf die Erholungsnutzung) Unterschiede gibt. Daß (so gut wie) keine Unterschiede bestehen, wird äußerst selten angegeben (5%); gleiches gilt für das

Anlage

andere Extrem sehr starke Unterschiede. Bei etwa der Hälfte der Gutachterausschüsse (52%) unterscheiden sich die Entgelte innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs nur leicht. Starke Unterschiede werden von immerhin 39% der Gutachterausschüsse angegeben (Abbildung 14.7).



Entgelterhöhende Vergleichsmerkmale

Um eine Orientierung zu gewinnen, welche Merkmale die Entgelthöhe von Freizeit- und Erholungsgrundstücken beeinflussen, wurden die Gutachterausschüsse mit Erfahrungen zum Vergleichswertverfahren gebeten, die wichtigsten Merkmale zu benennen, die sich erhöhend respektive verringernd auf das Entgelt auswirken bzw. die zu einem höherem (überdurchschnittlichen) Entgelt respektive niedrigerem (unterdurchschnittlichen) Entgelt führen.

Anlage

Als wichtigstes entgelterhöhendes Merkmal wurde mit Abstand am häufigsten ein attraktiver Naturraum genannt (25% der Nennungen). Hierunter hat die Nähe zum Wasser oder eine Lage am Wasser besonders große Bedeutung. Des Weiteren werden je nach topografischen Bedingungen spezifische Merkmale wie Wasser, Wald, Küstennähe, Hang- oder Berglage als naturräumliche Attraktivitätsmerkmale angeführt.

Rang 2 unter den entgelterhöhenden Merkmalen nimmt die Erschließung und Zuwegung (unmittelbare Straßenbindung des Grundstücks und/oder Wasser- und Stromanschlüsse) ein (14% der Nennungen). Die großräumige Lage des Grundstücks (Rang 3) hat eine ähnlich große Bedeutung (12% der Nennungen). Darunter ist zum einen die Nähe zu einem Ballungsraum, einer Stadt oder zumindest einem Zentrum mit Versorgungsmöglichkeiten zu zählen; zum anderen ist es die (leichte) überörtliche Erreichbarkeit durch gute Straßenanbindung, aber auch öffentliche Verkehrsmittel.

Mit 9% der Nennungen wird recht häufig die Lage ohne eine nähere Spezifikation als entgelterhöhendes Merkmal angeführt (Rang 4), dies unterstreicht die große Bedeutung der verschiedenen Lagemerkmale (Naturraum, großräumige Lage, unmittelbares Umfeld).

Die konkrete Ausgestaltung des Grundstücks selber, seine Struktur und Beschaffenheit, nehmen unter den entgelterhöhenden Merkmalen den fünften Rang ein (9%). Hierunter wird die Größe des Grundstücks am häufigsten als Spezifikation genannt. Als weiteres Grundstücksmerkmal folgt auf Rang 6 die Bebauung des Grundstücks: eine hohe Auslastung und/oder eine attraktive Bebauung werden in 8% der Nennungen als wichtigstes entgelterhöhendes Merkmal angeführt.

Zu den eher selten genannten Merkmalen gehört das explizite Fehlen von Störungen respektive eine ruhige Lage (6% der Nennungen). Ebenso häufig werden das unmittelbare städtebauliche Umfeld der Erholungsgrundstücke angeführt. Dabei wird teilweise die Lage innerhalb und teilweise außerhalb des Siedlungsgebietes von den Gutachterausschüssen als entgelterhöhend angesehen (Tabelle 14.1).

Tab. 14.1: Wichtigste entgelterhöhende Merkmale von Erholungsgrundstücken (Nennungen der Gutachterausschüsse)

Entgelterhöhende Merkmale (Mehrfachnennungen)		
Merkmal	Rang	Anteil
Attraktiver Naturraum	1	25%
darunter		
<i>Wasser</i>		11%
<i>Wald</i>		3%
<i>sonst. Attraktivität (Küste, Hang ...)</i>		6%
Erschließung/Zuwegung positiv	2	14%
Großräumige Lage	3	12%
darunter		
<i>Lage zur Stadt/Versorgungseinrichtungen</i>		6%
<i>gute überörtliche Erreichbarkeit</i>		6%
Lage generell (ohne Spezifizierung)	4	9%
Grundstücksstruktur und -beschaffenheit (pos.)	5	9%
darunter		
<i>Grundstücksgröße</i>		4%
<i>Schnitt (z. B. Eckgrundstück)</i>		1%
Bebauung: hohe Auslastung/attraktive Bebauung	6	8%
keine Störungen/Ruhe	7	6%
Umfeld (pos.)/Lage zum Siedlungsgebiet	8	6%
Sonstige Merkmale	9	10%
Insgesamt		100%

Entgeltverringende Vergleichsmerkmale

Die Art der Merkmale, die als entgeltverringend benannt werden, sind im wesentlichen spiegelbildlich zu den entgelterhöhenden Merkmalen. Die Bezeichnungen sind entweder gleich gewählt oder mit negativen Attributen versehen. Es zeigt sich jedoch eine andere Wichtigkeit bzw. Rangfolge der einzelnen Merkmale.

Das Auftreten von Störungen bzw. das Vorhandensein von Immissionen, wie z. B. Verkehrslärm, ist das am häufigsten genannte entgeltverringende Merkmal (21% der Nennungen). Die Grundstücksbeschaffenheit nimmt bei den entgeltverringenden Merkmalen Rang 2 ein (18% der Nennungen). Als Mängel des Grundstücks werden vor allem die "Übergröße" eines Grundstücks oder ein ungünstiger Schnitt angeführt. Hinzu treten Spezifika wie Altlasten oder felsige und sumpfige Flächen.

Anlage

Eine schlechte Erschließung/Zuwegung wird auf Rang 3 genannt (15%). Die generelle Lage des Grundstücks, ein fehlender Naturraum und ein (negatives) näheres Umfeld belegen Rang 4 bis 6 und werden gleich häufig als wichtige entgeltverringende Merkmale angeführt (8%). Auf Rang 7 folgt eine ungünstige großräumige Lage (Tabelle 14.2).

Tab. 14.2: Wichtigste entgeltverringende Merkmale von Erholungsgrundstücken (Nennungen der Gutachterausschüsse)

Entgeltverringende Merkmale (Mehrfachnennungen)		
Merkmal	Rang	Anteil
Immissionen/Lärm	1	21%
Grundstücksstruktur und -beschaffenheit (neg.) darunter	2	18%
<i>Größe (Übergröße)</i>		5%
<i>Schnitt</i>		5%
<i>neg. Merkmal (Altlast, sumpfig, felsig)</i>		5%
Erschließung/Zuwegung negativ	3	15%
Lage generell (ohne Spezifizierung)	4	8%
kein attraktiver Naturraum	5	8%
Umfeld (neg.)/Lage zum Siedlungsgebiet	6	8%
Großräumige Lage darunter	7	7%
<i>Lage zur Stadt/Versorgungseinrichtungen</i>		2%
<i>schlechte überörtliche Erreichbarkeit</i>		5%
Bebauung: geringe Auslastung/einfache Bebauung	8	6%
Sonstige Merkmale	9	5%
Insgesamt		100%

14.4 Erhebung von Vergleichswerten

Vorraussetzung für die Anwendung des Vergleichswertverfahrens sind ausreichende Erkenntnisse über frei vereinbarte Nutzungsentgelte. Im folgenden wird der Frage nachgegangen, wie die Gutachterausschüsse die frei vereinbarten Entgelte ermitteln, welche Recherchetechniken sie anwenden und inwieweit die mit der Änderung der NutzEV 1997 eingeführte Auskunftspflicht der Gemeinden die Ermittlung von Vergleichswerten erleichtert hat. Die entsprechenden Fragen wurden bei der Erhebung an alle Gutachterausschüsse mit erstellten Gutachten gerichtet, also sowohl an die, die das Vergleichswertverfahren anwenden, als auch an die, die bislang ausschließlich Gutachten mit dem Bodenwertverzinsungsverfahren erstellt haben.

Recherchetechniken

Die Gutachterausschüsse wurden gefragt, welche Recherchetechniken sie zur Erhebung von Vergleichsentgelten angewandt haben. Diese Frage wurde auch an die Gutachterausschüsse gerichtet, die (letztendlich wegen mangelnder Vergleichswerte) das ortsübliche Entgelt nie durch das Vergleichsverfahren, sondern immer nach dem Bodenwertverzinsungsverfahren ermittelt haben.

Wichtigste Recherchetechnik ist - wie auch vor der Änderung der Nutzungsentgeltverordnung⁶ - die Anfrage bei den Gemeinden. Gut vier Fünftel der Gutachterausschüsse wenden diese Technik an. Ebenfalls sehr häufig wurde die 1997 eingeführte Möglichkeit genutzt, eine Auskunft von den Gemeinden aufgrund von § 7 Abs. 2 NutzEV zu verlangen (69% der Gutachterausschüsse; Tabelle 14.3). Die Gutachterausschüsse setzten dabei vielfach beide Techniken ein, nutzten also sowohl die "weiche Anfrage" als auch das "harte Verlangen".

Weitere bedeutende, von jeweils zwei Dritteln der Gutachterausschüsse angewandte Recherchetechniken waren Anfragen bei anderen Gutachterausschüssen (66%) und die Anfragen bei privaten Eigentümern (Unternehmen/Betrieben, Privatpersonen). Anfragen bei institutionellen Eigentümern oder Eigentümern mit öffentlichen Zweck (z. B. Treuhandliegenschaftsgesellschaft oder Kirche) wurden lediglich von einem Drittel der Gutachterausschüsse (34%) besprochen, um Vergleichswerte zu ermitteln. Pächterverbände und -gemeinschaften waren für ein Viertel der Gutachterausschüsse eine Informationsquelle. Teilweise wurde die Möglichkeit genutzt, in einem öffentlichen Aufruf (z. B. Annoncen) um Angaben von Eigentümern oder Nutzern zu bitten (10%).

Das Spektrum weiterer relevanter Recherchetechniken zeigen die Angaben der 13% der Gutachterausschüsse, die weitere sonstige Recherchetechniken angeführt haben:

- Ortsbesichtigung und Gewinnung von Hinweisen zu dem Eigentümer und Nutzer;
- Nutzung von Hinweisen in Kaufverträgen;
- Anfrage bei Eigentümerverbänden;
- Informationsgewinnung von Immobilienmaklern;
- Auswertung von Gutachten freier Sachverständiger sowie
- Anfrage beim Landesvermessungsamt oder beim Landwirtschaftsamt.

⁶ Siehe IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Rechtstatsächliches Forschungsprojekt zur Praxis der Nutzungsentgeltverordnung, Berlin 1996, S. 18.

Anlage

Recherchetechnik	Gutachter- ausschüsse insgesamt		darunter Gutachterausschüsse			
			mit Vergleichs- wertverfahren		mit Bodenwert- verzinsungs- verfahren	
	trifft zu	trifft nicht zu	trifft zu	trifft nicht zu	trifft zu	trifft nicht zu
Anfrage bei Gemeinde	81%	19%	78%	22%	88%	12%
Auskunftsverlangen an Gemeinde	69%	31%	70%	30%	67%	33%
Anfrage bei anderen Gutachterausschüssen	66%	34%	61%	39%	75%	25%
Anfrage bei privaten Eigentümern	64%	36%	72%	28%	50%	50%
Anfrage bei institutionellen Eigentümern	34%	66%	39%	61%	25%	75%
Anfrage bei Pächterverbänden	23%	77%	24%	76%	21%	79%
Veröffentlichungen mit Bitte zu Unterstützung	10%	90%	11%	89%	8%	92%
Sonstige Recherchetechnik	13%	87%	15%	85%	8%	92%

Der Vergleich der Recherchetechniken der Gutachterausschüsse, die das Vergleichswertverfahren angewandt haben, und derer, die es nicht angewandt haben, zeigt gewisse Unterschiede. Für die Gutachterausschüsse, die nicht das Vergleichswertverfahren, sondern das Bodenwertverzinsungsverfahren angewandt haben, spielt die Recherche bei Gemeinden und anderen Gutachterausschüssen eine besonders große Rolle. Anfragen bei privaten Eigentümern werden dort seltener praktiziert als bei den Anwendern des Vergleichswertverfahrens.

Insgesamt zeigt sich, daß für die Gutachterausschüsse der Informationsaustausch mit anderen öffentlichen Verwaltungen bei der Gewinnung von Informationen über frei vereinbarte Entgelte die weitaus größte Bedeutung hat. Während von den sonstigen (d. h. institutionellen und privaten) Eigentümern noch recht häufig Informationen gewonnen werden, haben Informationen von Nutzern nur eine geringe Bedeutung.

Bewertung der Auskunftspflicht der Gemeinden gegenüber den Gutachterausschüssen (§ 7 Abs. 2 NutzEV)

Um die Erhebung der frei vereinbarten Nutzungsentgelte für die eingeführte Gutachterausschüsse zu erleichtern, wurde mit der Änderung der NutzEV durch § 7 Abs. 2 NutzEV

Anlage

für Gemeinden die Verpflichtung eingeführt, dem Gutachterausschuß auf Verlangen Auskunft über die vereinbarten Nutzungsentgelte in anonymisierter Form zu erteilen.

Aus Sicht der Gutachterausschüsse erreichte die gemeindliche Auskunftspflicht nur eingeschränkt die mit der Regelung gewünschte Wirkung. Lediglich ein gutes Zehntel der Gutachterausschüsse (12%) sah die Ermittlung des ortsüblichen Entgelts durch die gemeindliche Auskunftspflicht wesentlich erleichtert. Für ein Drittel der Gutachterausschüsse (33%) hat sich die Ermittlung des ortsüblichen Entgelts zumindest etwas erleichtert. Jedoch sah über die Hälfte der Gutachterausschüsse (55%) durch die Auskunftspflicht keine Erleichterung.

Gutachterausschüsse, die immer das Bodenwertverzinsungsverfahren anwenden, beurteilen dabei die Auskunftspflicht der Gemeinden etwas schlechter als die Gutachterausschüsse, die immer oder bei einem Teil der Gutachten das Vergleichswertverfahren anwenden. 68% der Anwender des Bodenwertverzinsungsverfahrens sehen keine Erleichterung, gegenüber 48% bei denen mit Vergleichswertverfahren. Jedoch sehen auch bei den Anwendern des Bodenwertverzinsungsverfahrens 28% die Ermittlung des ortsüblichen Entgelts etwas erleichtert, 4% sogar wesentlich erleichtert, auch wenn sie nicht das ortsübliche Entgelt aufgrund von Vergleichswerten ermittelt haben (Tabelle 14.4).

Tab. 14.4: Wirkung der Auskunftspflicht der Kommunen zu vereinbarten Entgelten

Gemeindliche Auskunftspflicht hat Ermittlung des ortsüblichen Entgelts	Gutachterausschüsse insgesamt	darunter	
		mit Vergleichswertverfahren	ausschließlich mit Bodenwertverzinsungsverfahren
wesentlich erleichtert	12%	16%	4%
etwas erleichtert	33%	36%	28%
nicht erleichtert	55%	48%	68%
Insgesamt	100%	100%	100%

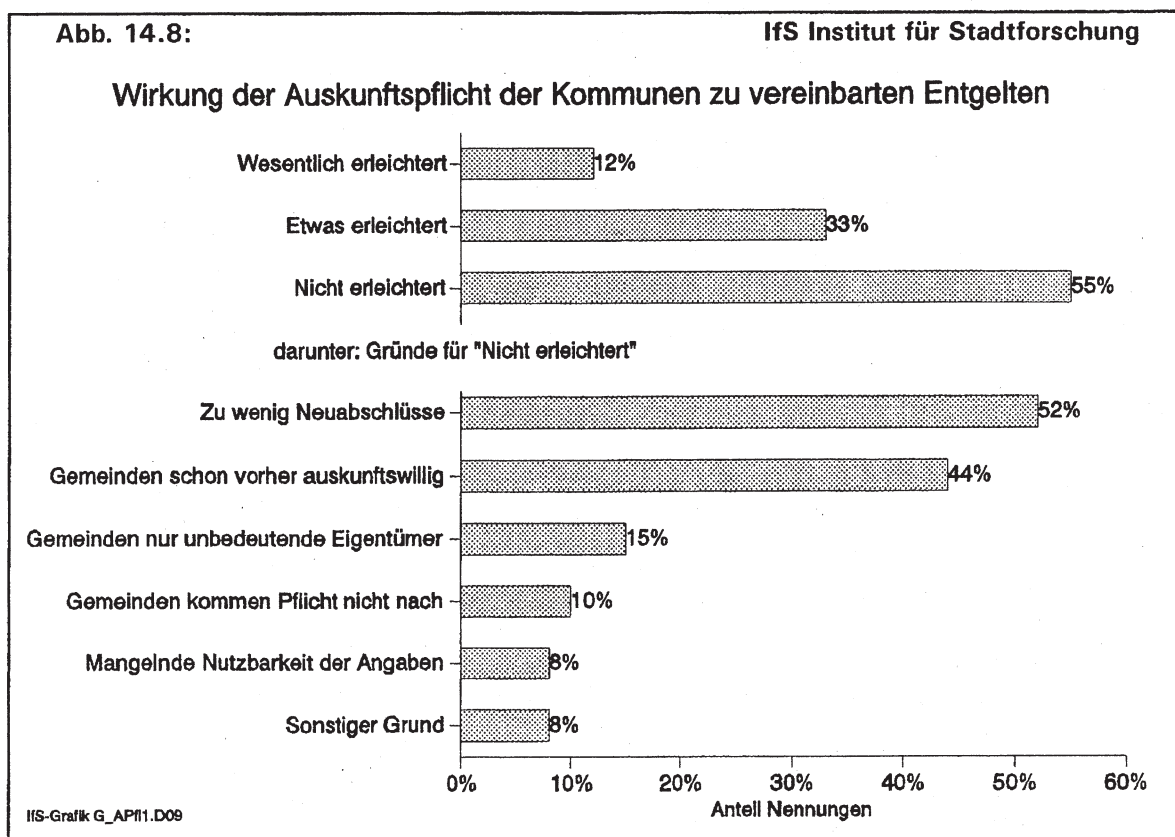
Die Auskunftspflicht bringt für die Gutachterausschüsse vor allem deshalb keine Erleichterung, weil die Gemeinden zwar auskunftswillig sind, bei ihnen jedoch zu wenige Vertragsabschlüsse nach dem 2.10.1990 vorliegen (52%). Die Gemeinden waren auch vielfach schon vorher auskunftswillig, so daß die Verpflichtung zu keiner Verbesserung führte (44%). Für 15% der Gutachterausschüsse war die Verpflichtung keine Erleichterung, da in ihrem Zuständigkeitsbereich die Gemeinden keine oder nur unbedeutende Eigentümer sind. Daß die Gemeinden ihrer Auskunftsverpflichtung nicht nachkommen, wird erst an

Anlage

vierter Stelle der Gründe genannt. Aber immerhin stellt für 10% der Gutachterausschüsse die mangelnde Einhaltung der Verpflichtung durch die Kommunen ein Problem dar.

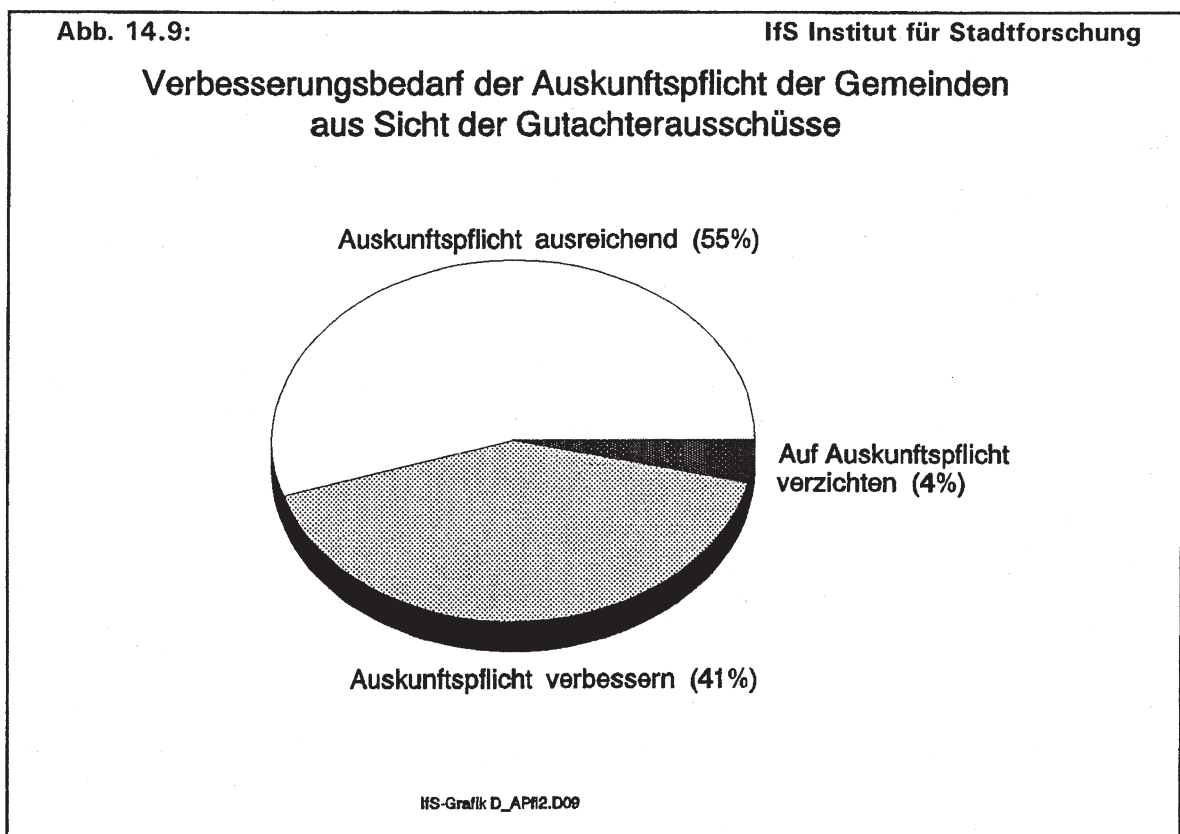
8% der Gutachterausschüsse gaben als Grund die mangelnde Nutzbarkeit der Gemeindeangaben an. Hier ist vor allem die Praxis anzuführen, daß die Gemeinden entweder bei Neuabschlüssen Entgelte in der gleichen Höhe wie bei den Altverträgen verlangen oder über Gemeinderatsbeschlüsse Obergrenzen des zu vereinbarenden Entgelts beschlossen haben. Diese Entgelte werden von den Gutachterausschüssen als nicht (oder nur eingeschränkt) frei vereinbart bzw. als ungewöhnlicher Geschäftsverkehr angesehen.

Des weiteren wurden von 8% der Gutachterausschüsse weitere Gründe für die mangelnde Wirkung der gemeindlichen Auskunftspflicht angeführt. Hier wird u. a. auf die fehlenden Angaben anderer Eigentümer verwiesen, die über die gemeindlichen Angaben hinaus benötigt werden. Auch zeigen sich praktische Probleme bei der Kooperation mit den Kommunen, wie fehlerhafte kommunale Angaben oder daß die Gemeinden vom Gutachterausschuß zunächst Angaben über die Ortsüblichkeit erwarten, damit sie für ihren Geschäftsverkehr eine Orientierung haben (Abbildung 14.8).



Anlage

Das Meinungsbild der Gutachterausschüsse, inwieweit eine Verbesserungsmöglichkeit bzw. ein Verbesserungsbedarf bei der Auskunftspflicht der Gemeinden besteht, ist gespalten. Die Mehrheit beurteilt die rechtliche Verpflichtung der Gemeinden zur Erteilung von Auskünften als ausreichend (55%). Aus Sicht von 41% der Gutachterausschüsse sollte jedoch die Auskunftspflicht verbessert werden. Eine kleine Gruppe von 4% der Gutachterausschüsse könnte ganz auf die Auskunftspflicht verzichten (Abbildung 14.9).



Ob die Wirkung der neuen Regelung positiv oder negativ eingeschätzt wurde, ist dabei weitestgehend ohne Einfluß auf die Einschätzung zum Verbesserungsbedarf der Regelung. Gutachterausschüsse, die eine Erleichterung respektive keine Erleichterung durch die neue Regelung gesehen haben, sehen fast gleich häufig die jetzige Regelung als ausreichend (52% gegenüber 56%) bzw. verbesserungsbedürftig (45% gegenüber 39%) an.

Auch urteilen die Gutachterausschüsse, die das Vergleichswertverfahren anwenden, nicht anders als die Anwender des Bodenwertverzinsungsverfahrens (ausreichend: 56% gegenüber 54%; verbesserungsbedürftig: 41% gegenüber 40%). Die Meinung zum Verbesserungsbedarf der Auskunftspflicht hängt nicht vom Erfolg bei der Ermittlung des ortsüblichen Entgelts über eine ausreichende Zahl von Vergleichswerten ab.

Anlage

15. Aufwand und Wirkung der Gutachten

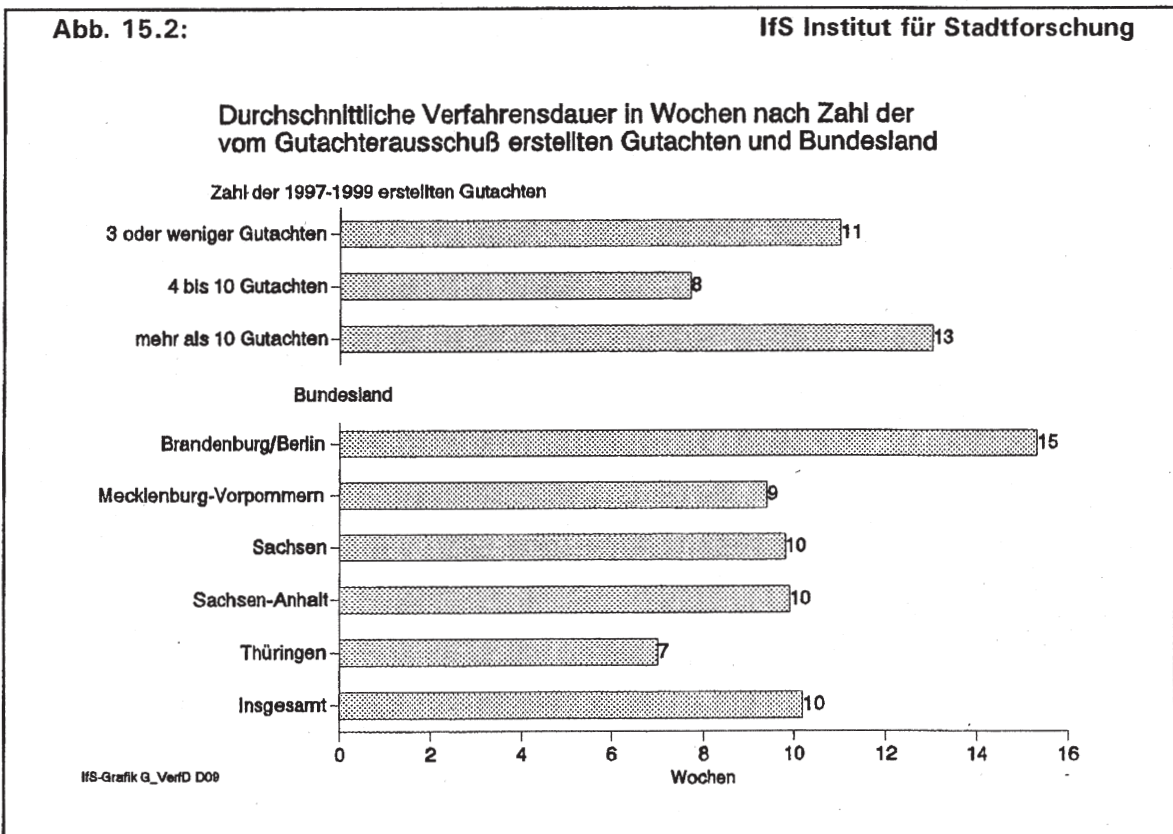
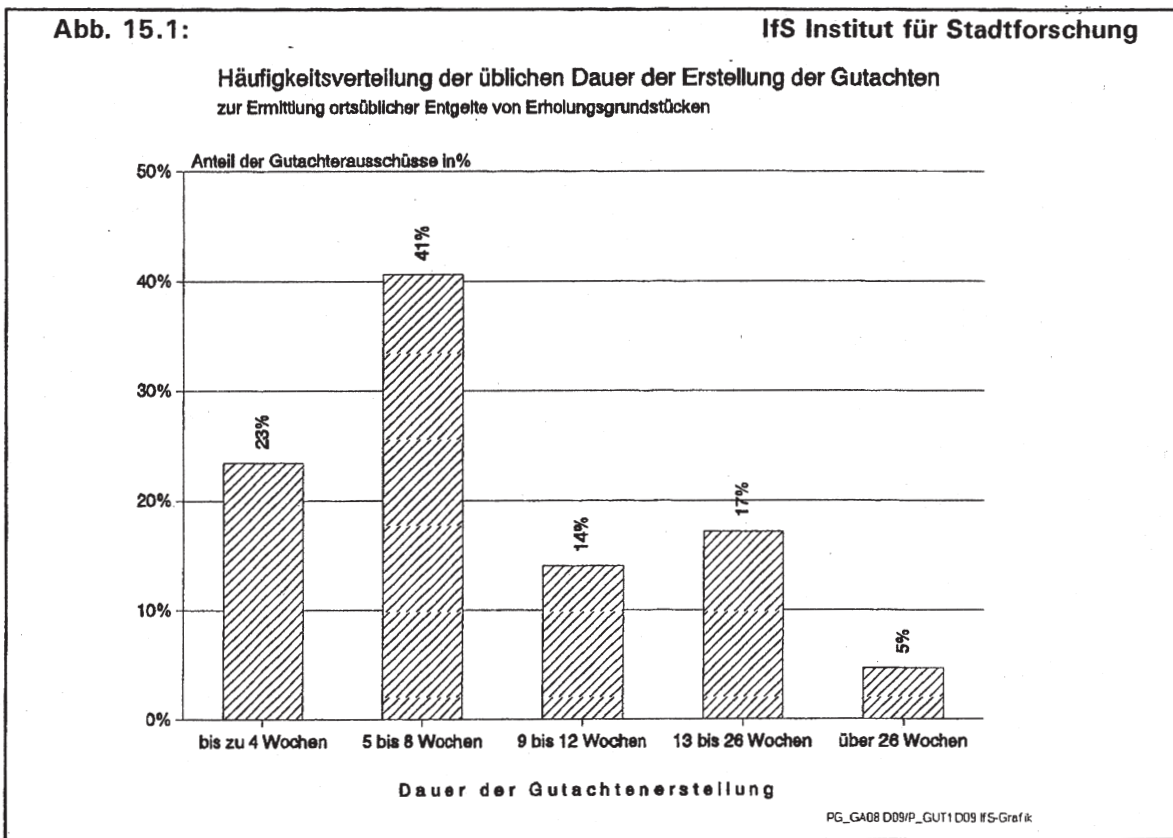
Vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit bestehenden Probleme der Eigentümer und Nutzer, sich über das ortsübliche Nutzungsentgelt zu orientieren, ist von Interesse, welchen Aufwand die Gutachten als das qualifizierteste Instrument zur Ermittlung des ortsüblichen Entgelts erfordern. Indikatoren für den Aufwand sind die in diesem Kapitel untersuchte Bearbeitungsdauer der Gutachten und die Gebühren (in Relation zum Arbeitsaufwand). Hierbei wird auch die Frage gestellt, inwieweit sich Nutzer- oder Eigentümergruppen durch die Gebühr von der Beauftragung eines Gutachtens abhalten lassen. Hinweise auf die Wirkung der Gutachten auf den Rechtsfrieden werden abschließend in diesem Kapitel anhand der Fragen, inwieweit durch die Gutachten weitere Streitigkeiten vermieden werden und wie die Gutachter in Gerichtsverfahren eingebunden sind, untersucht.

15.1 Bearbeitungsdauer

Die übliche Verfahrensdauer (d. h. die Zeit zwischen Beantragung und Erteilung des Gutachtens) beträgt bei den seit August 1997 erteilten Gutachten im Durchschnitt zehn Wochen. Die übliche Dauer der Erstellung eines Gutachtens variiert dabei zwischen den Gutachterausschüssen erheblich. Im Extrem wurden Werte von einer Woche bis über ein Jahr als Dauer aufgeführt. 23% der Gutachterausschüsse erstellen ihre Gutachten binnen vier Wochen. Bei 41% dauert die Gutachtenerstellung zwischen fünf und acht Wochen und bei 14% zwischen neun und zwölf Wochen. Länger als drei Monate benötigen 22% der Gutachterausschüsse, darunter 17% zwischen 13 und 26 Wochen und 5% mit 27 Wochen und mehr (Abbildung 15.1).

Bei der Verfahrensdauer zeigen sich nur relativ geringe Unterschiede in Abhängigkeit von der Zahl der von den Gutachterausschüssen erstellten Gutachten und zwischen den Bundesländern. Gutachterausschüsse, die von 1997 bis 1999 drei oder weniger Gutachten erstellt haben, benötigten für ihre Gutachten im Durchschnitt zehn Wochen, was dem Gesamtdurchschnitt entspricht. Bei den Gutachterausschüssen, die vier bis zehn Gutachten erstatteten, dauerte die Erarbeitung acht Wochen und bei Gutachterausschüssen mit mehr als zehn Gutachten 13 Wochen (Abbildung 15.2).

Diese leichten Unterschiede könnten daraus resultieren, daß bei häufigeren Gutachten die größere Erfahrung und Routine die Verfahrensdauer bis zu einem gewissen Punkt senkt, daß aber ab einer gewissen Menge die hohe Belastung in längere Verfahrenszeiten umschlägt. Ebenso könnten die Unterschiede jedoch aus unterschiedlicher Struktur der Grundstücke resultieren.



Anlage

In Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, in denen die Gutachtertätigkeit vergleichsweise gering ist, liegt die durchschnittliche Bearbeitungszeit mit neun Wochen bzw. sieben Wochen unter dem Gesamtdurchschnitt aller Gutachterausschüsse. In Berlin/Brandenburg, wo die Gutachtertätigkeit vergleichsweise hoch ist, liegt die Dauer mit im Schnitt 15 Wochen deutlich über dem Gesamtdurchschnitt.

15.2 Gebühren

Im Durchschnitt muß der Antragsteller eines Gutachtens über das ortsübliche Entgelt Gebühren in Höhe von 596 DM entrichten. Die Gebühren streuen im Extrem zwischen 60 und 3.600 DM. Die Unterschiede der Niveaus der Gebühren zwischen den Ländern ergeben sich im wesentlichen aus den jeweiligen Gebührenordnungen (Tabelle 15.1).¹

Tab. 15.1: Gebühren für Gutachten über ortsübliche Entgelte nach Bundesländern

	Gebühren der Gutachtenerstellung (DM)		
	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Brandenburg	475	450	900
Mecklenburg-Vorpommern	467	100	1.000
Sachsen	932	60	3.600
Sachsen-Anhalt	630	630	630
Thüringen	485	180	1.000
Insgesamt	596	60	3.600

Die im Durchschnitt geringsten Gebühren sind in Mecklenburg-Vorpommern (467 DM) Brandenburg (475 DM) und in Thüringen (485 DM) zu entrichten. In Sachsen-Anhalt und insbesondere in Sachsen liegen sie im Durchschnitt deutlich höher (630 DM bzw. 932 DM).² Die unterschiedlichen Gestaltungen der Gebührenordnungen schlagen sich vor allem in den Spannweiten der erhobenen Entgelte nieder:

¹ In Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen wurden zum Zeitpunkt der Befragung die Gebührenordnungen für Gutachten über das ortsübliche Nutzungsentgelt überprüft.

² Auf eine Ausweisung der Angaben des Landes Berlin wurde wegen der den Gutachterausschüssen zugesicherten Anonymität der Ergebnisse verzichtet; eine gemeinsame Auswertung von Berlin und Brandenburg ist in diesem Fall wegen unterschiedlicher Landesregelungen sachlich nicht sinnvoll.

Anlage

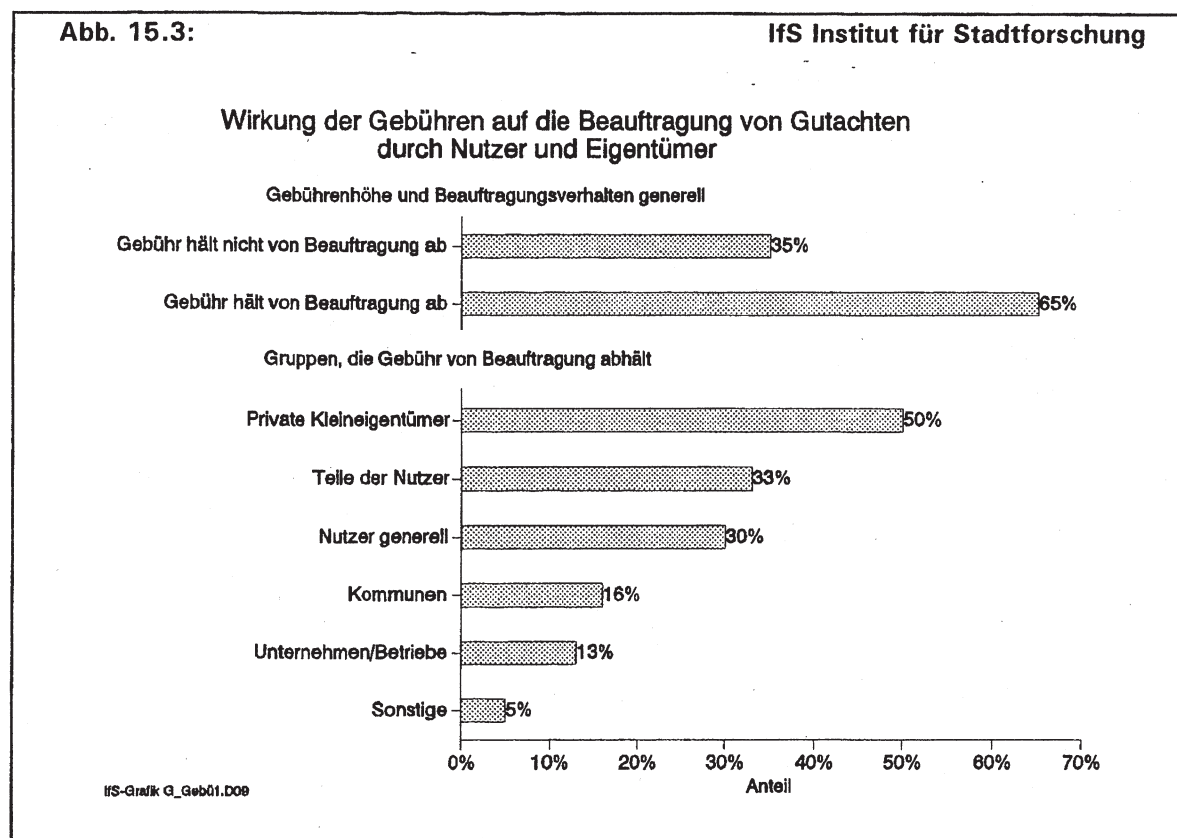
- In Brandenburg beträgt die Gebühr für Gutachten über ortsübliche Nutzungsentgelte in der Regel pauschal 450 DM, bei besonders schwierigen Fällen kann die Gebühr doppelt so hoch sein. Insoweit gaben fast alle Gutachterausschüsse 450 DM als übliche Gebühr an, und nur der Gutachterausschuß einer Stadt mit offensichtlich schwierigen Bedingungen führte den doppelten Satz als übliche Gebühr an.
- In Mecklenburg-Vorpommern richtet sich die Gebührenhöhe nach dem Wert des Grundstücks.³ Dies spiegelt sich in einer kontinuierlichen Staffelung der Angaben zur üblichen Gebührenhöhe (und auch den vergleichsweise wenigen Angaben zur "üblichen" Gebührenhöhe) wider.
- In Sachsen berechnete sich bis zur Änderung der Gebührenordnung im Oktober 1998 die Gebühr mit 60 DM je angefangener Bearbeitungsstunde; seitdem liegt sie zwischen 300 und 1.500 DM. Die große Flexibilität schlägt sich in einer extrem großen Spannweite der Gebühren in Sachsen nieder: zwischen 60 DM (bzw. einer Arbeitsstunde) und 3.600 DM (bzw. 60 Arbeitsstunden).
- In Sachsen-Anhalt treten durch die einheitliche Pauschalgebühr von 630 DM keinerlei Schwankungen bei der Gebührenhöhe auf.
- In Thüringen liegt die Gebühr gemäß dem Besonderen Gebührenverzeichnis in Verbindung mit dem Runderlaß "Berechnung der Kosten in Grundstücksangelegenheiten" bei 250 bis 1.200 DM; bei der Festsetzung der Gebühr besteht ein Ermessensspielraum der Gutachterausschüsse, die dabei den Verwaltungsaufwand berücksichtigen sollen. Die flexible Gebührenhöhe ist mit einer deutlichen Spanne der Angaben zur üblichen Gebührenhöhe in Thüringen verbunden.

Bedeutung der Gebühren für die Häufigkeit der Beauftragung von Gutachten

65% der Gutachterausschüsse, die seit 1997 Gutachten erstellt haben, glauben, daß die Höhe der Gebühren einen Teil der Nutzer oder bestimmte Eigentümergruppen von einer Beauftragung von Gutachten abhält. Nur ein Drittel (35%) glaubt, daß die Gebührenhöhe die Betroffenen nicht von der Gutachtenbeauftragung abhält (Abbildung 15.3).

³ Die Landesverordnung über Verwaltungsgebühren in Angelegenheiten der Wertermittlung von Grundstücken des Landes Mecklenburg-Vorpommern trat vor der Nutzungsentgeltverordnung am 7.7.1993 in Kraft und kennt keine gesonderte Gebührenstelle für Gutachten zum Nutzungsentgelt.

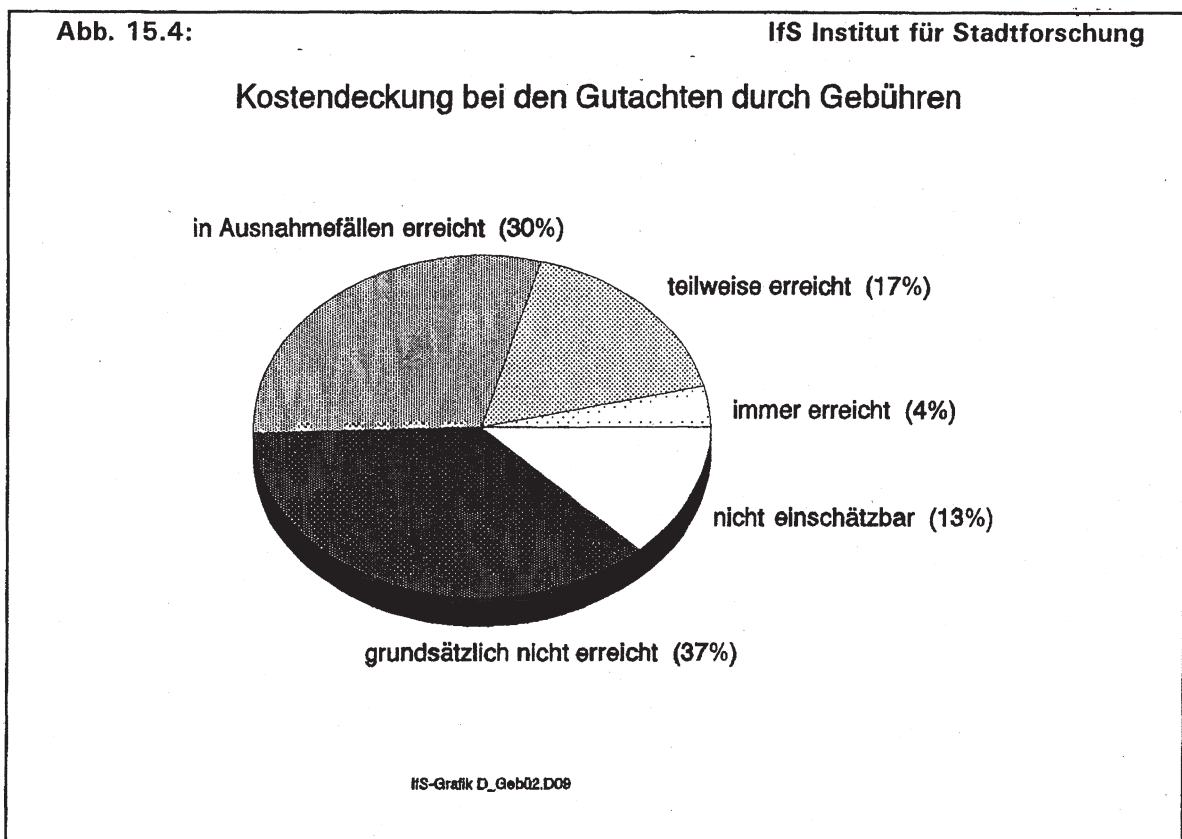
Anlage



Aus Sicht von 63% aller Gutachterausschüsse lassen sich die Nutzer generell oder Teile der Nutzer durch die Höhe der Gebühren von der Einholung eines Gutachtens abhalten (33% Teile der Nutzer und 30% Nutzer generell). 50% der Gutachterausschüsse sind der Ansicht, daß die Gebühren für die privaten Kleineigentümer eine bedeutende Hürde darstellen. Hingegen lassen sich die Kommunen (16%) sowie Unternehmen und Betriebe (13%) nach Ansicht der Gutachterausschüsse weitaus seltener durch die Gebühren von einer Beauftragung abhalten. Weitere Angaben der Gutachterausschüsse zu sonstigen Gruppen geben genauere Hinweise auf bestimmte Nutzergruppen, die sich von einer Beauftragung abhalten lassen - vor allem auch Nutzer einzeln gelegener Grundstücke, die keine Möglichkeit zur Kostenteilung mit Nachbarn oder Vereinsmitgliedern besitzen.

Kostendeckung

Die Gutachterausschüsse wurden um eine Einschätzung gebeten, ob die Gebühreneinnahmen die Kosten für die Erstellung der Gutachten decken. 13% der Gutachterausschüsse mit Gutachtenerfahrung seit 1997 hielten die Kostendeckung nicht für einschätzbar (Abbildung 15.4).



Nur 4% der Gutachterausschüsse geben an, daß eine Kostendeckung grundsätzlich erreicht wird. Bei 17% der Gutachterausschüsse wird bei einem Teil der Gutachten eine Kostendeckung erreicht. Bei 30% der Gutachterausschüsse ist eine Kostendeckung nur in Ausnahmefällen der Fall. 37% der Gutachterausschüsse geben an, daß grundsätzlich keine Kostendeckung erreicht wird.

Der hohe Anteil an Angaben mit fehlender Kostendeckung wird wesentlich durch die Gutachterausschüsse im Land Brandenburg beeinflusst, von denen 65% angeben, es werde grundsätzlich keine Kostendeckung erreicht. In den übrigen Ländern sind dies weitaus geringere Anteile: Thüringen 35%, Mecklenburg-Vorpommern 25%, Sachsen-Anhalt 22% und Sachsen 15%. Eine fehlende Kostendeckung wird demnach insbesondere von Gutachterausschüssen in Ländern konstatiert, deren durchschnittliche Gebühren relativ niedrig sind (siehe oben).

Die Frage der Kostendeckung wurde von den Gutachterausschüssen weitgehend unabhängig von dem angewandten Verfahren (Vergleichswertverfahren versus Bodenwertverzinsung) beantwortet. Zwar ergibt sich ein überdurchschnittlicher Anteil an fehlender Kostendeckung bei Gutachterausschüssen, die seit August 1997 nur das Vergleichswert-

Anlage

verfahren anwenden, jedoch wird dieser Wert durch die Aussagen der Brandenburger Gutachterausschüsse geprägt, die überproportional das Vergleichswertverfahren anwendeten. Innerhalb der Brandenburger Gutachterausschüsse gibt es jedoch keine wesentlichen Unterschiede in der Bewertung der Kostendeckung in Abhängigkeit vom angewandten Verfahren der Gutachtenerstellung. Es sind demnach die regionalen Verhältnisse und nicht die Verfahrensart, die die Bewertung der Kostendeckung beeinflussen. Im Falle des Landes Brandenburg gibt es Hinweise, daß die von den Gutachterausschüssen besonders häufig angeführte fehlende Kostendeckung unter anderem damit zusammenhängt, daß die Gutachten häufig hinterfragt bzw. in Zweifel gezogen werden (z. B. von einer der Vertragsparteien, aber auch von Verbänden).

15.3 Wirkungen der Gutachten auf den Rechtsfrieden

In die Betrachtung der Wirkung der Gutachten auf den Rechtsfrieden wurden die Erfahrungen aller Gutachterausschüsse einbezogen, die bereits Gutachten erstellt haben, da die rechtlichen Streitigkeiten in der Regel ein längerer mehrjähriger Prozeß sind und hier nicht in erster Linie Fragen im Zusammenhang mit der NutzEV-Änderung relevant sind.

Einigung der Vertragsparteien nach Gutachten

Die Gutachterausschüsse wurden gebeten anzugeben, inwieweit ihnen Fälle bekannt geworden sind, bei denen sich die Vertragsparteien trotz eines Gutachtens des Gutachterausschusses nicht über die Entgelthöhe einigen konnten. Den meisten Gutachterausschüssen (60%) ist kein Fall bekannt, in dem sich die Vertragsparteien nicht nach dem Gutachten einigen konnten. Einem Fünftel (19%) ist lediglich ein Fall bekannt, bei dem trotz Gutachten keine Einigung erfolgte. Einem weiteren Fünftel der Fälle sind mehrere solcher Fälle bekannt (Tabelle 15.2).

Tab. 15.2: Ausbleibende Einigung der Vertragsparteien über Nutzungsentgelt nach Gutachten

Fälle ausbleibender Einigung nach Nutzungsentgeltgutachten	Insgesamt	Nördliche Länder	Südliche Länder
kein Fall dem Gutachterausschuß bekannt	60%	51%	70%
ein Fall dem Gutachterausschuß bekannt	19%	16%	21%
mehrere Fälle dem Gutachterausschuß bekannt	21%	33%	9%
Insgesamt	100%	100%	100%

Anlage

In den nördlichen Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, haben deutlich mehr Gutachterausschüsse Kenntnisse von mehreren Fällen der Nichteinigung (33%). Im Land Brandenburg als dem Land mit der mit Abstand größten Gutachtertätigkeit ist der Anteil der Gutachterausschüsse, denen mehrere Fälle fort-dauernder Konflikte bekannt sind, mit 44% besonders hoch. In den südlichen Bundes-ländern ist dies mit 9% dagegen selten der Fall.

Einbeziehung der Gutachterausschüsse in Zivilgerichtsverfahren

26 Gutachterausschüsse waren mindestens einmal in eine zivilgerichtliche Streitigkeit einbezogen, d. h. etwa jeder dritte Gutachterausschuß mit Gutachtenerfahrung oder jeder vierte Gutachterausschuß überhaupt (Tabelle 15.3).

Tab. 15.3: Einbeziehung der Gutachterausschüsse in Zivilgerichtsverfahren über Höhe des Nutzungs-entgelts

Merkmal		Anzahl/ Anzahl
Anzahl der in Gerichtsverfahren einbezogenen Gutachterausschüsse	Insgesamt; darunter	26
	in einer Rechtsstreitigkeit	16
	in zwei Rechtsstreitigkeiten	7
	in mehr als zwei Rechtsstreitigkeiten	3
Anzahl der Rechtsstreitigkeiten der einbezogenen Gutachterausschüsse	Durchschnitt	1,8
	Minimum	1
	Maximum	8
Anteil der Gutachterausschüsse mit Gerichtsverfahren (in %)	unter den Gutachterausschüssen insgesamt	24%
	unter den Gutachterausschüssen mit Gutachten	30%
Berücksichtigung des Gutachter-ergebnis in Gerichtsentscheidung	Gericht immer Gutachten gefolgt	8
	Gericht nicht immer Gutachten gefolgt	5
	Gerichtsentscheidung nicht bekannt	13

In den meisten Fällen (16 von 26) waren die Gutachterausschüsse lediglich in eine Rechtsstreitigkeit einbezogen. Sieben weitere Gutachterausschüsse waren in zwei Fällen beteiligt. Lediglich drei Fälle waren in mehr als drei Rechtsstreitigkeiten einbezogen, wobei maximal eine Beteiligung an acht Verfahren erfolgte. Alle drei Gutachterausschüsse mit mehr als zwei Verfahrensbeteiligungen liegen im Raum Berlin-Brandenburg.

Anlage

Ob die Gerichte den Gutachten zur Höhe des ortsüblichen Entgelts gefolgt sind, bleibt weitestgehend offen. Die Hälfte der Gutachterausschüsse, die in Gerichtsverfahren einbezogen wurden, kennt den Ausgang nicht (13 von 26 Fällen); darunter befinden sich alle Gutachterausschüsse mit drei oder mehr Verfahren (drei Fälle), also vergleichsweise häufigen Gerichtserfahrungen im Bereich Erholungsgrundstücke. Die Rückkopplung zwischen den Gutachtern und den Gerichten ist insoweit gering. Von denen, die Kenntnis über das Ergebnis haben, gaben die meisten an, daß das Gericht den Gutachten immer gefolgt ist (acht Fälle). Bei fünf Gutachterausschüssen folgte das Gericht bei der Entscheidung über die Entgelthöhe nicht immer dem Gutachten.

16. Auskünfte und Veröffentlichungen

Gegenstand dieses Kapitels sind Hilfsmittel, die insbesondere den Eigentümern und Nutzern von Freizeit- und Erholungsgrundstücken einen vergleichsweise einfachen Überblick über die Marktsituation bzw. das ortsübliche Nutzungsentgelt ermöglichen sollen. Dies ist zum einen der rechtlich bestimmte Anspruch einer Auskunft über vereinbarte Entgelte (§ 7 Abs. 1 Satz 2 NutzEV) und zum anderen die Möglichkeit von freiwilligen Veröffentlichungen zu den ortsüblichen Entgelten für Erholungsgrundstücke durch die Gutachterausschüsse.

16.1 Auskünfte der Gutachterausschüsse

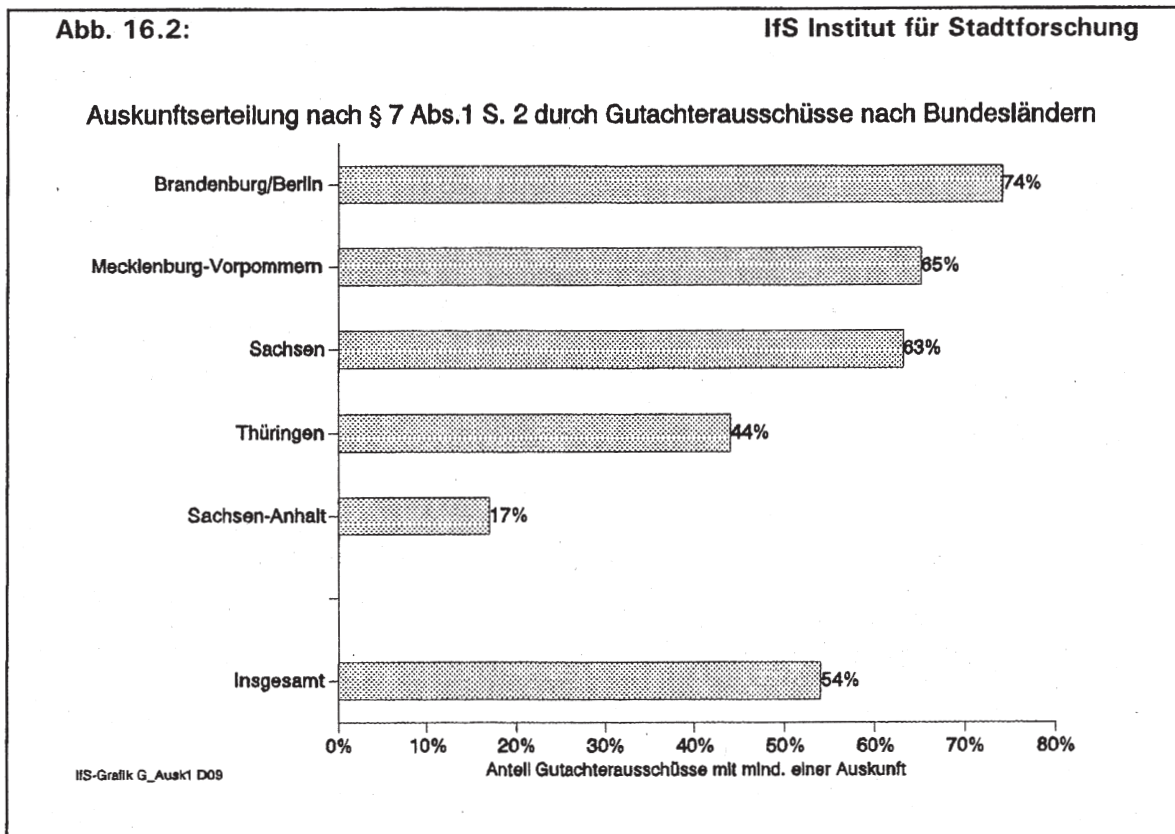
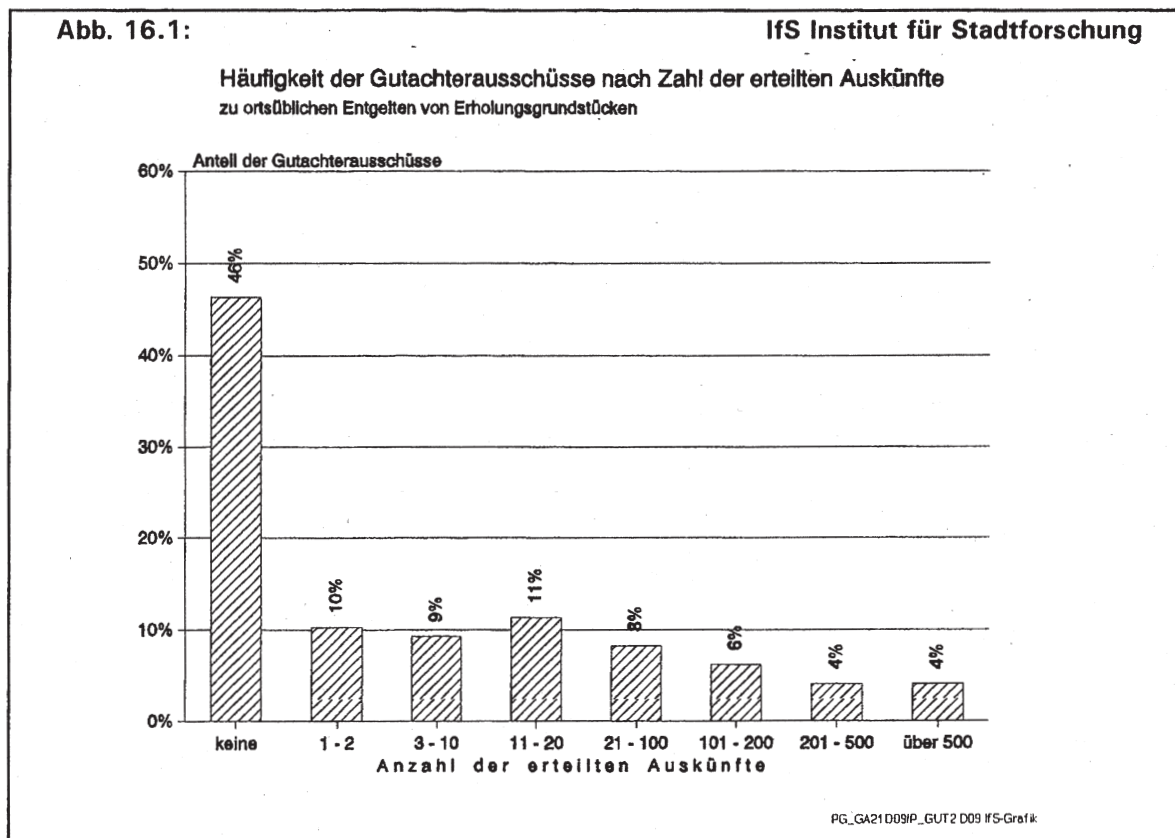
Die Gutachterausschüsse sind seit der Änderung der NutzEV (31.7.1997) verpflichtet, in anonymisierter Form über die in ihrem Geschäftsbereich vereinbarten Entgelte unter Angabe der Gemarkung der betreffenden Grundstücke Auskunft zu erteilen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 NutzEV). Durch die Auskünfte soll den Vertragsparteien ermöglicht werden, sich Anhaltspunkte für die Höhe des ortsüblichen Entgelts zu verschaffen, ohne dabei auf die mit höheren Kosten verbundenen Gutachten zurückgreifen zu müssen.

Das Instrument hat im Zeitraum seit seiner Einführung bis zur Befragung der Gutachterausschüsse (August 1997 bis September 1999) nur bei einem Teil der Gutachterausschüsse und dort in sehr unterschiedlicher Häufigkeit Anwendung gefunden. Seither haben 46% der Gutachterausschüsse noch keine Auskünfte erteilt. Bei 10% der Gutachterausschüsse lag die Zahl bei ein oder zwei Auskünften und bei 9% zwischen drei und zehn Auskünften (Abbildung 16.1).

Die Mehrzahl der Gutachterausschüsse hat demnach keine oder nur relativ wenige Auskünfte erteilt. Es gab jedoch auch Gutachterausschüsse, die eine sehr große Zahl von Auskünften aufweisen. Bei 10% der Gutachterausschüsse betrug die Zahl der Auskünfte zwischen 100 und 500 und bei 4% der Gutachterausschüsse wurden sogar über 500 Auskünfte erteilt.

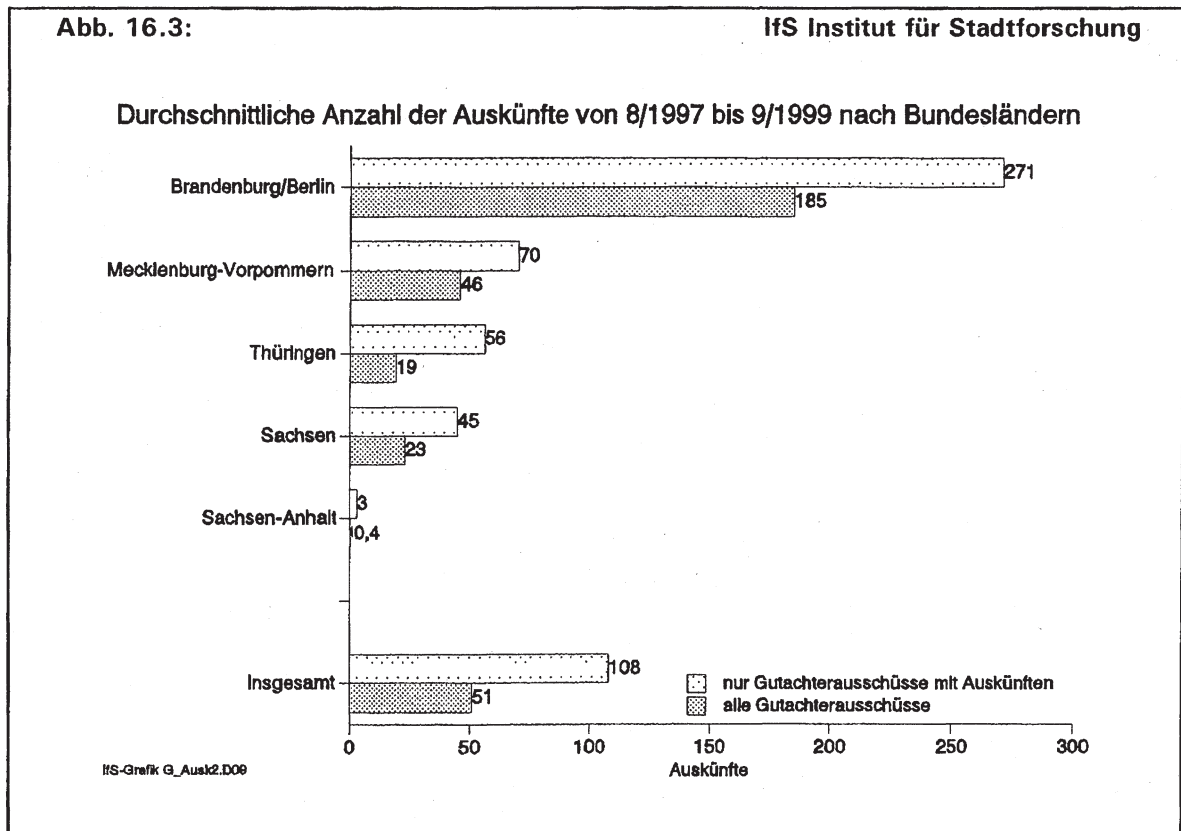
Der Anteil der Gutachterausschüsse, die zwischen August 1997 und September 1999 mindestens eine Auskunft erteilt haben, liegt insgesamt bei 54%. In Thüringen und insbesondere Sachsen-Anhalt hat ein unterdurchschnittlicher Anteil der Gutachterausschüsse Auskünfte erteilt (44% bzw. 17%). Deutlich größere Relevanz hat das Instrument mit überdurchschnittlichen Anteilen in Sachsen (63%), Mecklenburg-Vorpommern (65%) und vor allem in Brandenburg/Berlin (74%; Abbildung 16.2).

Anlage



Anlage

Wie Abbildung 16.3 zeigt, wurden im Zeitraum von August 1997 bis September 1999 bezogen auf alle Gutachterausschüsse im Schnitt 51 Auskünfte pro Gutachterausschuß erteilt. Nur auf die Gutachterausschüsse mit mindestens einer Auskunft bezogen, liegt der Durchschnittswert bei 108 Auskünften.



Die pro Gutachterausschuß erteilten Auskünfte liegen in Brandenburg/Berlin deutlich über dem Gesamtdurchschnitt: bezogen auf alle Gutachterausschüsse bei 185 Auskünften und bezogen auf die auskunftserteilenden Gutachterausschüsse bei 271 Auskünften. Dabei erteilten von den acht Gutachterausschüssen, die für die an Berlin angrenzenden Landkreise zuständig sind, vier Gutachterausschüsse über 500 Auskünfte.

In Sachsen-Anhalt erteilten nicht nur überhaupt wenige Gutachterausschüsse bisher Auskünfte; auch die Auskunft erteilenden Ausschüsse gaben im Durchschnitt lediglich drei Auskünfte. In Thüringen und Sachsen ist die Zahl der Auskünfte zwar höher, aber noch deutlich unter dem Durchschnitt. Auch Mecklenburg-Vorpommern verzeichnet leicht unterdurchschnittliche Auskunftszahlen.

Anlage

Anfragende Gruppen

Der Kreis der Anfrageberechtigten ist gegenüber den Antragsberechtigten für Gutachten weiter gefaßt. Der Wortlaut des Satz 2 des § 7 Abs. 1 NutzEV beschränkt sich nicht wie Satz 1 ausdrücklich auf die Vertragsparteien. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift müssen auch private Grundstückssachverständige ein Auskunftsverlangen stellen können¹.

Die Angaben der Gutachterausschüsse, die die gegebenen Auskünfte einzelnen Nutzergruppen zuordnen konnten (35 Angaben), weisen darauf hin, daß die Öffnung für andere als die Vertragsparteien durchaus Praxisrelevanz hat. Rund ein Viertel der Anfragenden (26%) sind Dritte (Grundstückssachverständige oder Rechtsanwälte), die nicht unmittelbar einer der Vertragsparteien zugeordnet werden können.² Der Anteil der Nutzer liegt bei 35%; er ist damit etwas höher als bei den Gutachten (dort 25%). Eigentümer sind mit einem Anteil 40% unter den Anfragenden deutlich seltener vertreten als bei den Antragstellern von Gutachten (dort 75%).

Gebühren für Auskünfte

Die durchschnittliche Gebühr für Auskünfte liegt bei 44 DM und beträgt damit 7% der durchschnittlichen Gebühr für Gutachten (596 DM). Die Länder Brandenburg, Mecklenburg und Thüringen weisen - wie bei den Gutachten - unterdurchschnittliche Gebühren auf. In Sachsen sind - ebenfalls wie bei den Gutachten - die Gebühren für Auskünfte überdurchschnittlich hoch und betragen im Extrem bis zu 180 DM (Tabelle 16.1).

Tab. 16.1: Gebühren für Auskünfte nach § 7 Abs. 1 Satz 2 nach Bundesländern *

Bundesländer	Gebühren der Auskunftserteilung (DM)		
	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Brandenburg	40	40	40
Mecklenburg-Vorpommern	31	20	50
Sachsen	66	30	180
Thüringen	27	10	50
Insgesamt	44	10	180

* Für Berlin und Sachsen-Anhalt jeweils nur eine Angabe, deshalb nicht ausgewiesen

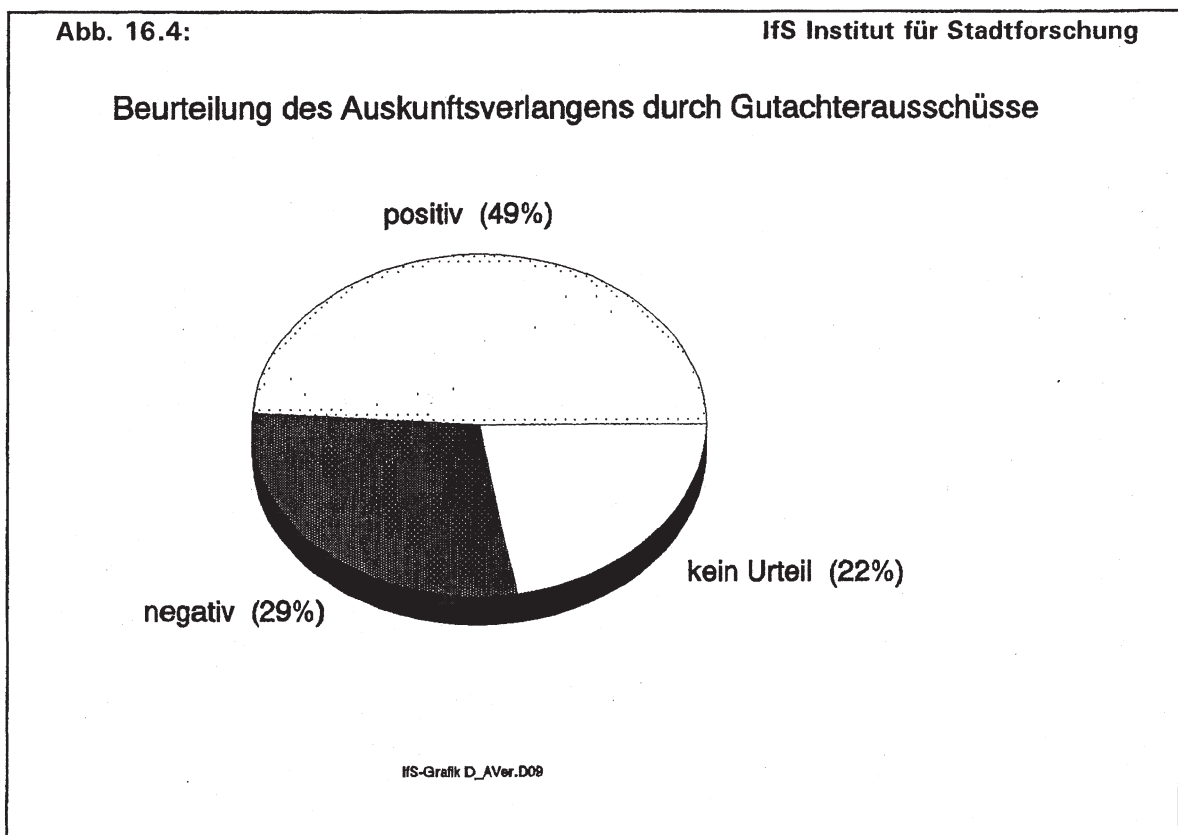
¹ Vgl. Schilling, Erläuterungen zur Verordnung über eine angemessene Gestaltung von Nutzungsentgelten. In: Rädler/Raupach/Bezenberger, Vermögen in der ehemaligen DDR (Loseblattsammlung), Randnr. 11 zu § 7 NutzEV.

² Hier ist anzunehmen, daß vor allem Parteigutachten oder die Vorprüfung einer Streitsache für einen Mandanten Anlaß der Anfragen sind

Beurteilung des Auskunftsverlangens

Die Gutachterausschüsse, die Auskünfte erteilt haben, wurden in einer offenen Frage gebeten, die Möglichkeit des Auskunftsverlangens zu beurteilen, insbesondere ob dadurch erreicht wurde, daß sich die Vertragsparteien auf einfachem Wege Anhaltspunkte für die Einschätzung des ortsüblichen Entgelts verschaffen können.

Von den Gutachterausschüssen, die Auskünfte erteilt haben, beurteilten 49% das Instrument der Auskünfte positiv, 29% äußerten sich negativ und 22% gaben kein eindeutiges Urteil ab. Bei den Gutachterausschüssen, die kein eindeutiges Urteil abgaben, lag das vor allem an den bislang eingeschränkten Möglichkeiten der praktischen Umsetzung. In etwa bei der Hälfte dieser Gutachterausschüsse liegen zu wenig Daten zu ortsüblichen Entgelten vor, um brauchbare Auskünfte zu erteilen. Bei der anderen Hälfte wurde auf eine geringe bzw. fehlende Nachfrage nach Auskünften verwiesen, unter anderem weil das Instrument im eigenen Zuständigkeitsbereich den Vertragsparteien überwiegend unbekannt ist (Abbildung 16.4).

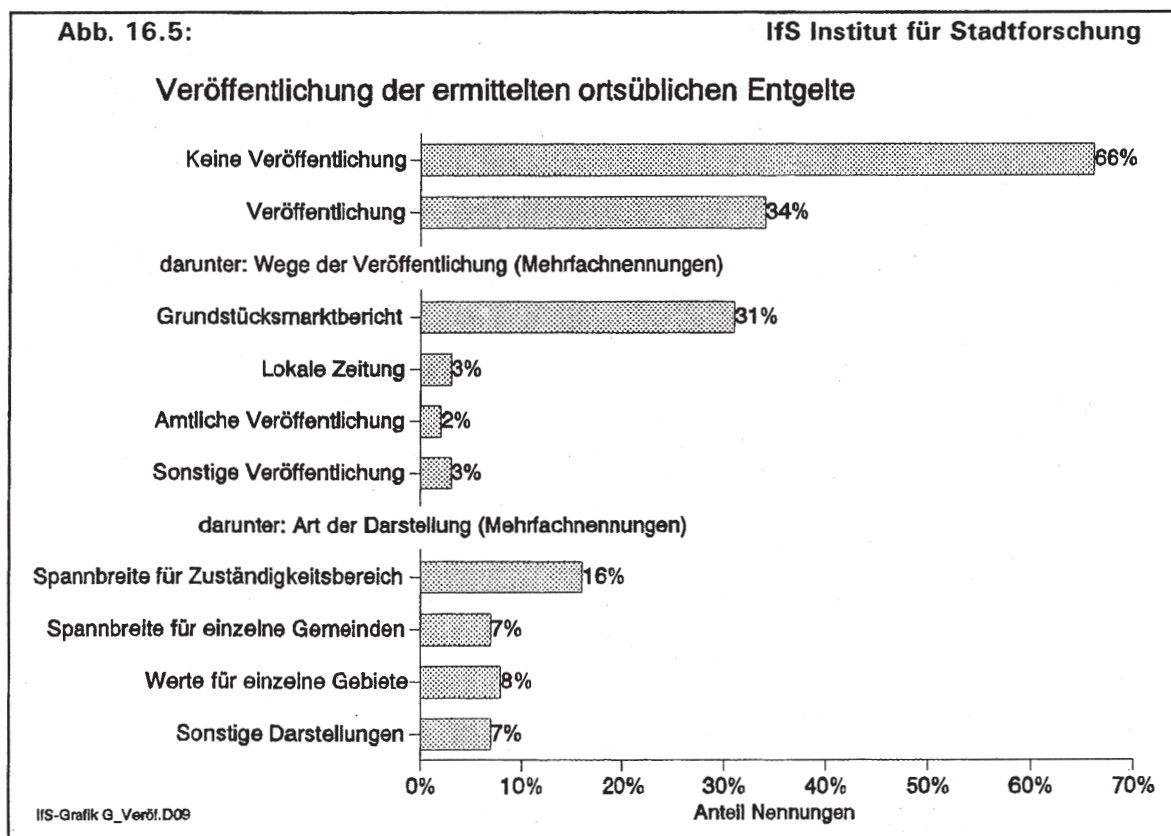


Anlage

Von den Gutachterausschüssen, die sich negativ zu den Auskünften äußerten, wird vor allem angeführt, daß die anonymisierte Form der Auskunft von den Nutzern wegen fehlender Vergleichsmöglichkeiten nicht akzeptiert wird bzw. die Eigentümer aufgrund der eingeschränkten Vergleichbarkeit der Grundstücke nicht das ortsübliche Entgelt ableiten können. Ein Gutachterausschuß sieht dadurch sogar ein gewachsenes Streitpotential. Ein weiterer Gutachterausschuß deutet ebenfalls zusätzliches Konfliktpotential mit seiner Erfahrung an, daß die Auskünfte über vereinbarte Entgelte oft mit dem ortsüblichen Nutzungsentgelt verwechselt werden. Als weiterer Punkt für eine negative Einschätzung wird angeführt, die bisher möglichen Angaben stellten die Vertragsparteien nicht zufrieden, weil die Informationsgrundlage wegen fehlender Vergleichsentgelte zu gering ist.

16.2 Veröffentlichung ortsüblicher Nutzungsentgelte

Rund ein Drittel der Gutachterausschüsse, die ortsübliche Nutzungsentgelte ermittelt haben (meist mittels Gutachten), veröffentlichen vorliegende Werte (34%), während rund zwei Drittel keine Werte veröffentlichen. Fast alle Gutachterausschüsse, die ihre Werte veröffentlichen, machen dies in ihrem jährlichen Grundstücksmarktbericht (Abbildung 16.5).



Anlage

Die Veröffentlichung über eine lokale Zeitung oder die amtliche Veröffentlichung des Kreises oder der Stadt haben nur eine sehr geringe Bedeutung (3% bzw. 2%). Als weitere Veröffentlichungswege, die von insgesamt 3% der Gutachterausschüsse angewandt werden, kommen die Auslage im Büro des Gutachterausschusses, der Aushang in der Gemeinde (ortsübliche Veröffentlichung) sowie ein Nutzungsentgelte- und Pachtenspiegel zum Tragen.

Die veröffentlichten ortsüblichen Entgelte variierten deutlich in der Art der Darstellung, insbesondere hinsichtlich der räumlichen Differenzierung. Meistens geben die Gutachterausschüsse lediglich einen Überblick über die Spannbreite der Nutzungsentgelte in ihrem Zuständigkeitsbereich bzw. im Landkreis oder der kreisfreien Stadt (16%). Etwa halb so viele Gutachterausschüsse geben die Spannbreiten für die einzelnen Gemeinden bzw. die Ortsteile von kreisfreien Städten an (7%). Ebenso häufig veröffentlichen Gutachterausschüsse Entgelte für einzelne Gebiete bzw. Gruppen von Erholungsgrundstücken (8%). 7% der Gutachterausschüsse nannten des weiteren sonstige Darstellungsarten, die das Spektrum der Veröffentlichungsmöglichkeiten darstellen:

- die Angabe der durchschnittlichen Nutzungsentgelte für Teilgebiete;
- die Angabe von Nutzungsentgelten für bestimmte Typen (Zentralität des Ortes oder Teilregionen im Zuständigkeitsbereich);
- die Veröffentlichung der Ergebnisse der im Auftrag der Kommunen erstellten Gutachten oder
- die Erläuterung des Verzinsungsverfahrens als weiterführende Orientierung zu den pauschalen Angaben für das Kreisgebiet.

Vertiefende Gespräche mit drei Gutachterausschüssen, die gemeindekonkret Spannweiten der Nutzungsentgelte veröffentlichen, geben Hinweise darauf, daß durch die erhöhte Transparenz über Veröffentlichungen Konflikte und Gutachten vermieden werden können. Die Vertragsparteien können sich vergleichsweise einfach orientieren, ob Forderungen der Gegenpartei zumindest innerhalb des üblichen Rahmens bleiben. In einem Fall wurde über einen Pachtenspiegel für Nutzungsentgelte und Pachten für größere Gruppen von Erholungsgrundstücken im Zuständigkeitsbereich flächendeckend ein Überblick gegeben. Trotz der Erfolge hinsichtlich der Vermeidung von Konflikten wurde das Instrument jedoch wegen des zu großen Aufwandes fallen gelassen.

Anlage

17. Entwicklung der ortsüblichen Entgelte und des Marktgeschehens bei Erholungsgrundstücken

Gegenstand dieses Kapitels sind die ortsüblichen Entgelte und Angaben und Einschätzungen der Gutachterausschüsse zur Entwicklung des Marktgeschehens bei Freizeit- und Erholungsgrundstücken. In diesem Zusammenhang werden auch die Bodenwerte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke sowie die Einschätzung der Gutachterausschüsse zur Eignung von Erholungsgrundstücken für den Wohnungsbau aufgrund bestehender Baurechte dargestellt.

17.1 Entwicklung der ortsüblichen Nutzungsentgelte

Die Gutachterausschüsse wurden um die Angabe des typischen ortsüblichen Nutzungsentgelts im Zuständigkeitsbereich differenziert nach Jahren und Art der Bebauung (unbebaut/bebaut) gebeten. 71% der Gutachterausschüsse konnten Angaben zu typischen Werten der ortsüblichen Entgelte machen, jedoch nicht immer zu den einzelnen Jahren oder beiden Typen der Bebauung. Zu unbebauten Erholungsgrundstücken konnten je nach Jahr zwischen 14% und 33% der Gutachterausschüsse und zu bebauten Grundstücken zwischen 18% und 46% der Gutachterausschüsse Angaben machen, wobei die Angaben von 1993 bis 1998 zunehmen (und für 1999 aufgrund des unvollständigen Jahres bzw. der Befragung im Herbst wieder leicht zurückgehen). Die Angaben zu den jüngeren Jahren beruhen somit tendenziell auf einer breiteren Basis als die zu den früheren Jahren.

Für die Interpretation der Ergebnisse bedarf es zunächst einiger Erläuterungen. Die im folgenden dargestellten ortsüblichen Entgelte unterscheiden sich grundlegend von den bei den Ergebnissen der Nutzerbefragung dargestellten Nutzungsentgelten von Neu-Nutzern, weshalb ein direkter Vergleich nicht möglich ist. Die Gutachterausschüsse haben typische ortsübliche Entgelte für ihren Zuständigkeitsbereich benannt, d. h. ein von einem Gutachterausschuß genannter Wert steht stellvertretend für die Vielfalt der tatsächlich im Zuständigkeitsbereich vorkommenden frei vereinbarten Nutzungsentgelte unabhängig davon, wie groß die Anzahl der dort vorkommenden Nutzungsentgelte ist. Die Werte verkörpern somit sehr unterschiedliche Mengen an Entgelten.

Der Durchschnitt der von den Gutachterausschüssen genannten ortsüblichen Entgelte stellt somit nicht den Durchschnitt über alle frei vereinbarten Nutzungsentgelte in den neuen Ländern dar, sondern den Durchschnitt über die (typischen Werte der) Zuständigkeitsbereiche. Bei der Nutzerbefragung wurde dagegen eine Stichprobe aus allen Einzelwerten der Nutzungsentgelte erhoben. Aufgrund unterschiedlicher Mengenverhältnisse bzw.

Anlage

Gewichtung unterscheiden sich die Ergebnisse der Befragung der Gutachterausschüsse und der Nutzerbefragung teilweise. Dies stellt jedoch keinen inhaltlichen Widerspruch dar, sondern ist das Ergebnis der dargestellten unterschiedlichen Betrachtungsebenen.

Die folgenden Ausführungen dienen dazu, die Entwicklung der ortsüblichen Entgelte im Zeitverlauf und die Veränderung der regionalen Streuung aufzuzeigen. Zunächst wird dies für unbebaute Grundstücke und anschließend für bebaute Grundstücke dargestellt.

Ortsübliche Nutzungsentgelte für unbebaute Grundstücke (typische Werte)

Abbildung 17.1 und Tabelle 17.1 zeigen die Entwicklung der jährlichen ortsüblichen Entgelte für unbebaute Erholungsgrundstücke von 1993 bis 1999. Zusätzlich zum Durchschnitt der von den Gutachterausschüssen angegebenen Werte sind die Grenzen der 2/3-Spanne dargestellt, mit denen sich eine Vorstellung von der Streuung der ortsüblichen Entgelte über die Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse vermitteln läßt. Zwischen dem oberen und unteren Wert der 2/3-Spanne liegen (die mittleren) zwei Drittel aller von den Gutachterausschüssen genannten Werte (und jeweils ein Sechstel darüber und darunter).

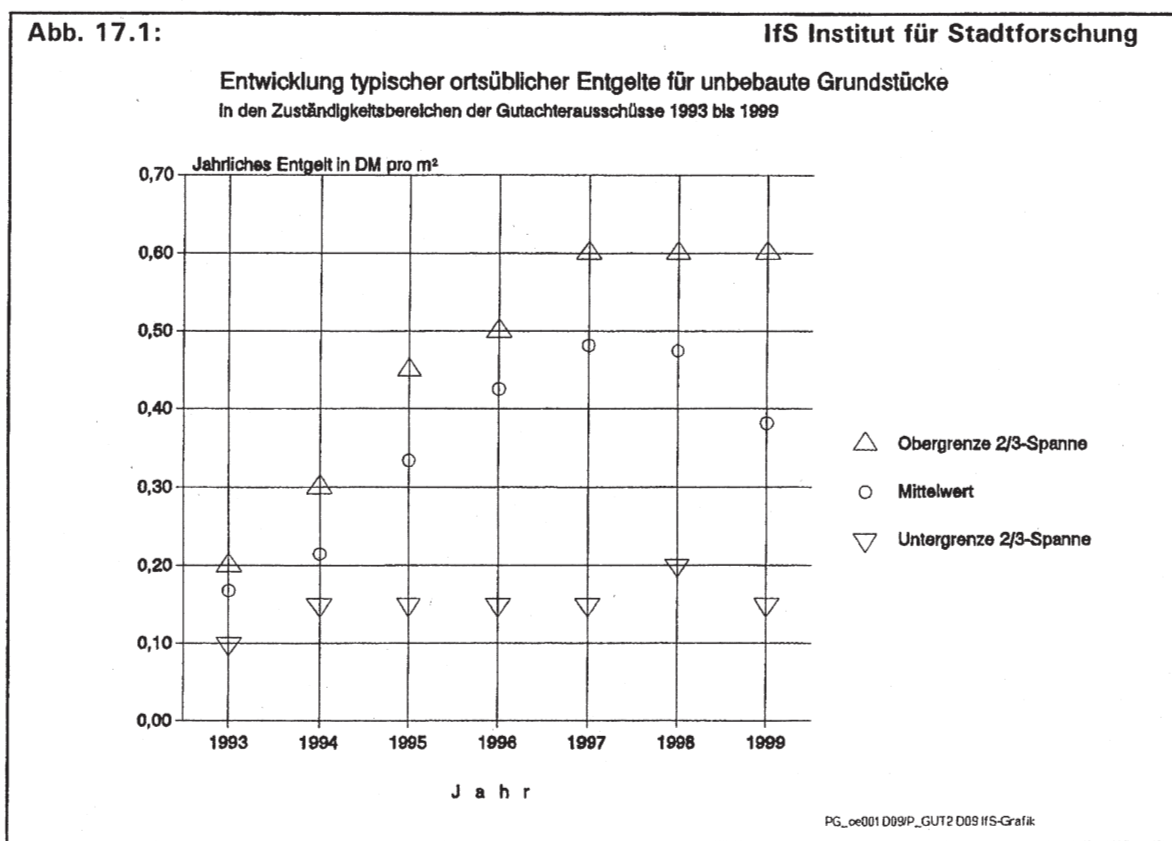
Das durchschnittliche jährliche ortsübliche Nutzungsentgelt für unbebaute Erholungsgrundstücke stieg von 1993 bis 1997 rapide an; es verdreifachte sich nahezu von 0,17 DM pro m² in 1993 auf 0,48 DM pro m² im Jahr 1997. Nach 1997 kam es zu einem leichten Rückgang des durchschnittlichen ortsüblichen Entgelts auf 0,47 DM pro m² in 1998 und 0,38 DM pro m² in 1999. Für diesen Rückgang ist kein allgemeines Sinken der ortsüblichen Entgelte verantwortlich. Vielmehr sind einige der Spitzenwerte, die in den Jahren bis 1997 in Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse als typisch zu verzeichnen waren, in den Jahren 1998 und 1999 nicht mehr aufgetreten.

Wie sich aus der Entwicklung der Ober- und Untergrenze der 2/3-Spanne ersehen läßt, hat im Zeitverlauf von 1993 bis 1997 die Streuung der Werte zwischen den Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse stark zugenommen, ist aber ab 1998 in etwa konstant geblieben. Lagen zwischen dem oberen und unteren Wert der 2/3-Spanne 1993 lediglich 0,10 DM pro m², so war 1999 die Differenz 0,45 DM pro m². Es hat sich somit in dieser Zeit eine deutliche regionale Differenzierung der ortsüblichen Entgelte für unbebaute Grundstücke vollzogen.

Auffällig ist dabei, daß die Untergrenze der 2/3-Spanne ab 1994 in etwa konstant bei 0,15 DM pro m² geblieben ist. Dies bedeutet, daß sich bei einem gewissen Teil der

Anlage

Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse das ortsübliche Entgelt seit 1994 nicht mehr erhöht hat. Die Zunahme der regionalen Streuung der Werte hat sich demnach durch die deutliche Erhöhung der ortsüblichen Entgelte bei einem Teil der Gutachterausschüsse vollzogen, was anhand der Entwicklung der Obergrenze der 2/3-Spanne seit 1993 deutlich wird. Die Obergrenze der 2/3-Spanne erhöhte sich von 0,20 DM pro m² in 1993 auf 0,60 DM pro m² in 1997 und blieb bis 1999 konstant. In den Zuständigkeitsbereichen eines Teils der Gutachterausschüsse ist das ortsübliche Entgelt somit stark angestiegen, hat aber ab 1997 eine Grenze erreicht.



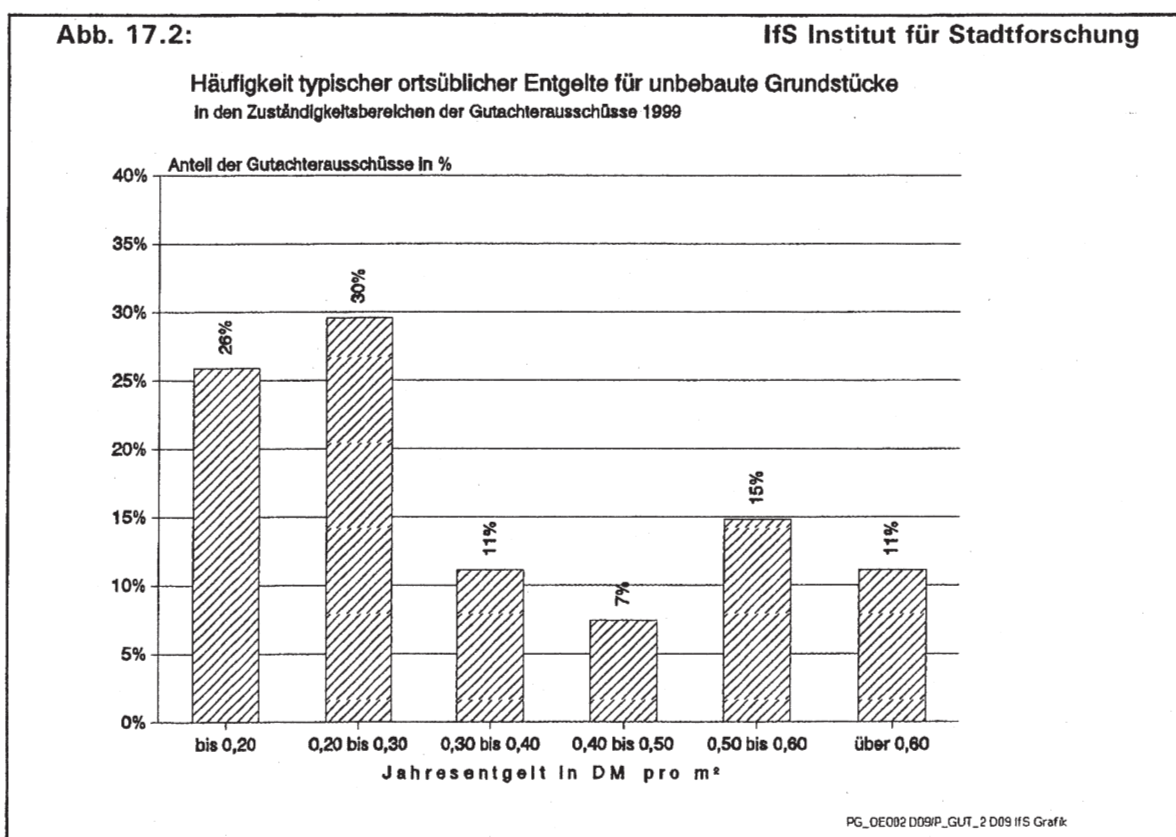
Tab. 17.1: Typische jährliche ortsübliche Entgelte für unbebaute Erholungsgrundstücke in den Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse in den Jahren 1993 bis 1999

Ortsübliches Entgelt in DM pro m ²	Jahr						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Obergrenze der 2/3-Spanne *	0,20	0,30	0,45	0,50	0,60	0,60	0,60
Mittelwert	0,17	0,22	0,33	0,43	0,48	0,47	0,38
Untergrenze der 2/3-Spanne *	0,10	0,15	0,15	0,15	0,15	0,20	0,15

* Zwischen Ober- und Untergrenze der 2/3-Spanne liegen (die mittleren) zwei Drittel der von den Gutachterausschüssen genannten Werte und jeweils ein Sechstel liegt darüber und darunter.

Anlage

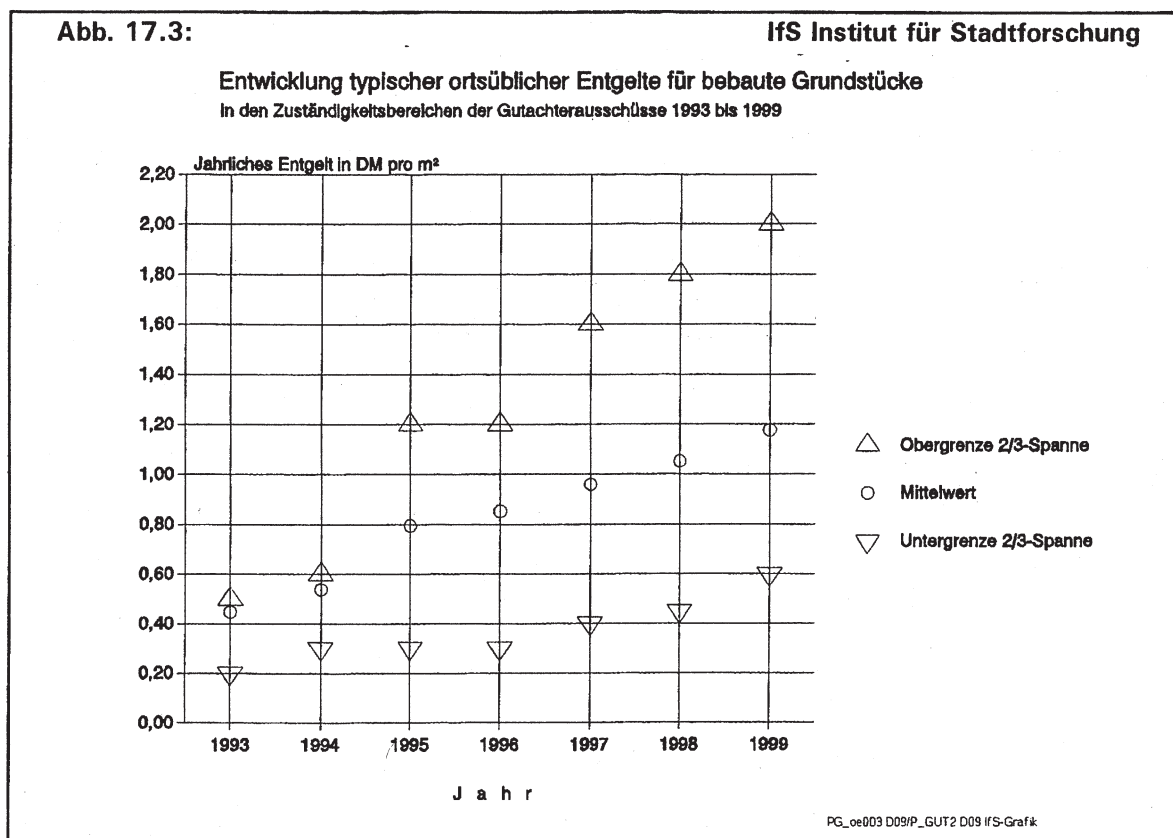
In Abbildung 17.2 ist die Häufigkeit der jährlichen ortsüblichen Entgelte für unbebaute Erholungsgrundstücke für das Jahr 1999 differenziert nach Klassen in 0,10 DM-Schritten dargestellt. Ein Viertel der typischen ortsüblichen Entgelte in den Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse liegt unter 0,20 DM pro m². Weitere 30% liegen zwischen 0,20 und 0,30 DM pro m². Die darüber liegenden Entgeltklassen sind demgegenüber jeweils gering besetzt. Immerhin 15% der Zuständigkeitsbereiche weisen jährliche ortsübliche Entgelte für unbebaute Grundstücke von 0,50 bis 0,60 DM pro m² und 11% von 0,60 DM pro m² und mehr auf.



Ortsübliche Nutzungsentgelte für bebaute Grundstücke (typische Werte)

Abbildung 17.3 und Tabelle 17.2 stellen die durchschnittlichen jährlichen ortsüblichen Entgelte für bebaute Erholungsgrundstücke von 1993 bis 1999 sowie die Ober- und Untergrenze der 2/3-Spanne (Erläuterung siehe oben) dar. Die Entwicklung der ortsüblichen Nutzungsentgelte zeigt dabei im Vergleich zu den unbebauten Erholungsgrundstücken einen etwas anderen Verlauf.

Anlage



Tab. 17.2: Typische jährliche ortsübliche Entgelte für bebaute Erholungsgrundstücke in den Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse in den Jahren 1993 bis 1999

Ortsübliches Entgelt in DM pro m ²	Jahr						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Obergrenze der 2/3-Spanne *	0,50	0,60	1,20	1,20	1,60	1,80	2,00
Mittelwert	0,45	0,54	0,79	0,85	0,96	1,05	1,18
Untergrenze der 2/3-Spanne *	0,20	0,30	0,30	0,30	0,40	0,45	0,60

* Zwischen Ober- und Untergrenze der 2/3-Spanne liegen (die mittleren) zwei Drittel der von den Gutachterausschüssen genannten Werte und jeweils ein Sechstel liegt darüber und darunter.

Das durchschnittliche Nutzungsentgelt für bebaute Erholungsgrundstücke stieg von 1993 bis 1999 kontinuierlich an; von 1993 bis 1997 verdoppelte es sich in etwa von 0,45 DM pro m² auf 0,96 DM pro m² und stieg dann weiter auf 1,18 DM pro m² im Jahr 1999. Anders als bei den unbebauten Grundstücken kam es demnach bei den bebauten Grundstücken in 1998 und 1999 zu einem weiteren Anstieg der durchschnittlichen ortsüblichen Entgelte.

Anlage

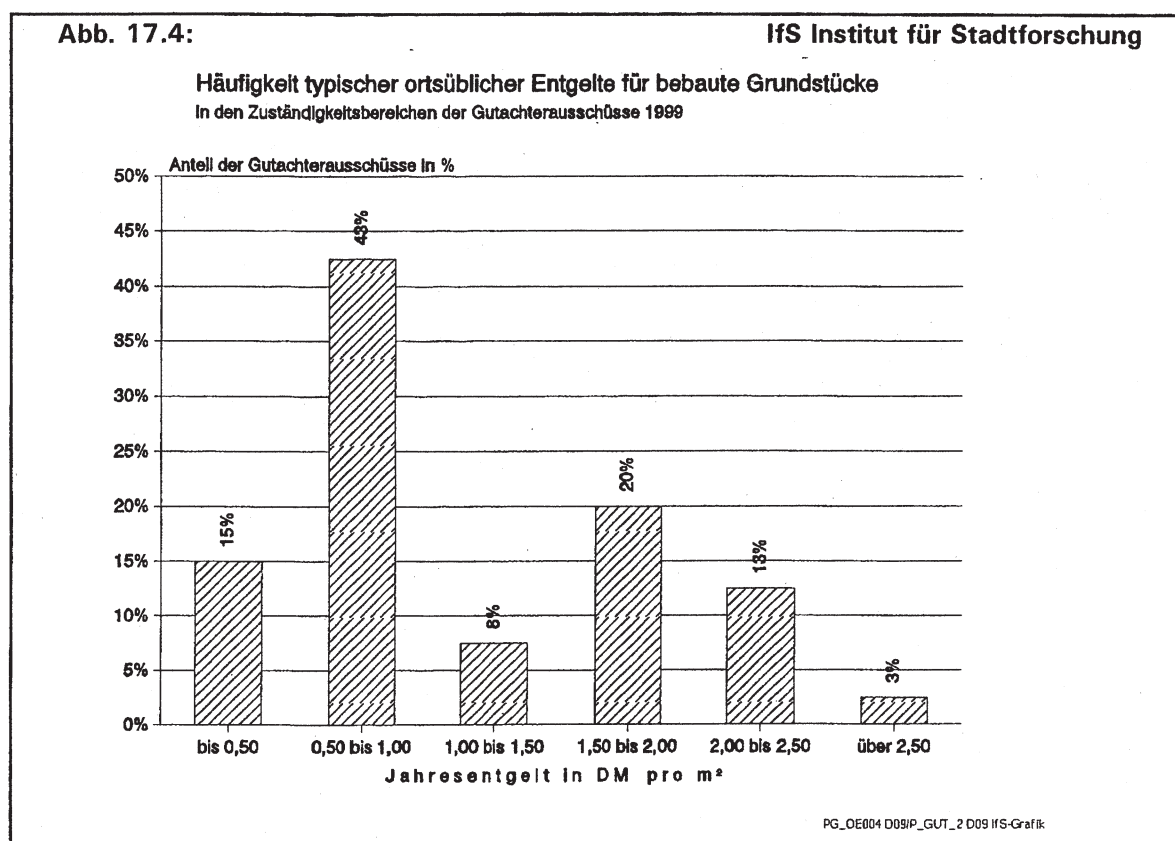
Bei den bebauten Grundstücken ist ein deutliches Auseinandergehen der Spanne zwischen den ortsüblichen Entgelten der Zuständigkeitsbereiche zu verzeichnen. Lagen zwischen dem unteren und dem oberen Wert der 2/3-Spanne in den Jahren 1993 und 1994 nur 0,30 DM pro m², so waren es 1999 1,40 DM pro m². Die Obergrenze der 2/3-Spanne stieg von 1993 bis 1997 von 0,50 auf 1,60 DM pro m² und bis 1999 noch einmal spürbar auf 2,00 DM pro m² an. In Zuständigkeitsbereichen mit relativ hohen ortsüblichen Entgelten ist es demnach zu einer weiteren Erhöhung der ortsüblichen Entgelte gekommen.

Die Untergrenze der 2/3-Spanne erhöhte sich von 1993 bis 1997 von 0,20 auf 0,40 DM pro m². Nach 1997 stieg die Untergrenze der 2/3-Spanne (anders als bei den unbebauten Grundstücken) noch weiter auf 0,60 DM pro m² an. Die ortsüblichen Entgelte sind also seit 1997 nicht nur in Zuständigkeitsbereichen mit relativ hohen Werten sondern auch in den Zuständigkeitsbereichen mit relativ niedrigen ortsüblichen Entgelten weiter angestiegen.

In Abbildung 17.4 ist die Häufigkeit der jährlichen ortsüblichen Entgelte für bebaute Erholungsgrundstücke in den Zuständigkeitsbereichen für das Jahr 1999 differenziert nach Klassen in 0,50 DM-Schritten dargestellt. Ein Sechstel (15%) der typischen ortsüblichen Entgelte in den Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse liegt unter 0,50 DM pro m². Der größte Teil der ortsüblichen Entgelte für bebaute Grundstücke (43%) liegt zwischen 0,50 und 1,00 DM pro m². Während die Entgeltklasse um den Gesamtdurchschnitt gering besetzt ist (1,00 bis 1,50 DM pro m²: 8%), liegt ein Fünftel (20%) der ortsüblichen Entgelte zwischen 1,50 DM pro m² und 2,00 DM pro m². Ortsübliche Entgelte von über 2,00 DM pro m² für bebaute Erholungsgrundstücke sind in 16% der Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse zu verzeichnen.

Eine Auswertung der ortsüblichen Entgelte nach Bundesländern zeigt das bereits bei der Nutzerbefragung festgestellte Nord-Süd-Gefälle. Brandenburg (1,84 DM pro m²) und Mecklenburg-Vorpommern (1,16 DM pro m²) weisen weitaus höhere ortsübliche Entgelte auf als Sachsen (0,77 DM pro m²) und Thüringen (0,70 DM pro m²). Für Sachsen-Anhalt liegt für das Jahr 1999 eine zu geringe Zahl von Angaben vor, so daß kein Wert genannt werden kann.

Anlage



17.2 Höhe der Bodenwerte von Erholungsgrundstücken

85% der Gutachterausschüsse haben nach eigener Aussage aufgrund der Auswertung der Kaufpreissammlung oder sonstiger Informationen Kenntnisse über die Bodenwerte für Freizeit- und Erholungsgrundstücke in ihrem Zuständigkeitsbereich. In den meisten Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse haben Verkäufe von Erholungsgrundstücken stattgefunden. Im folgenden werden die Angaben der Gutachterausschüsse zu den Bodenpreisen im Jahr 1998 analysiert. Es wird damit ein Überblick über die Bewertung von Erholungsgrundstücken am Bodenmarkt gegeben.

Der Durchschnitt der typischen Bodenwerte für Erholungsgrundstücke in den Zuständigkeitsbereichen¹ beträgt 20 DM pro m². Es bestehen dabei kaum Unterschiede zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken: Der Durchschnittswert für unbebaute Grundstücke beträgt 21 DM pro m² und liegt sogar leicht über den 20 DM pro m² für bebaute Grundstücke.

¹ Alle Ausschüsse gingen mit dem gleichen Gewicht in die Durchschnittsbildung ein.

Anlage

Dieser zunächst erstaunliche Befund resultiert aus der großen Streuung der Werte für unbebaute Grundstücke. Der Median (mittlerer Wert, ober- und unterhalb dem jeweils die Hälfte der übrigen Werte liegt) ist mit 11 DM pro m² bei unbebauten Grundstücken niedriger als bei bebauten Grundstücken mit 15 DM pro m². Das bedeutet, daß bei den unbebauten Grundstücken mehr Zuständigkeitsbereiche niedrige Bodenwerte aufweisen als bei den bebauten Grundstücken. Unbebaute Grundstücke haben dagegen mit 150 DM pro m² einen höheren Maximalwert als bebaute Grundstücke mit 80 DM pro m². Die Streuung nach oben ist somit bei den unbebauten größer als bei den bebauten Grundstücken (Tabelle 17.3).

Tab. 17.3: Bodenwerte 1998 für Freizeit- und Erholungsgrundstücke in den Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse

Bebauungsstruktur	typischer Bodenwert (DM pro m ²)		Verhältnis höchster/niedrigster Bodenwert	
	unbebaut	bebaut	unbebaut	bebaut
Durchschnitt	21	20	5,5	5,7
Median	11	15	3,0	3,5
Minimum	5	5	1,2	1,3
Maximum	150	80	50,0	50,0

Der Durchschnittswert für unbebaute Grundstücke, der leicht über dem von bebauten Grundstücken liegt, wird demnach von hohen Extremwerten einzelner Zuständigkeitsbereiche beeinflusst. Die Mehrzahl der Zuständigkeitsbereiche hat (wie oben anhand des Median gezeigt wurde) jedoch bei unbebauten Grundstücken niedrigere Bodenwerte als bebaute Grundstücke. Diese Verteilung der Bodenwerte bei unbebauten Grundstücken weist deutliche Parallelen zu den auf Grundlage der Nutzerbefragung ermittelten Nutzungsentgelten von unbebauten Grundstücken auf, bei denen ebenfalls eine größere Streuung als bei den Nutzungsentgelten von bebauten Grundstücken festgestellt wurde (vergleiche Teil A).

Die Bodenwerte weisen sowohl zwischen den Zuständigkeitsbereichen der Gutachterausschüsse als auch innerhalb der Zuständigkeitsbereiche erhebliche Unterschiede auf. Die differenzierte Darstellung der Verteilung der Bodenpreise erfolgt nur für bebaute Grundstücke, da für eine solche Analyse für unbebaute Grundstücke keine ausreichenden Fallzahlen vorliegen. Für die unbebauten Grundstücke zeichnet sich aber auf der Grundlage der vorliegenden geringen Informationen kein grundsätzlich abweichendes Bild ab.

Anlage

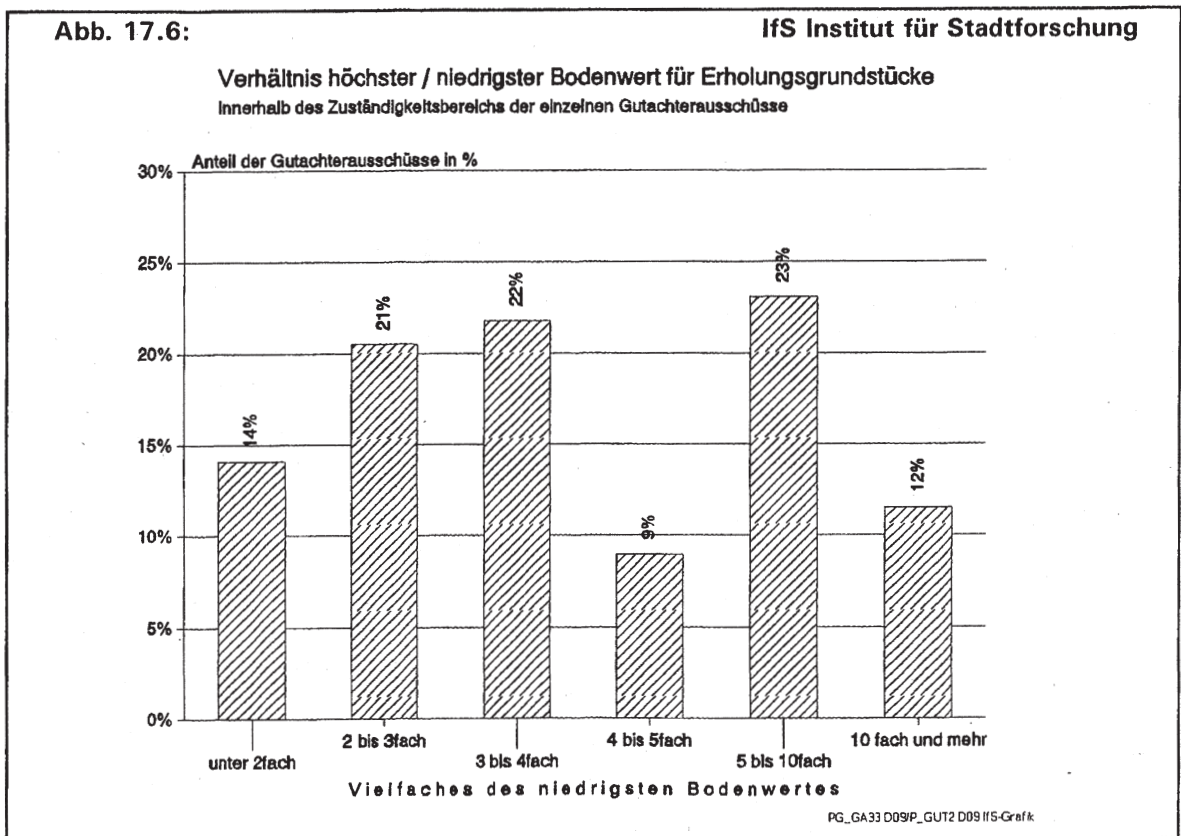
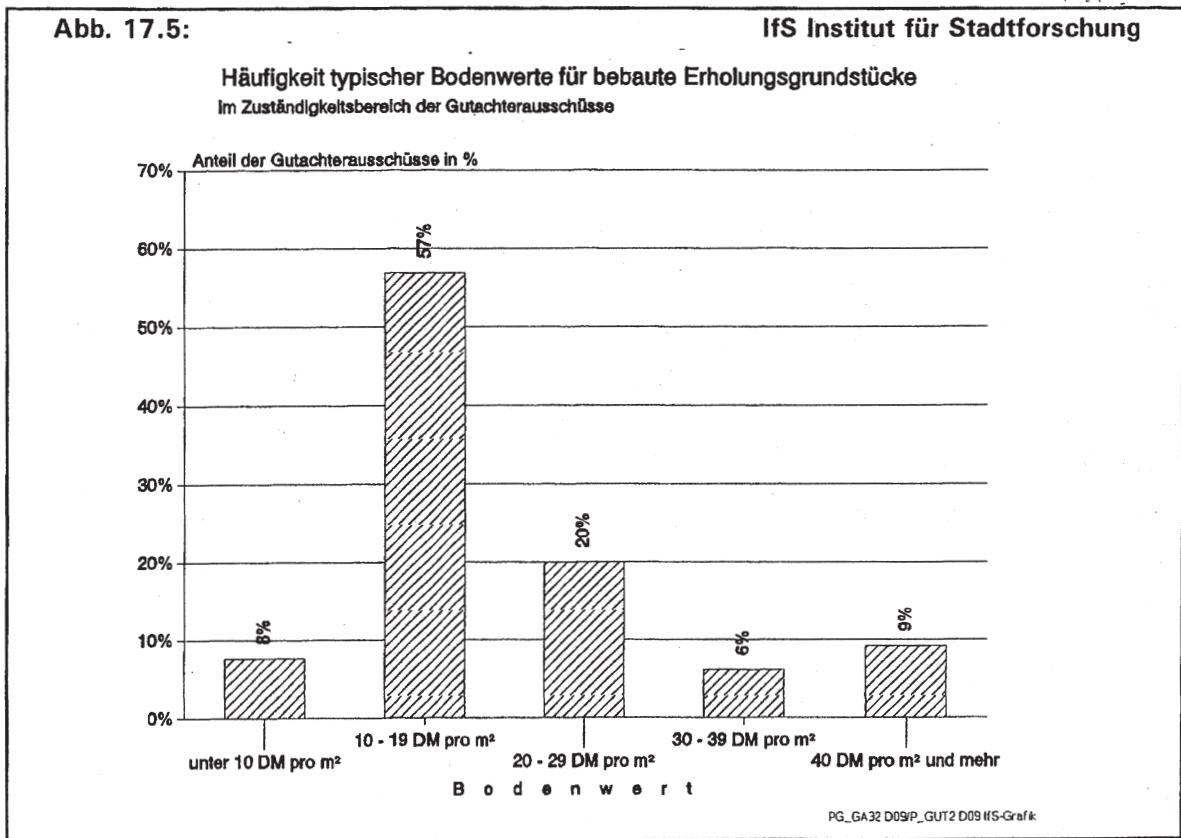
Die typischen Bodenwerte für bebaute Erholungsgrundstücke schwanken in den Zuständigkeitsbereichen zwischen 5 und 80 DM pro m². In 8% der Zuständigkeitsbereiche liegen sie dabei unter 10 DM pro m². 57% weisen einen Bodenwert zwischen 10 und 19 DM pro m² und 20% einen Bodenwert zwischen 20 und 29 DM pro m² auf. Höhere Bodenwerte zwischen 30 und 39 DM pro m² und ab 40 DM pro m² kommen bei 6% bzw. 9% der Zuständigkeitsbereiche vor (Abbildung 17.5).

Abbildung 17.6 zeigt die vielfach deutlichen Unterschiede bei den Bodenpreisen für bebaute Erholungsgrundstücke innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der einzelnen Gutachterausschüsse anhand des Verhältnisses zwischen dem höchsten und dem niedrigsten genannten Bodenwert (im folgenden auch als Vielfaches des niedrigsten Bodenwertes bezeichnet). Bei einem relativ kleinen Teil der Gutachterausschüsse (14%) liegt das Vielfache des niedrigsten Bodenwertes unter zwei (der höchste Bodenwert ist weniger als doppelt so hoch wie der niedrigste Bodenwert).

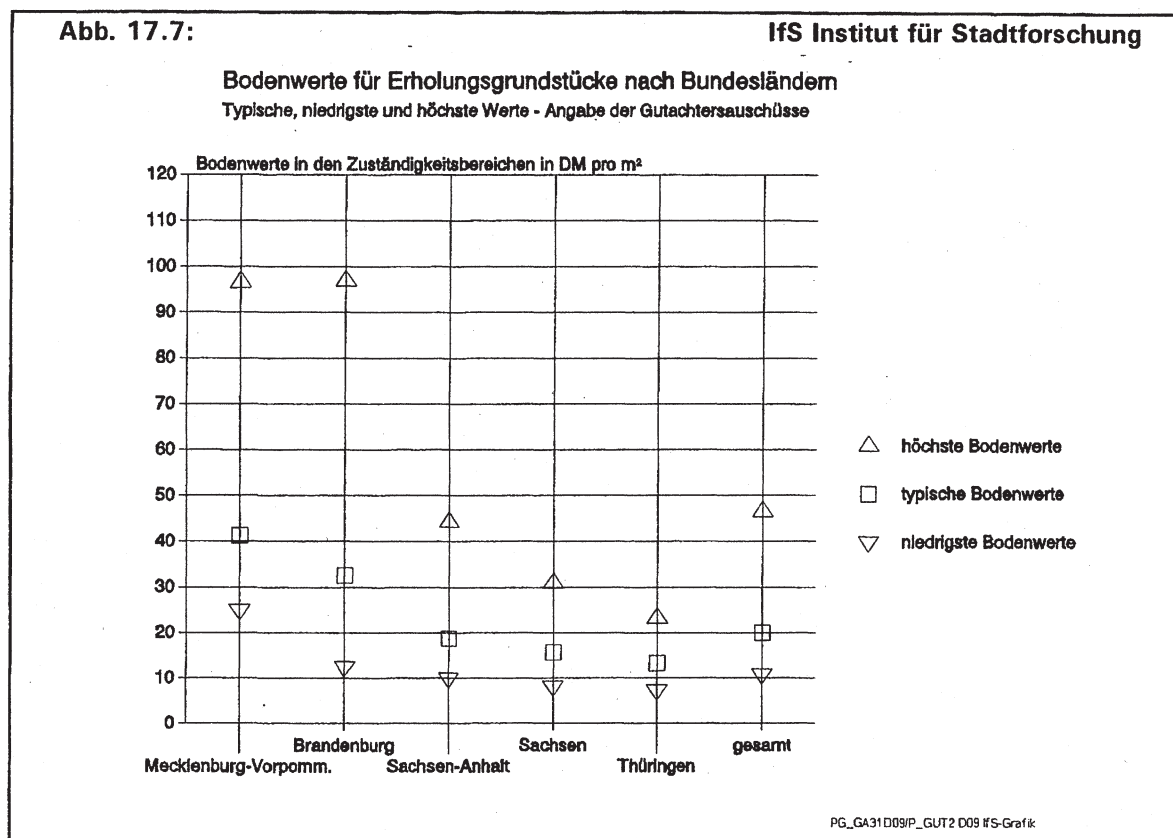
Bei einem relativ großen Teil der Gutachterausschüsse (43%) liegt der höchste Bodenwert für bebaute Erholungsgrundstücke um das Zwei- bis Vierfache über dem niedrigsten Wert und bei 9% zwischen dem Vier- und Fünffachen. Sehr große Spannen von dem Fünf- bis Zehnfachen bzw. mehr als Zehnfachen weisen 23% bzw. 12% der Gutachterausschüsse auf.

Wie Abbildung 17.7 zeigt, sind die typischen Bodenwerte für bebaute Grundstücke und die Spannen zwischen den niedrigsten und den höchsten Bodenwerten im jeweiligen Zuständigkeitsbereich der Gutachterausschüsse in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Die typischen Bodenwerte der Gutachterausschüsse sind im Schnitt in Mecklenburg-Vorpommern mit 41 DM pro m² am höchsten, gefolgt von Brandenburg mit 33 DM pro m². Die typischen Bodenwerte der übrigen Länder sind wesentlich niedriger: 19 DM pro m² in Sachsen-Anhalt, 16 DM pro m² in Sachsen und 13 DM pro m² in Thüringen. Bei den Bodenwerten läßt sich somit ein ähnliches Nord-Süd-Gefälle feststellen wie bei den Nutzungsentgelten für Erholungsgrundstücke (vergleiche hierzu Teil A).

Im folgenden werden die von den Gutachterausschüssen angegebenen höchsten und niedrigsten Bodenwerte in ihrem Zuständigkeitsbereich betrachtet, über die für die einzelnen Bundesländer Durchschnitte gebildet werden. Bei den durchschnittlichen höchsten Bodenwerten für bebaute Grundstücke in den Zuständigkeitsbereichen ist das Nord-Süd-Gefälle noch stärker ausgeprägt als bei den durchschnittlichen typischen Bodenwerten: Mecklenburg-Vorpommern 97 DM pro m², Brandenburg 97 DM pro m², Sachsen-Anhalt 44 DM pro m², Sachsen 31 DM pro m² und Thüringen 23 DM pro m². Bei den niedrigsten Bodenwerten ergibt sich eine entsprechend geringere Ausprägung des Gefälles: Mecklenburg-Vorpommern 25 DM pro m², Brandenburg 13 DM pro m², Sachsen-Anhalt 10 DM pro m², Sachsen 8 DM pro m² und Thüringen 7 DM pro m².



Anlage



Insgesamt zeigt sich eine heterogene Struktur der Bodenwerte für Erholungsgrundstücke, die sowohl von großen überregionalen Spannen als auch von unterschiedlichen Spannen innerhalb der Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse geprägt ist. Eine Erklärung hierfür ist, daß sich Erholungsgrundstücke sowohl in bebauten (teuren) Gemeindeteilen als auch abgelegenen (günstigen) Ortsteilen befinden, in städtischen (teuren) als auch ländlichen (günstigen) Regionsteilen, an landschaftlich äußerst attraktiven (teuren) Gegenden als auch auf unattraktiven Flächen (z. B. Nähe zu Emittenten). Das Zusammenwirken solcher unterschiedlicher Lagefaktoren führt offensichtlich zu einer sehr großen Spreizung der Bodenwerte.

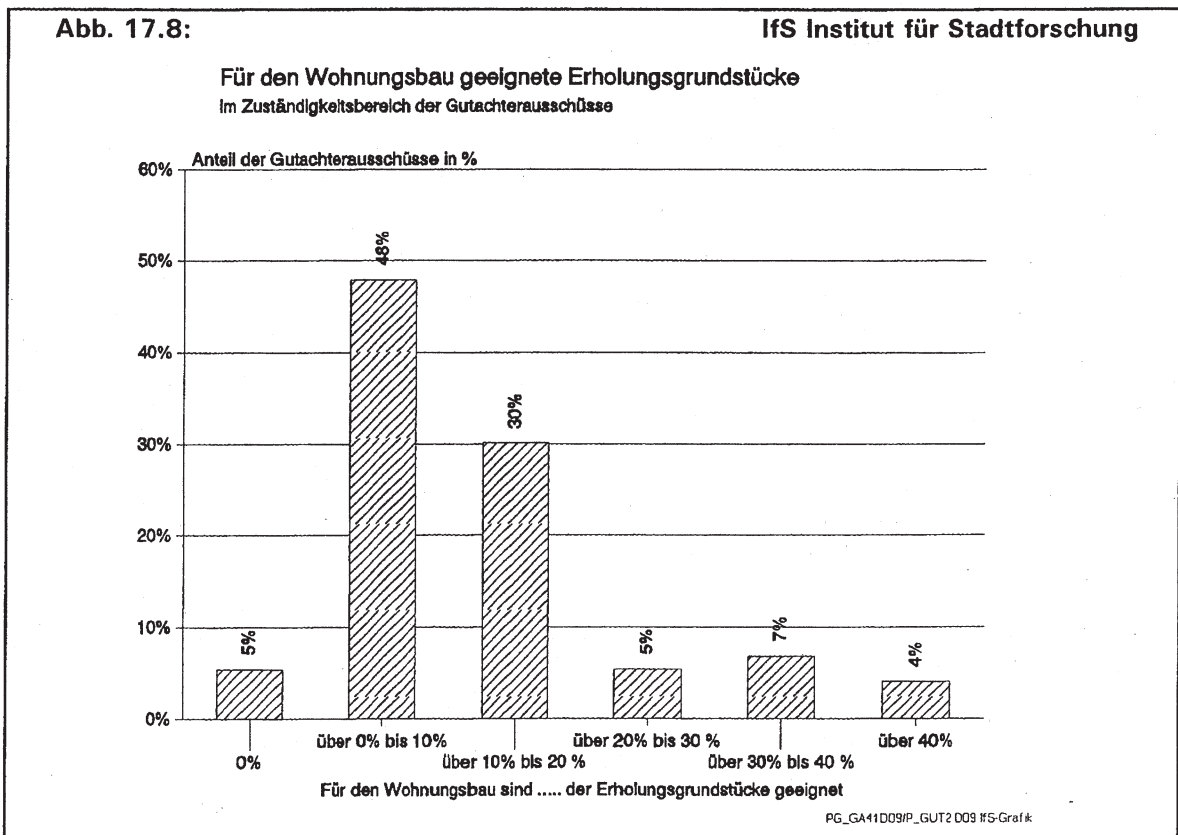
Die Strukturen bei den Bodenwerten, die sich in Abhängigkeit von bestimmten Merkmalen auf Grundlage der Befragung der Gutachterausschüsse feststellen ließen, weisen deutliche Parallelen zu den Strukturen bei Nutzungsentgelten für Erholungsgrundstücke auf. Dies trifft zum einen auf die Unterschiede in Abhängigkeit von der Bebauung der Grundstücke und zum anderen auf die großräumige Lage (nördliche und südliche Bundesländer) zu. Das festgestellte Nord-Süd-Gefälle spiegelt offensichtlich insbesondere naturräumliche Attraktivitäts- und Wertunterschiede wider.

17.3 Eignung von Erholungsgrundstücken für den Wohnungsbau

Die Bebaubarkeit von Erholungsgrundstücken mit Wohnungen ist zum einem für die Kündigungsschutzfristen nach § 23 SchuldRAnpG von Interesse, da Grundstückseigentümer, die ein Ein- oder Zweifamilienhaus für den Eigenbedarf bauen wollen, unter bestimmten Voraussetzungen früher kündigen können. Zum anderen kann bei einer Bebaubarkeit des Erholungsgrundstücks ein größeres Verwertungsinteresse des Eigentümers und ein größeres Konfliktpotential vermutet werden.

67% der Gutachterausschüsse machten Angaben, wie hoch schätzungsweise der Anteil der Erholungsgrundstücke in ihrem Zuständigkeitsbereich ist, die aufgrund von Bebauungsplänen, Satzungen oder Baurecht nach § 34 BauGB als Wohnungsbaugrundstück geeignet sind.

Lediglich in 5% der Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse ist keines der Erholungsgrundstücke für den Wohnungsbau geeignet. Knapp die Hälfte der Gutachterausschüsse gab an, daß es bebaubare Erholungsgrundstücke mit einem Anteil von unter 10% gibt und bei 30% liegt der Anteil der für den Wohnungsbau geeigneten Grundstücke zwischen 10% und 20% (Abbildung 17.8).



Anlage

Hohe Anteile an bebaubaren Erholungsgrundstücken kommen eher selten vor. In den Zuständigkeitsbereichen von 5% der Gutachterausschüsse liegt der Anteil bebaubarer Grundstücke zwischen 20% und 30% und bei 7% der Gutachterausschüsse zwischen 30% und 40%. Einen noch höheren Anteil als 40% an bebaubaren Grundstücken nannten 4% der Gutachterausschüsse. Der Durchschnitt aller antwortenden Gutachterausschüsse liegt bei einem Anteil von 16% für den Wohnungsbau nutzbaren Erholungsgrundstücken.

17.4 Fluktuation und Angebotssituation bei Erholungsgrundstücken

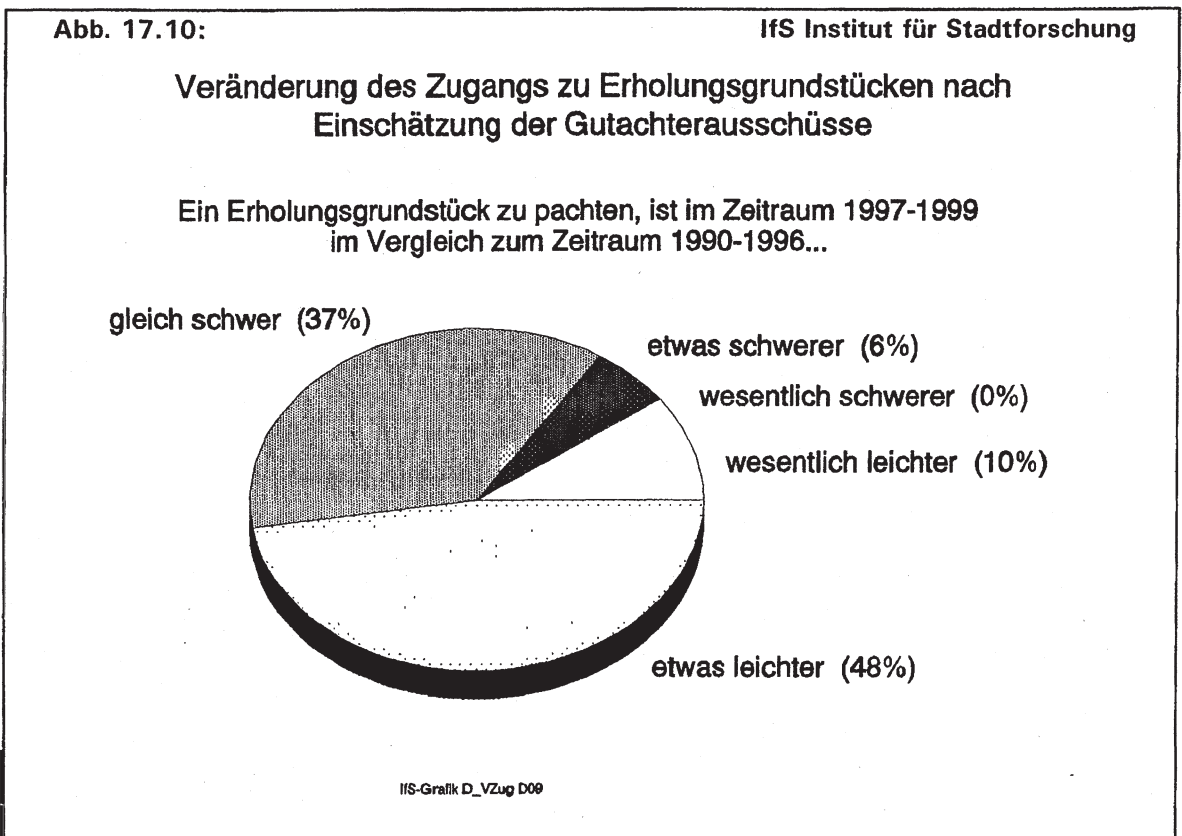
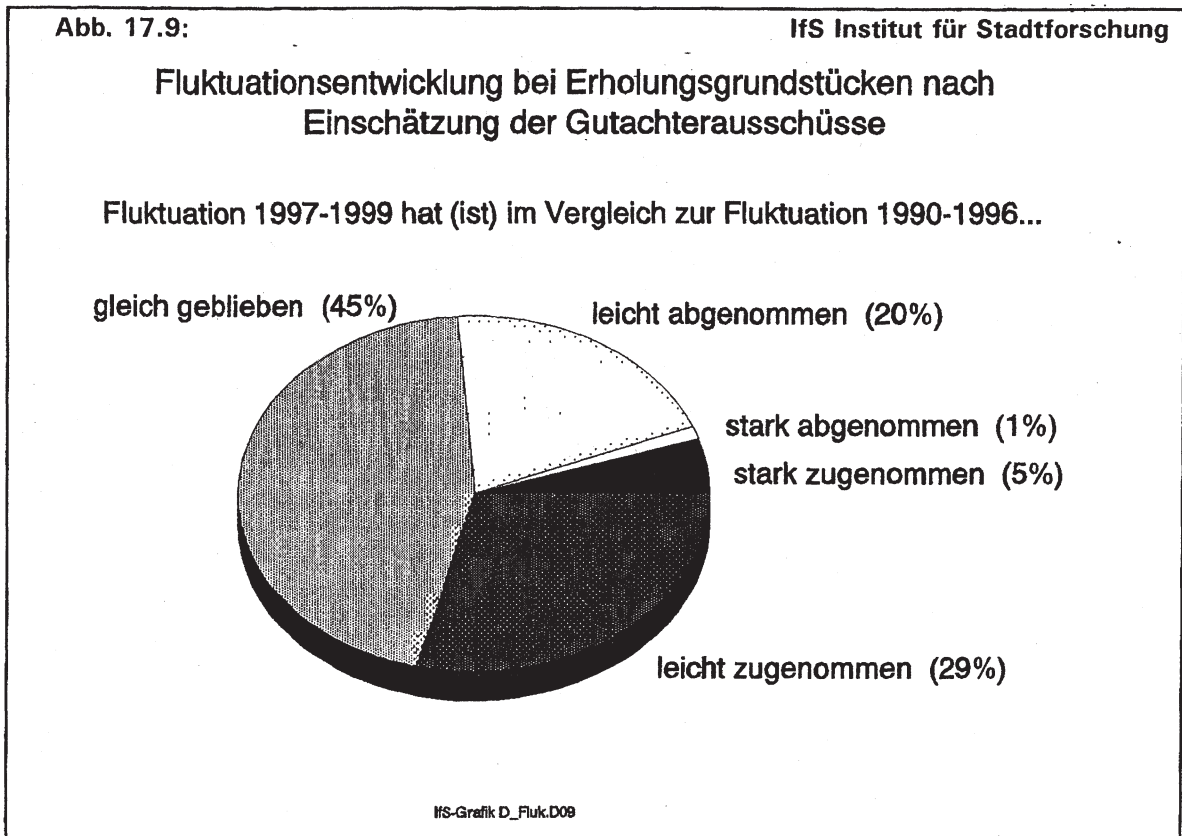
Die Gutachterausschüsse wurden gefragt, inwieweit sich die Fluktuation der Nutzer von Erholungsgrundstücken im Zeitraum von 1997 bis September 1999 im Vergleich zum Zeitraum von 1990 bis 1996 ihrer Einschätzung nach verändert hat. Die meisten Gutachterausschüsse (45%) sehen keine Unterschiede in der Fluktuation zwischen den beiden Betrachtungszeiträumen.

Der Anteil der Gutachterausschüsse, die gegen Ende der 90er Jahre eine Zunahme feststellen, ist jedoch etwas größer, als der umgekehrte Fall einer abnehmenden Fluktuation: 34% der Ausschüsse gehen von einer zunehmenden Fluktuation (darunter 29% eine leichte und 5% eine starke Zunahme) und 21% von einer abnehmenden Fluktuation (darunter 20% eine leichte Abnahme und lediglich 1% eine starke Abnahme) aus (Abbildung 17.9).

Eine Zunahme der Fluktuation ist üblicherweise ein Indikator dafür, daß eine Entspannung eines Marktes eingetreten ist und die Nachfrager ihre Vorstellungen besser bzw. schneller umsetzen können.² Dies bestätigen auch die folgenden Ausführungen zur Angebotssituation bei der Pacht von Erholungsgrundstücken.

Die Gutachterausschüsse wurden um eine Einschätzung gebeten, ob sich im Zeitraum von 1997 bis September 1999 im Vergleich zum Zeitraum von 1990 bis 1996 die Möglichkeit, ein Freizeit- und Erholungsgrundstück zu pachten, verändert hat. Eine deutliche Mehrheit der Gutachterausschüsse von 58% schätzt ein, daß es seit 1997 leichter ist, ein Erholungsgrundstück zu pachten als in den Jahren davor, wobei 48% einen etwas leichteren und 10% einen wesentlich leichteren Zugang sehen (Abbildung 17.10).

² Der Zusammenhang zwischen erhöhter Fluktuation und Marktentspannung läßt sich regelmäßig auch in anderen Bereichen des Immobilienmarktes beobachten, so zum Beispiel auf dem Mietwohnungsmarkt.



Anlage

Daß es gleich schwer geblieben ist, ein Erholungsgrundstück zu pachten, meinen 37% der Gutachterausschüsse. Eine Erschwernis sehen lediglich 6% der Gutachterausschüsse, darunter aber keiner eine wesentliche Erschwernis.

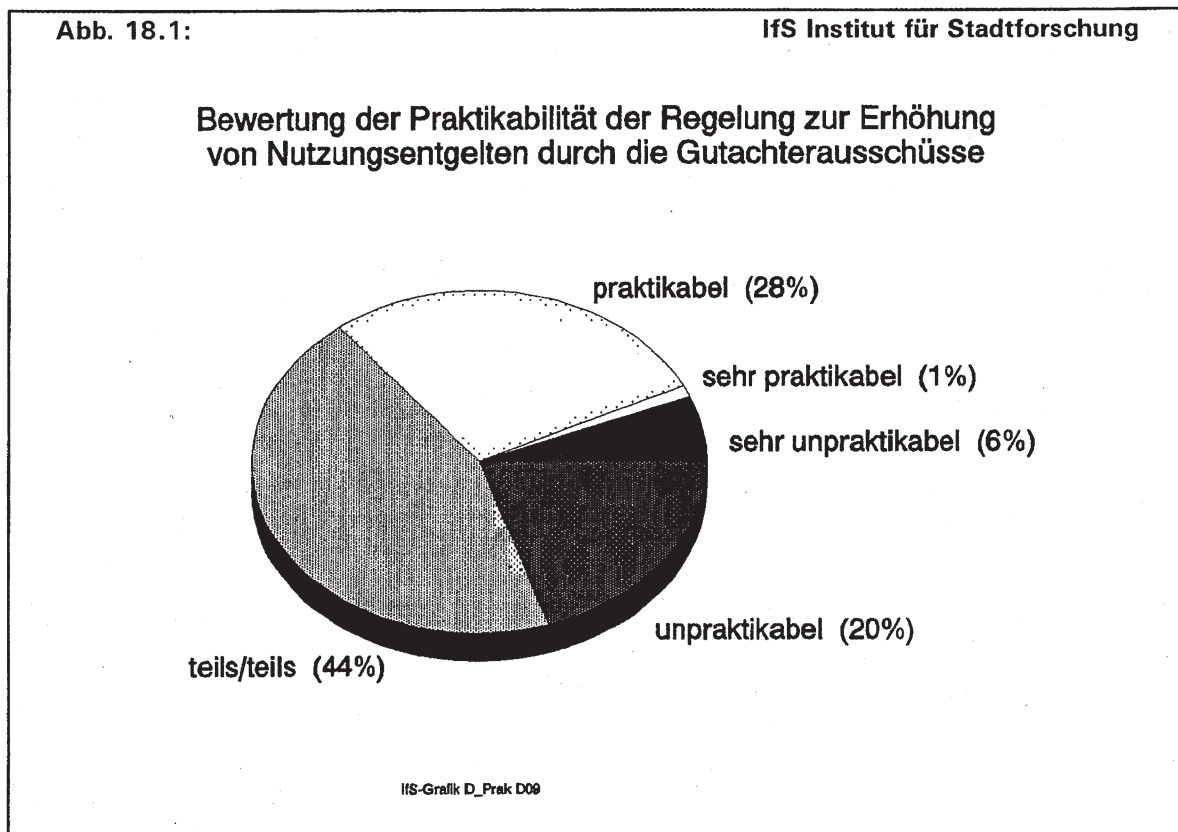
Die Einschätzungen der Gutachterausschüsse zur Möglichkeit, ein Grundstück zu pachten, weisen (mehr noch als die Entwicklung der Fluktuation) auf Tendenzen zu einer gewissen Marktentspannung seit 1997 hin. Zwischen den Bundesländern gibt es dabei gewisse Unterschiede: In Sachsen-Anhalt und Sachsen meinen 78% bzw. 71% der Gutachterausschüsse, es sei (wesentlich bzw. etwas) leichter geworden, ein Grundstück zu pachten. In den übrigen Ländern ist dieser Anteil spürbar niedriger: in Mecklenburg-Vorpommern 54%, in Thüringen 48% und in Brandenburg 46%.

18. Bewertung der Praxis der Nutzungsentgeltverordnung durch die Gutachterausschüsse

Gegenstand dieses Kapitels ist die Bewertung der Nutzungsentgeltverordnung durch die Gutachterausschüsse. Hierbei spielen die Praktikabilität der Nutzungsentgeltverordnung, die mit der Anwendung verbundenen Schwierigkeiten und der Änderungsbedarf aus Sicht der Gutachterausschüsse eine Rolle.

Praktikabilität der Nutzungsentgeltverordnung

Die Bewertung der Praktikabilität der Regelung zur Erhöhung von Nutzungsentgelten für Freizeit- und Erholungsgrundstücken zeigt kein eindeutiges Meinungsbild der Gutachterausschüsse. Der größte Teil der Gutachterausschüsse (44%) hält die Regelung für teils praktikabel und teils unpraktikabel (Abbildung 18.1).



Anlage

Bei den Gutachterausschüssen, die eine eindeutige Bewertung vornehmen, halten sich positive und negative Einschätzungen nahezu die Waage: 28% halten die Regelung für praktikabel und 1% für sehr praktikabel. Demgegenüber halten 20% die Regelung für unpraktikabel und 6% für sehr unpraktikabel. Bei den Einschätzungen zeigen die Gutachterausschüsse, die Gutachten erstellt haben, also Erfahrungen besitzen, kaum von der Gesamtheit der Gutachterausschüsse abweichende Einschätzungen.

Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung der Nutzungsentgeltverordnung

Die Frage, ob es bei der praktischen Anwendung der Nutzungsentgeltverordnung Schwierigkeiten gab, bejahten 57% der Gutachterausschüsse. Gut zwei Fünftel der Gutachterausschüsse hatten keine Schwierigkeiten (43%). Dabei hatten die Gutachterausschüsse mit Gutachtenerfahrung gleichermaßen Probleme wie die Gesamtheit der Gutachterausschüsse. Bei geringen Fallzahlen deuten sich jedoch Unterschiede in den einzelnen Bundesländern an: In Brandenburg/Berlin sowie Sachsen werden deutlich überdurchschnittlich von den Gutachterausschüssen Schwierigkeiten angeführt (über 70%), in Sachsen-Anhalt hingegen deutlich unterdurchschnittlich (20%). In Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen weichen die Angaben wenig von der Gesamtheit ab.

Die Gutachterausschüsse mit Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung der Nutzungsentgeltverordnung spezifizierten in einer offenen Antwortkategorie die Art der (insbesondere) aufgetretenen Schwierigkeiten. Mit Abstand am häufigste Schwierigkeit ist das Fehlen von Vergleichsentgelten bzw. das Problem, die Vergleichsdaten zu erheben (27%; Abbildung 18.2).

Darunter führen 6% der Gutachterausschüsse explizit das Fehlen der Daten von privaten Eigentümern und die dadurch unvollständige Marktübersicht an. Als weitere Konkretisierung werden die generell zu geringe Zahl von Neuabschlüssen sowie die mangelnde Kenntnis über die Fortentwicklung der Entgelte der frei vereinbarten Nutzungsverträge angeführt (jeweils Einzelnennungen).

In der Summe wird recht häufig die Ausgestaltung einzelner Normen der Nutzungsentgeltverordnung als Schwierigkeit für die praktische Anwendung benannt (14%), darunter von einigen Gutachterausschüssen:

- das Fehlen einer Auskunftspflicht für nicht kommunale Eigentümer (analog § 7 Abs. 2 NutzEV);

Anlage

- die eingeschränkte Kompatibilität der beiden Verfahren nach § 3 NutzeV; zum einen wird angeführt, daß über Vergleichswertverfahren Entgelte ermittelt werden, die einer (zu hohen) Bodenwertverzinsung von bis zu 14% entsprechen; zum anderen ergeben sich bei Anwendung des niedrigen Zinsfußes¹ unplausibel geringe Entgelte.

Von einzelnen Gutachterausschüssen wurde zusätzlich genannt:

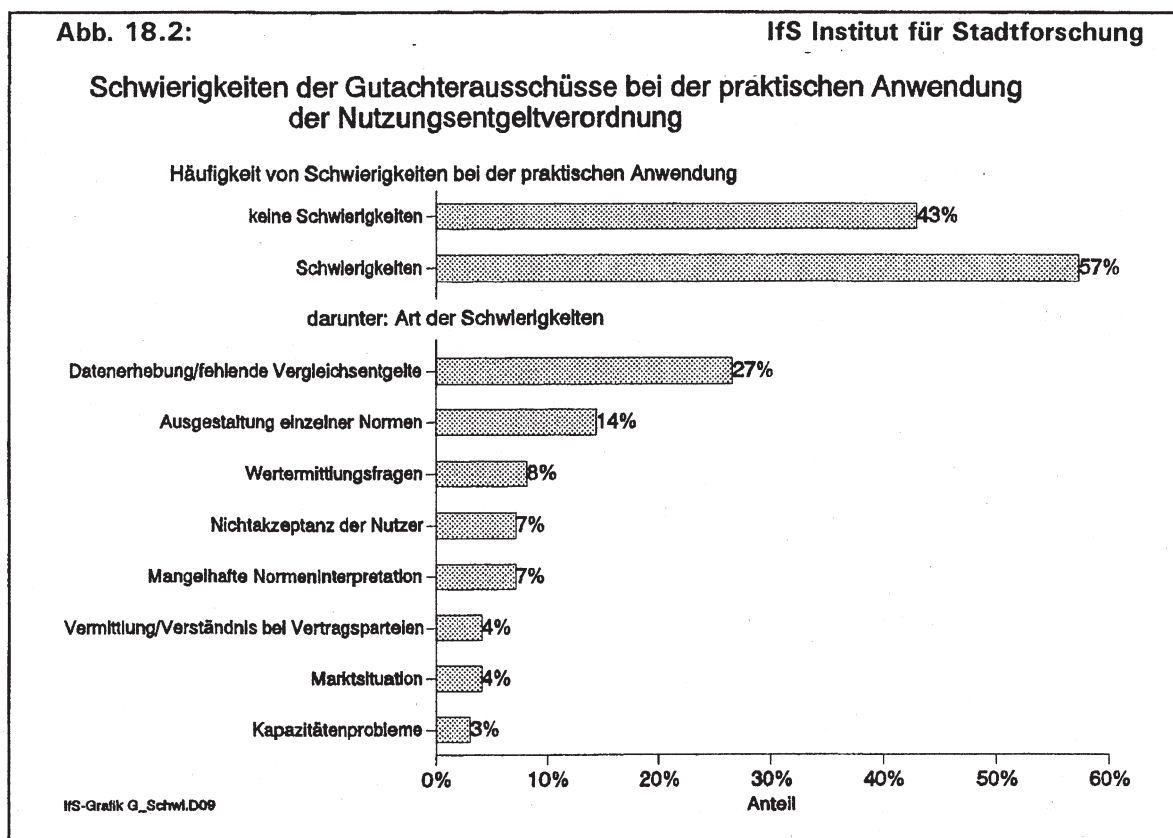
- die (zu ungenaue) Begriffsabgrenzung des "vergleichbar genutzten Grundstücks" (§ 3 Abs. 2 NutzeV);
- die (zu ungenaue) Begriffsabgrenzung der "Ortsüblichkeit" (§ 3 Abs. 2 NutzeV);
- die (zu ungenauen) Anforderungen an die Erläuterung der Erhöhung (§ 6 Abs. 1 S. 2 und 3 NutzeV);
- die eingeschränkte Kompatibilität zwischen der Pflicht, Auskünfte über Entgelte anonymisiert zu erteilen (§ 7 Abs. 1 S. 2 NutzeV) und der Anforderung, bei der Erläuterung zumindest drei vergleichbare Grundstücke zu benennen (§ 6 Abs. 1 S. 3 NutzeV);
- die Differenzierung der Entgelte für baulich genutzte bzw. nicht baulich genutzte Grundstücke (§ 3 Abs 1. Nr. 1 NutzeV), obwohl der Bodenwert gleich ist;
- der (zu schnelle) Jährlichkeitsrhythmus der Erhöhungsschritte (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 und 5 NutzeV).

Schwierigkeiten zu Fragen der Wertermittlung führen 8% der Gutachterausschüsse an. Vom Bedeutung sind darunter (jeweils 3%) vor allem das Fehlen von eindeutigen Wertermittlungsmodellen sowie Probleme hinsichtlich der Verwertung der Gemeindeauskünfte (keine Widerspiegelung der Marktsituation). Einzelnennungen beziehen sich auf die Frage der Berücksichtigung von Erschließungsleistungen bei der Entgeltbemessung sowie die Handhabung besonderer Nutzungsarten (z. B. Bootshäuser).

Die Nichtakzeptanz der Ergebnisse der von Gutachterausschüssen ermittelten Vergleichsentgelte oder der Vergleichbarkeit mitgeteilter vereinbarter Entgelte wird von 7% der Gutachterausschüsse angeführt. Vereinzelt wird dabei auch auf die Rolle der Nutzerverbände verwiesen.

¹ Anscheinend wird hier auf die amtliche Begründung zur konkreten Bestimmung des Zinssatzes Bezug genommen, nach der die Verzinsung des Bodenwertes hinter dem Zinssatz nach § 3 des Erholungsnutzungsgesetzes zurückbleiben sollte.

Anlage



Eine mangelhafte Interpretation der Rechtsnormen führen ebenfalls 7% der Gutachterausschüsse als Schwierigkeit an. Die konkreteren Beispiele verweisen dabei vor allem auf Probleme seitens der Eigentümer: beispielsweise daß die "Kappungsgrenze der Ortsüblichkeit übersehen wird", daß die Erhöhungsschritte der Nutzungsentgeltverordnung als Erhöhungsrichtlinie interpretiert werden oder daß mangels Vergleichsmöglichkeiten bei frei vereinbarten Entgelten eine Orientierung an den Maximalschritten nach § 3 Abs. 1 NutzEV erfolgt.

Im engen Zusammenhang zu der Nichtakzeptanz der Vergleichsentgelte seitens der Nutzer oder der mangelhaften Rechtsinterpretation insbesondere seitens der Eigentümer sind auch die Schwierigkeiten der Gutachterausschüsse zu sehen, die generelle Vermittlungs- und Verständnisprobleme gegenüber bzw. bei den Vertragsparteien anführen (4%).

Spezifische Marktbedingungen führen 4% der Gutachterausschüsse als Schwierigkeit an. Hier wird zum einen die Dominanz des lokalen Marktes durch kommunale Eigentümer genannt, zum anderen das schnelle Erreichen der Ortsüblichkeit über die Erhöhungen, so daß keine gewünschte schrittweise Angleichung erfolgte.

Anlage

Am seltensten wurden explizit Kapazitätenprobleme der Gutachterausschüsse als Schwierigkeit angeführt (3%). Hierbei ist allerdings auf den engen Zusammenhang mit den häufigen Schwierigkeiten bei der Erhebung von Vergleichsentgelten zu verweisen, die auch eine Frage der Ressourcen und des Aufwandes sind.

Insgesamt wurde somit von einem größeren Teil der Gutachterausschüsse das Fehlen von Vergleichsentgelten und die damit verbundenen Verfahrensprobleme bei der Bestimmung der ortsüblichen Entgelte als Hauptproblem vorgebracht. Ansonsten handelt es sich bei den benannten Schwierigkeiten in erster Linie um eine Fülle von Einzelschwierigkeiten, die aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse offensichtlich eine verschiedene bzw. nur eine vereinzelte Relevanz besitzen.

Bedarf zur Änderung der Nutzungsentgeltverordnung

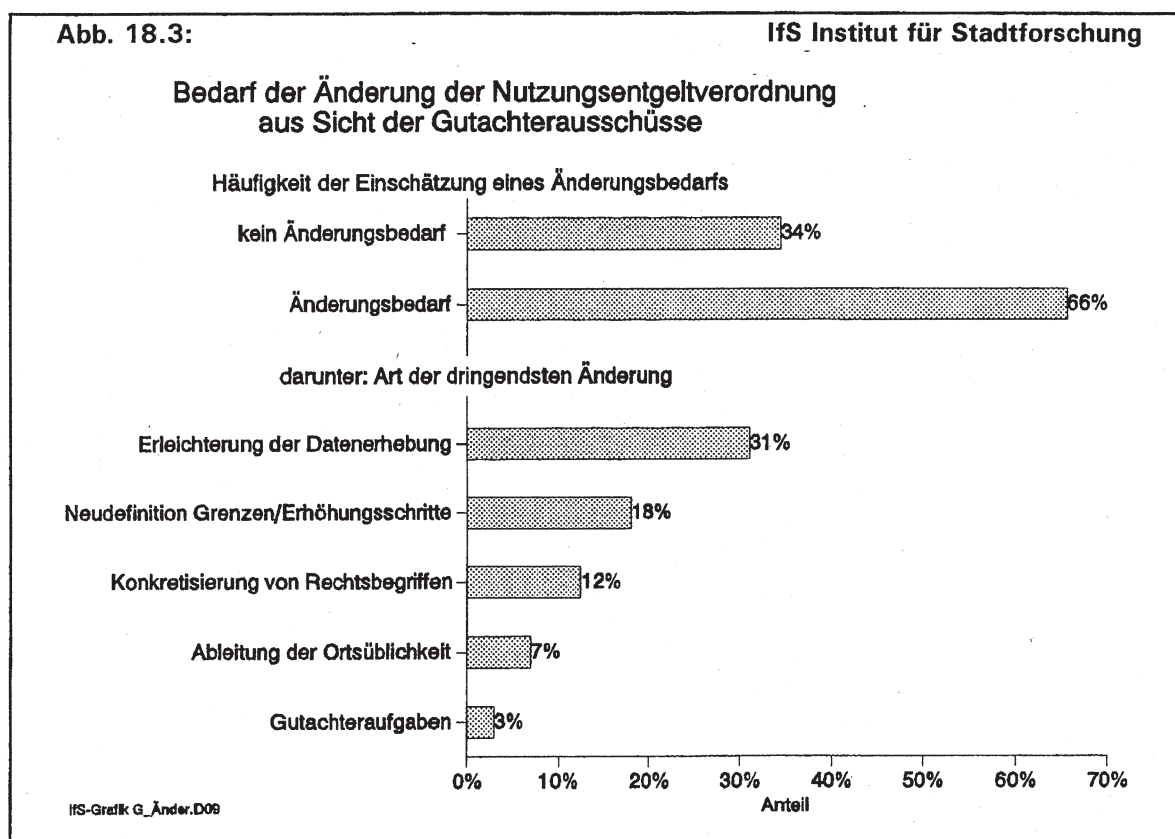
Einen Änderungsbedarf der Nutzungsentgeltverordnung sehen zwei Drittel der Gutachterausschüsse (66%). Der Anteil der Gutachterausschüsse, die sich für Änderungen der Nutzungsentgeltverordnung aussprechen, ist damit höher, als der Anteil derer, die bei der praktischen Anwendung Schwierigkeiten hatten² (Abbildung 18.3).

Gutachterausschüsse mit Gutachtenerfahrung überhaupt sowie mit Gutachtenerfahrung seit Änderung der Nutzungsentgeltverordnung sprechen sich gleichermaßen wie die Gesamtheit der Gutachterausschüsse für Änderungen aus. Bei geringen Fallzahlen deuten sich jedoch Unterschiede in den einzelnen Bundesländern an, die äquivalent zu den Verteilungen bei den praktischen Schwierigkeiten sind: In Brandenburg/Berlin sowie Sachsen werden deutlich überdurchschnittlich häufig von den Gutachterausschüssen Änderungen gefordert (über 75%)³, in Sachsen-Anhalt hingegen deutlich unterdurchschnittlich (30%). In Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen weichen die Beurteilungen nur leicht von der Gesamtheit ab (maximal zehn Prozentpunkte).

² Zehn Gutachterausschüsse, bei denen es keine praktischen Schwierigkeiten gab, sahen einen Änderungsbedarf; fünf Gutachterausschüsse, die einzelne praktische Schwierigkeiten benannten, sahen keinen Änderungsbedarf.

³ Im Raum Brandenburg/Berlin sieht einzig ein Ausschuss keinen Änderungsbedarf.

Anlage



Am häufigsten werden als dringendste Änderungen Erleichterungen der Erhebung von Daten über frei vereinbarte Nutzungsentgelte vorgeschlagen (31%). Darunter werden zwei Formen besonders häufig genannt:

- zum einen eine Anzeige- oder Mitteilungspflicht für Entgeltverträge, wobei z. T. auf eine analoge Ausgestaltung zu § 195 Baugesetzbuch verwiesen wird (14%);
- zum anderen die Erweiterung der Auskunftspflicht nach § 7 Abs. 2 NutzEV auf nicht-kommunale Eigentümer (14%).⁴

Des weiteren wird von zwei Gutachterausschüssen die Ermittlung von Vergleichsentgelten durch die Gemeinden vorgeschlagen.

⁴ Die Frage zum Verbesserungsbedarf der Auskunftspflicht wurde auch einzeln, nicht in Relation zu anderen Änderungsmöglichkeiten gestellt. Dabei sahen 41% der Gutachterausschüsse einen Verbesserungsbedarf der Auskunftspflicht (siehe Kapitel 14).

Anlage

Am zweithäufigsten werden Änderungen vorgeschlagen, die sich auf die Neudefinition der Obergrenzen der Entgelterhöhung oder der Erhöhungsschritte beziehen und damit Fragen umfassen, die sich nicht unmittelbar auf die Tätigkeit der Gutachterausschüsse im engeren Sinne beziehen. Die Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung der Grenzen und Erhöhung unterscheiden sich teilweise stark, geben insoweit keine Hinweise für eine besonders häufig als sinnvoll erachtete Neudefinition der Grenzen, sondern stellen vielmehr ein Ideenspektrum dar. Von einigen Gutachterausschüssen wurde hierzu genannt:

- die Einführung von (übergeordneten) Richtwerten oder Vorgaben, die Gebietstypen oder Strukturmerkmale berücksichtigen;
- die Staffelung der Erhöhungsschritte nach räumlichen (territorialen) Gesichtspunkten;
- Neubestimmung der Obergrenze der Erhöhung nach dem Verkehrswert der Erholungsgrundstücke (z. B. Entgelt max. 5% des Verkehrswertes) oder Strukturmerkmalen (z. B. Gemeindegröße, Erschließungsstand).

Von einzelnen Gutachterausschüssen wurde zusätzlich genannt:

- Neubestimmung der Obergrenze für Nutzungsentgelte unter Berücksichtigung der von den Nutzern geleisteten Aufwendungen (z. B. Erschließungen und Anpflanzungen);
- Reduzierung der Unterschiede zwischen Nutzungsentgelten und Kleingartenpachten;
- Reduzierung der Höhe der einzelnen Erhöhungsschritte;
- Verzicht auf jährliche Erhöhungen;
- andere Empfehlungen zur Höhe des Zinssatzes (siehe amtliche Begründung zur NutzEV);
- Aufgabe der Differenzierung zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken;
- Differenzierung der Entgelte nach der möglichen baurechtlichen Nutzung (Berücksichtigung von Baurechten aufgrund § 34 Baugesetzbuch).

An dritter Stelle der Änderungsvorschläge stehen Forderungen nach der Konkretisierung von Rechtsbegriffen der Nutzungsentgeltverordnung. Diese, im wesentlichen auf eine Reduzierung des Ermessens- oder Interpretationsraums der Gutachter und der Vertrags-

Anlage

parteien ausgerichteten Vorschläge, werden von 12% der Gutachterausschüsse benannt. Während einige nur allgemein eine Konkretisierung wünschen, beziehen sich andere auf eine genauere Abgrenzung der "Ortsüblichkeit" (z. B. geographische Abgrenzung) und der "vergleichbar genutzten Grundstücke" sowie eine rechtliche Eingrenzung der Zinssätze des Bodenwertverzinsungsverfahrens.

7% der Gutachterausschüsse schlagen Änderungen zur Ableitung des ortsüblichen Entgelts vor. Die einzelnen Vorschläge unterscheiden sich dabei deutlich: die Gleichwertigkeit beider Ableitungsmethoden, die ausschließliche Ableitung des ortsüblichen Entgelts durch Bodenwertverzinsung, die Einbeziehung von Entgelterhöhungen, die ohne Widerspruch der Nutzer angenommen wurden, in das Vergleichsverfahren oder die Einbeziehung aller Entgelte ("ortsüblich sind alle Entgelte") oder die Beschränkung der Ableitung auf die Bestimmung des ortsüblichen Entgelts auf Regelgrundstücke bzw. bestimmte Grundstückseigenschaften (analog der Bodenrichtwertbestimmung).

Des weiteren schlagen 3% Änderungen der Gutachteraufgaben vor. Dies sind vor allem auf die Entlastung der Gutachterausschüsse insgesamt ausgerichtete Änderungen, wie z. B. der Verzicht auf den ausdrücklichen Hinweis der Bearbeitung durch den Gutachterausschuß oder gar das völlige Ausklammern der Gutachterausschüsse aus der Ermittlung der ortsüblichen Entgelte.

Teil D: Zusammenfassung der Ergebnisse

19. Zusammenfassung der Ergebnisse

19.1 Praxis der Nutzungsentgeltverordnung

Im folgenden wird auf der Grundlage der Ergebnisse der Befragungen die Praxis der Nutzungsentgeltverordnung (NutzeV) zusammenfassend dargestellt und bewertet. Wesentliches Ziel der Nutzungsentgeltverordnung ist, eine schrittweise Heranführung der Nutzungsentgelte an die ortsüblichen Entgelte für Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern zu erreichen, die den besonderen Bedingungen von Nutzungsverhältnissen Rechnung trägt, deren Verträge vor dem 3.10.1990 geschlossen wurden. Voraussetzung für eine Heranführung der Nutzungsentgelte an die ortsüblichen Entgelte ist die Herausbildung eines Marktes für Erholungsgrundstücke mit frei vereinbarten Nutzungsentgelten, die sich an nutzungswertbezogenen Merkmalen der Grundstücke orientieren.

Für eine Bewertung der Wirkungen der Nutzungsentgeltverordnung ist die Beantwortung folgender Fragen von Interesse:

- Hat sich ein Markt für Erholungsgrundstücke gebildet?
- Orientieren sich die frei vereinbarten Nutzungsentgelte an marktgerechten Merkmalen?
- Schlägt sich der Markt in einer regionalen und sachlichen Differenzierung der Entgelte nieder, die der NutzeV unterliegen?
- Besteht eine ausreichende Markttransparenz?
- Weist die Anwendung der Instrumente der NutzeV Schwierigkeiten auf?
- Wie weit ist die Heranführung der NutzeV-Entgelte an die ortsüblichen Entgelte erfolgt?
- Wie sind die erreichte Höhe der Entgelte und die damit verbundenen Belastungen der Nutzer zu bewerten?
- Gibt es Konflikte, und welcher Art sind sie?

Im folgenden wird auf diese Fragen näher eingegangen.

Anlage

Herausbildung eines Marktes und Differenzierung der Nutzungsentgelte

Für die Einschätzung, in welchem Maße sich bei der Nutzung von Erholungsgrundstücken ein Markt herausgebildet hat, ist zum einen die Entwicklung der Fluktuation und zum anderen die Entwicklung der Entgelte von Bedeutung. Seit 1990 hat bereits ein erheblicher Nutzerwechsel bzw. Abschluß neuer Verträge stattgefunden (bei knapp einem Drittel der Grundstücke). Die jährliche Fluktuation ist zwar nicht sehr hoch, insgesamt existiert inzwischen jedoch eine erhebliche Masse an frei vereinbarten Entgelten, die sich zudem laufend weiter erhöht.

Die Struktur der frei vereinbarten Entgelte weist bereits eine deutliche regionale Differenzierung auf, die sich vor allem an landschaftsbezogenen Attraktivitätsmerkmalen und der Erreichbarkeit bzw. Nähe zu Zentren orientiert. Darüber hinaus variieren die frei vereinbarten Entgelte in hohem Maße nach Qualitätsmerkmalen der Grundstücke und deren Bebauung. Die bisherige Preisbildung bei den frei vereinbarten Nutzungsentgelten stellt somit grundsätzlich eine gute Orientierungsgrundlage für die Nutzungsentgelte dar, die der NutzEV unterliegen.

Die NutzEV hat nur im ersten Erhöhungsschritt von 1993 differenzierte Erhöhungsmöglichkeiten für bebaute und unbebaute Grundstücke vorgesehen. Bei allen folgenden Schritten gab es keine nach Merkmalen der Grundstücke differenzierten Erhöhungssätze. Insofern hätte erwartet werden können, daß die Nutzungsentgelte aufgrund der einheitlichen Erhöhungsschritte keine große Streuung, sondern eine sehr einheitliche Höhe aufweisen. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Offensichtlich ist die Praxis nicht von einer schematischen Anwendung der Erhöhungsschritte der NutzEV geprägt. Vielmehr wurde von den Eigentümern eine an Qualitätsmerkmalen der Grundstücke bzw. an den frei vereinbarten Entgelten orientierte Erhöhung der NutzEV-Entgelte vorgenommen. Dies betrifft sowohl die Häufigkeit der Erhöhungen als auch die Ausschöpfung der Erhöhungsschritte. Die Nutzungsentgelte, die der NutzEV unterliegen, haben sich dadurch bereits erheblich den Strukturen der frei vereinbarten Entgelte angepaßt. Entsprechend läßt sich auch bei den NutzEV-Entgelten bereits eine spürbare räumliche und qualitätsbezogene Differenzierung feststellen.

Unterschiede in der Marktsituation und der Markttransparenz

Die einzelnen örtlichen Märkte für Erholungsgrundstücke sind von einer sehr unterschiedlichen Situation geprägt. Die Unterschiede ergeben sich zum einen durch die jeweilige

Anlage

Zahl der Erholungsgrundstücke am Ort bzw. im Gebiet und zum anderen durch die Marktdominanz von kommunalen Eigentümern in Verbindung mit bestimmten Handlungsweisen bei Entgelterhöhungen.

Die im vorangegangenen Abschnitt dargestellte Differenzierung der NutzEV-Entgelte und die Orientierungsmöglichkeit an den frei vereinbarten Entgelten treffen auf den größten Teil der Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern zu. Insbesondere in Orten bzw. Gebieten mit einer großen Zahl von Erholungsgrundstücken haben sich inzwischen relativ klare Marktstrukturen bzw. eine Markttransparenz herausgebildet.

Für Erholungsgrundstücke in Orten bzw. Gebieten, in denen es nur wenige Erholungsgrundstücke gibt, existieren jedoch z. T. erhebliche Probleme hinsichtlich der Herausbildung eines Marktes bzw. der Markttransparenz. Die Probleme auf diesen örtlichen Märkten bestehen insbesondere darin, daß für die Vertragsparteien weitgehend Unklarheit darüber besteht, wie hoch das ortsübliche Entgelt bzw. welche Höhe der Nutzungsentgelte für das jeweilige Grundstück in Abhängigkeit von den speziellen Merkmalen angemessen ist.

Probleme der Markttransparenz ergeben sich aber nicht nur aus der Größe der örtlichen Märkte für Erholungsgrundstücke, sondern auch aus der häufigen Marktdominanz von kommunalen Eigentümern und dem unterschiedlichen Verhalten von privaten und kommunalen Eigentümern bei Festlegung der Höhe von frei vereinbarten Entgelten. Viele der kommunalen Eigentümer machen keinen Unterschied in der Höhe der NutzEV-Entgelte und der frei vereinbarten Entgelte, so daß beide Arten von Entgelten in etwa die gleiche Höhe aufweisen. Private Eigentümer verhalten sich anders: Sie verlangen bei Neuverträgen weitaus höhere Entgelte als bei NutzEV-Verträgen. Die frei vereinbarten Entgelte von privaten Eigentümern sind dadurch wesentlich höher als die von kommunalen Eigentümern.

Durch dieses unterschiedliche Verhalten von kommunalen und privaten Eigentümern spalten sich viele örtliche Märkte in zwei separate Teilmärkte auf, in denen Erholungsgrundstücke mit vergleichbaren Merkmalen bzw. ähnlicher Qualität sehr unterschiedliche frei vereinbarte Entgelte aufweisen, je nachdem, ob sie in kommunaler Hand oder in privater Hand sind. Auf solchen Märkten ist es schwierig, Klarheit über die Höhe des ortsüblichen Entgelts zu gewinnen bzw. bei der Erhöhung von NutzEV-Entgelten Einigkeit zwischen den Vertragsparteien herzustellen. Aus diesem Grunde sind die Erhöhungen in diesen Märkten konfliktträchtig.

Anlage

Die dargestellten Probleme ungenügender Transparenz auf einigen Märkten und die mit ihnen verbundenen Schwierigkeiten der Ermittlung von ortsüblichen Entgelten sind keine Mängel, die sich aus einzelnen Regelungen der Nutzungsentgeltverordnung ergeben. Vielmehr gehen sie auf die Situation auf den entsprechenden örtlichen bzw. regionalen Märkten zurück, die "Kleinstmärkte" sind bzw. durch separate Teilmärkte (sehr unterschiedliche frei vereinbarte Entgelte bei privaten und kommunalen Eigentümern in Verbindung mit Dominanz kommunaler Eigentümer) geprägt sind.

Bewertung der Praxis der Gutachterausschüsse

Die Aufgaben, die die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte nach der NutzEV haben, sind vor dem Hintergrund der sehr heterogenen Märkte für Erholungsgrundstücke in den neuen Ländern zu sehen. Entsprechend unterscheiden sich die Häufigkeit der zu den ortsüblichen Entgelten nach § 7 Abs. 1 Satz 1 NutzEV erstellten Gutachten und die angewandten Verfahren zwischen den Gutachterausschüssen in erheblichem Maße (ähnliches gilt für die Auskünfte der Gutachterausschüsse nach § 7 Abs. 1 Satz 2 NutzEV).

Von rund zwei Dritteln der Gutachterausschüsse und bei vier Fünftel der Gutachten wird das nach § 3 Abs. 2 NutzEV vorrangige Vergleichswertverfahren bei der Ermittlung der ortsüblichen Entgelte angewandt. Dies zeigt, daß sich dieses von der NutzEV vorrangig vorgesehene Verfahren in der Praxis der Gutachterausschüsse trotz aller Schwierigkeiten als Regelverfahren durchgesetzt hat.

Das Bodenwertverzinsungsverfahren, das § 3 Abs. 3 NutzEV als Hilfsverfahren vorsieht, wendet nur ein Drittel der Gutachterausschüsse als ausschließliches Verfahren an; betrachtet man den Anteil an den erstatteten Gutachten, so stellt dieses Verfahren inzwischen die Ausnahme dar (ein Fünftel der Gutachten).

Das Bodenwertverzinsungsverfahren hat als Hilfsverfahren weiterhin seine Bedeutung, weil in einigen Fällen die Anwendung des Vergleichswertverfahrens nicht möglich ist oder mit sehr großem Aufwand verbunden wäre. Dies betrifft insbesondere Gutachterausschüsse mit einem Zuständigkeitsbereich, in dem sich wenige Erholungsgrundstücke befinden bzw. in dem wenige Vergleichsfälle vorliegen. Die für diese Gutachterausschüsse bestehenden Schwierigkeiten werden noch gravierender, wenn sich in den Zuständigkeitsbereichen benachbarter Gutachterausschüsse ebenfalls wenige vergleichbare Erholungsgrundstücke befinden.

Anlage

Die 1997 eingeführte Aufgabe des Gutachterausschusses, in anonymisierter Form Auskünfte zu den im Geschäftsbereich vereinbarten Entgelten zu erteilen, wird von der Mehrheit der Ausschüsse positiv beurteilt. Die Auskünfte bringen jedoch in erster Linie dort Vorteile und führen bei den Vertragsparteien unter Umständen zum Verzicht auf die Beantragung von zeitaufwendigeren und teureren Gutachten, wo eine größere Zahl von Vergleichswerten vorliegt.

Nach den Befragungsergebnissen ist die Anwendung der NutzEV für etwas mehr als die Hälfte der Gutachterausschüsse mit Problemen verbunden. Hierzu zählt insbesondere die Ermittlung von geeigneten Vergleichswerten, insbesondere bei "Kleinstmärkten". Dabei wird z. T. auf die mangelnde Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern bei der Ermittlung von Vergleichswerten verwiesen.

Die 1997 eingeführte Pflicht der Gemeinden, auf Verlangen des Gutachterausschusses in anonymisierter Form Auskunft über die vereinbarten Nutzungsentgelte zu erteilen (§ 7 Abs. 2 NutzEV), wird in diesem Zusammenhang differenziert beurteilt. Nach Aussagen von etwas mehr als der Hälfte der Gutachterausschüsse (55%) hat sich durch dieses neue Instrument keine Erleichterung der Ermittlung von Vergleichswerten ergeben. Zum einen folgt diese Beurteilung der Auskunftspflicht daraus, daß die Gemeinden die Arbeit der Gutachterausschüsse häufig auch schon vor der Änderung der NutzEV unterstützt haben. Zum anderen liegen bei den Gemeinden, die vor Inkrafttreten der Änderungsverordnung keine Auskünfte erteilt haben, häufig keine oder zu wenige verwertbare Vergleichswerte vor. Beklagt wird von den Gutachterausschüssen, daß sich die Auskunftspflicht nicht auf andere als die kommunalen Eigentümer erstreckt. Ein Teil der Gutachterausschüsse regt darüber hinaus an, Eigentümern von Erholungsgrundstücken die Pflicht aufzuerlegen, die vereinbarten Entgelte (analog zur Regelung zu den Kaufpreisen für Grundstücke in § 195 BauGB) zu melden.

Die praktische Arbeit der Gutachterausschüsse steht teilweise in der Kritik, jedoch in erster Linie von einzelnen Nutzern und Eigentümern, die mit den Ergebnissen der gutachterlichen Tätigkeit unzufrieden sind. Dies schlägt sich bei den Verbänden z. T. in einer Kritik fehlender Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse nieder. Mit solchen Beschreibungen dürfte jedoch ein sehr verzerrtes Bild der Gesamtsituation bzw. der Tätigkeit der Gutachterausschüsse wiedergegeben werden.

Insgesamt ist die Akzeptanz der auf die NutzEV bezogenen Arbeit der Gutachterausschüsse als hoch zu bezeichnen, was angesichts der auf manchen örtlichen Märkten schwierigen Voraussetzungen nicht unbedingt erwartet werden kann. Die Wichtigkeit dieser Arbeit wird dadurch belegt, daß Gutachten bzw. Auskünfte der Gutachterausschüsse

Anlage

bei Erhöhungen häufiger als Nachweis für die Höhe der ortsüblichen Entgelte verwendet werden als das Begründungsinstrument der Benennung von drei Vergleichsgrundstücken. Konflikte bei Entgelterhöhungen halten sich im Rahmen, und Rechtsstreite über die Höhe der Entgelte sind die Ausnahme.

Die von einem Teil der Gutachterausschüsse vorgeschlagene Anzeige- oder Mitteilungspflicht für neu vereinbarte Entgelte (analog § 195 Baugesetzbuch) und die Erweiterung der Auskunftspflicht nach § 7 Abs. 2 NutzEV auf nicht kommunale Eigentümer würden sicherlich die Datenbasis für die Ermittlung ortsüblicher Entgelte wesentlich verbessern. Vor allem würde eine ausgewogenere Grundlage als bisher geschaffen. Bislang dürften durch die zur Verfügung stehenden Instrumente überproportional frei vereinbarte Entgelte von kommunalen Eigentümern in die Ermittlung von ortsüblichen Entgelten einfließen. Diese unterschieden sich jedoch häufig deutlich von den Entgelten der privaten Eigentümer, so daß die Gefahr besteht, daß die Marktverhältnisse tendenziell einseitig wiedergegeben werden.

Allerdings ist fraglich, ob und wie sich die Änderungsvorschläge der Gutachterausschüsse praktisch umsetzen lassen. So würde die Einführung einer Mitteilungspflicht für vereinbarte Entgelte (analog zu § 195 Baugesetzbuch) insofern schwierig umzusetzen sein, als bei der Vereinbarung von Entgelten bzw. bei Neuabschluß von Verträgen zur Nutzung von Erholungsgrundstücken anders als beim Kauf von Grundstücken keine notarielle Beurkundung stattfindet.

Die Ausdehnung der Auskunftspflicht von kommunalen auf nicht kommunale Eigentümer hätte dagegen größere Chancen auf praktische Umsetzbarkeit und würde die Möglichkeiten der Gutachterausschüsse zur Ermittlung frei vereinbarter Entgelte erweitern. Dies gilt insbesondere für Märkte mit größeren nicht kommunalen Eigentümern. Bei Märkten mit vielen Einzeleigentümern dürfte die Wirkung einer solchen Regelung aus Aufwandsgründen geringer sein.

Praxis der Erhöhung von Entgelten

Seit der Änderung vom Juli 1997 ist in § 6 Abs. 1 NutzEV bei einer Erhöhung von Entgelten, die der NutzEV unterliegen, eine schriftliche Erläuterung des Eigentümers bzw. Überlassers des Grundstücks vorgesehen. Dabei ist anzugeben, daß mit dem erhöhten Entgelt die ortsüblichen Entgelte nicht überschritten werden. Bei der Mehrzahl der Erhöhungsverlangen, die seit dieser Änderung im Jahr 1997 erfolgten, wurde von den Eigentümern eine Erläuterung gegeben. Jedoch nehmen nicht alle Erläuterungen auch auf das

Anlage

ortsübliche Entgelt Bezug; häufig wird z. B. auf die Kostenentwicklung verwiesen. Nach der durchgeführten Nutzerbefragung kann insofern davon ausgegangen werden, daß nur die Minderheit der nach Inkrafttreten der Änderungsverordnung vorgenommenen Entgelt-erhöhungen im Sinne von § 6 Abs. 1 NutzEV erläutert worden ist.

Daß Erhöhungsverlangen nicht häufiger entsprechend den Anforderungen der Nutzungs-entgeltverordnung erläutert werden, dürfte sich z. T. aus der dargestellten eingeschränkten Markttransparenz auf einem Teil der Märkte bzw. aus Grundstücken mit seltenen Merkmalen erklären. Offensichtlich erfolgt in diesen Fällen häufig eine informelle Einigung zwischen Eigentümern und Nutzern. Ein weiterer Grund für den relativ geringen Anteil der erläuterten Erhöhungsverlangen könnte darin liegen, daß die in § 6 Abs. 1 NutzEV zur Erläuterung des Erhöhungsverlangens gewählte Formulierung von einem Teil der Eigentümer als eher unverbindliche Vorgabe verstanden wird.

Hinsichtlich der Höhe der Entgelte wurden die Vorgaben der NutzEV im wesentlichen eingehalten. Es gibt aus den Untersuchungen keine eindeutigen Anhaltspunkte, daß in größerem Umfang Entgelte verlangt werden, die über den mit den Erhöhungsschritten der NutzEV maximal erreichbaren Entgelten liegen. Vielmehr werden diese sich aus den Schritten der NutzEV ergebenden maximalen Entgelte überwiegend deutlich unterschritten. Offensichtlich wurde vielfach nur ein Teil der Erhöhungsschritte durchgeführt, oder die möglichen Erhöhungsbeträge wurden nicht voll ausgeschöpft (ohne diese später nachzuholen). Z. T. liegt dies daran, daß in einzelnen Gebieten die ortsüblichen Entgelte erreicht wurden bzw. bei den Eigentümern eine solche Befürchtung bestand (aufgrund der fehlenden Markttransparenz besteht vielfach Unklarheit, ob die ortsüblichen Entgelte erreicht sind). Z. T. wurden von Eigentümern offensichtlich aus Gründen der Konfliktvermeidung und sozialen Erwägungen (insbesondere kommunale Eigentümer) oder aufgrund der Schwierigkeit, die ortsüblichen Entgelte nachzuweisen (insbesondere private Eigentümer), die Entgelte nicht erhöht.

Erreichte Höhe der NutzEV-Entgelte

Die Bewertung der Höhe der inzwischen erreichten Entgelte (durchschnittlich 673 DM pro Jahr bzw. 1,17 DM pro m² für vor dem 3.10.1990 geschlossene Nutzungsverhältnisse) ist vor allem vor dem Hintergrund der damit verbundenen Belastungen der Nutzer zu sehen. Insgesamt läßt sich feststellen, daß das durch die Nutzungsentgelte hervorgerufene Belastungsniveau relativ niedrig ist (1,6% des Haushaltsnettoeinkommens), insbesondere wenn man es in Relation zu anderen Belastungen der allgemeinen Lebensführung stellt. Dies liegt zum einen daran, daß die Nutzerhaushalte für die Haushalte in den neuen

Anlage

Ländern typische bzw. sogar leicht überdurchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen aufweisen und daher in relativ wenigen Fällen erhebliche Einschränkungen in der Zahlungsfähigkeit bestehen.

Zum anderen ist die überwiegende Mehrzahl der Entgelte als sehr niedrig zu bezeichnen (40% liegen unter 0,50 DM pro m²). Nur ein kleinerer Teil der Nutzungsentgelte weist deutlich überdurchschnittliche Werte auf (4% liegen bei 4,00 DM pro m² und mehr), die in Zusammenhang mit besonderen Attraktivitätsmerkmalen bzw. speziellen Nutzungsmöglichkeiten der Erholungsgrundstücke stehen. Hohe Belastungen von Haushalten, die eher die Ausnahme sind (7% haben eine Belastungsquote von 5% und mehr), kommen nur zustande, wenn geringe Einkommen mit relativ großen Grundstücken und relativ hohen Quadratmeter-Entgelten zusammenfallen.

Die NutzEV-Entgelte weisen im Schnitt ein deutlich niedrigeres Niveau auf als die frei vereinbarten Entgelte (1,17 gegenüber 2,12 DM pro m²). Bei den privaten Eigentümern sind die frei vereinbarten Entgelte spürbar höher als bei den kommunalen Eigentümern (2,73 gegenüber 1,64 DM pro m²). Bei den kommunalen Eigentümern sind dagegen die NutzEV-Entgelte höher als bei den privaten Eigentümern (1,40 gegenüber 0,98 DM pro m²). Dies liegt daran, daß kommunale Eigentümer wie dargestellt (anders als private Eigentümer) zum großen Teil keinen Unterschied zwischen frei vereinbarten und NutzEV-Entgelten machen.

Konflikte zwischen Eigentümern und Nutzern zur Höhe der Entgelte

Die Zahl der Konflikte zwischen Eigentümern und Nutzern, die innerhalb der letzten zwei Jahre zur Höhe der Entgelte zu verzeichnen war, ist als gering zu bezeichnen (ca. 4% der Nutzungsverhältnisse). Bei einem Vergleich zu anderen Bereichen des Immobilienmarktes (z. B. Mietwohnungsmarkt) der neuen Länder ist die Konflikthäufigkeit als im üblichen Rahmen liegend zu bezeichnen, bzw. es läßt sich keine besonders hohe Konfliktrichtigkeit der Entgelterhöhungen bei Erholungsgrundstücken feststellen.

19.2 Praxis des Schuldrechtsanpassungsgesetzes

Im folgenden werden die Ergebnisse zur Praxis des Schuldrechtsanpassungsgesetzes in bezug auf Erholungsgrundstücke zusammenfassend dargestellt und bewertet. Wesentliches Ziel des Schuldrechtsanpassungsgesetzes ist, zu Zeiten der DDR geschlossene Bodennutzungsverträge in BGB-Rechtsverhältnisse überzuführen. Die getroffenen Regelungen

Anlage

sollen Rechtsklarheit schaffen und insbesondere einen sozialverträglichen Ausgleich zwischen Grundstückseigentümern und Nutzern beinhalten.

Eine Reihe von allgemeinen Sachverhalten, die das SchuldRAnpG betreffen, wurden oben in Zusammenhang mit der NutzEV bereits abgehandelt. Deshalb beziehen sich die folgenden Ausführungen schwerpunktmäßig auf spezielle Fragen des SchuldRAnpG. Hierbei stehen insbesondere die ehemaligen Nutzer und die Praxis der Nutzungsaufgabe bzw. des Nutzerwechsels im Mittelpunkt. Hierfür ist die Beantwortung folgender Fragen von Interesse:

- Was sind die Gründe für die Nutzungsaufgabe?
- Ist die Nutzungsaufgabe häufig mit Konflikten verbunden?
- Welche Formen der Nutzungsaufgabe bzw. des Nutzerwechsels herrschen vor?
- Welches Interesse besteht bei den Eigentümern an der Beendigung des Vertragsverhältnisses?
- Besteht bei den Nutzern ein Druck zur Nutzungsaufgabe (durch Höhe der Entgelte) und wird durch die Regelungen des SchuldRAnpG eine Beendigung des Vertragsverhältnisses verhindert?
- Welchen Einfluß haben soziale und planungsrechtliche Sachverhalte beim Nutzerwechsel?
- Wie häufig sind Entschädigungen und Beteiligungen an den Abrißkosten und wie hoch sind die Beträge?
- Wie häufig besteht eine Teilungsmöglichkeit bei Erholungsgrundstücken?

Im folgenden wird auf diese Fragen näher eingegangen.

Gründe der Aufgabe und Konflikte

Die Aufgabe von Erholungsgrundstücken erfolgt besonders häufig durch ältere Nutzer (knapp drei Fünftel sind 60 Jahre und älter) bzw. alleinstehende Nutzer im Rentenalter. Nutzerwechsel finden jedoch auch unter Nutzern im jungen bzw. mittleren Alter statt.

Anlage

Ebenso geben sowohl Haushalte mit niedrigem als auch Haushalte mit hohem Einkommensniveau das Nutzungsverhältnis auf.

Bei den nachrückenden Nutzern handelt es sich um jüngere Nutzer, häufig Familien mit Kindern, die kein höheres Einkommensniveau aufweisen als die ehemaligen Nutzer. Es findet somit beim Nutzerwechsel im wesentlichen eine Verjüngung der Nutzer statt; ein Austausch durch Bessergestellte oder etwaige Verdrängungstendenzen lassen sich aber nicht feststellen.

Wesentliche Gründe für die Nutzungsaufgabe sind neben dem Alter (ein Drittel) das nicht mehr vorhandene Interesse am Grundstück (knapp die Hälfte). Zwar gaben einige ehemalige Nutzer auch an, daß sie sich das Grundstück nicht mehr leisten konnten (ein Sechstel), unter den Nennungen spielt dieser Grund jedoch eine eher untergeordnete Rolle. Insgesamt kommt es in Zusammenhang mit dem Nutzerwechsel relativ selten zu Konflikten mit dem Eigentümer bzw. zu Kündigungen durch den Eigentümer. Rechtsstreite sind die Ausnahme. Die relativ geringe Konfliktrichtigkeit bei der Nutzungsaufgabe liegt daran, daß die Praxis davon geprägt ist, daß in der Regel zwischen Nutzer und Eigentümer Einigkeit über die Bedingungen des Nutzerwechsels herrscht bzw. hergestellt werden kann.

Praxis der Nutzungsaufgabe

In der Diskussion um die Wirkungen des Schuldrechtsanpassungsgesetzes wird häufig auf Grundlage des idealtypischen Falles argumentiert, bei dem von einer Nutzerkündigung und einem Übergang der Baulichkeiten auf den Grundstückseigentümer ausgegangen wird. In der Folge stellt sich dann die Frage der Entschädigung für den Nutzer bzw. einer Beteiligung des Nutzers an den Abrißkosten.

In der Praxis des Nutzerwechsels kommt dieser Fall vergleichsweise selten vor, weil es häufig nicht zu Nutzerkündigungen kommt und auch bei Nutzerkündigungen der Übergang der Baulichkeiten an den Grundstückseigentümer in der idealtypischen Form im Sinne des § 11 SchuldRAnpG eher selten ist. Bei einem kleineren Teil der Nutzerwechsel wird das Vertragsverhältnis nicht aufgegeben, sondern es erfolgt eine Unterverpachtung des Erholungsgrundstücks. Bei den Nutzungsaufgaben, bei denen das Vertragsverhältnis beendet wird, findet vielfach ein Eintritt des Folgenutzers in den Vertrag des aufgebenden Nutzers statt (Drei-Parteien-Vertrag zwischen Alt- und Neu-Nutzer sowie Eigentümer). Der Neu-Nutzer kauft dabei etwaige Baulichkeiten dem ehemaligen Nutzer ab. Das Nutzungsverhältnis unterliegt weiterhin dem SchuldRAnpG und der NutzEV.

Anlage

Bei einem anderen Teil der Nutzerwechsel kommt es zu einer Kündigung durch den Nutzer und wird die Baulichkeit vom Neu-Nutzer mit Einverständnis des Eigentümers gekauft. Dabei gehen die Beteiligten entgegen § 11 SchuldRAnpG davon aus, daß kein Übergang des Eigentums an der Baulichkeit auf den Grundstückseigentümer stattfindet. Zwischen Eigentümer und Neu-Nutzer wird ein BGB-Vertrag geschlossen.

Interesse des Eigentümers an der Beendigung des Vertragsverhältnisses

Die dargestellte Praxis der Nutzungsaufgabe ist insbesondere bei kommunalen Eigentümern sehr häufig bzw. der Regelfall. Aufgrund ihrer Marktdominanz bei Erholungsgrundstücken prägen die kommunalen Eigentümer mit ihrem Handeln entscheidend die Praxis der Nutzungsaufgabe bei Erholungsgrundstücken.

Bei den kommunalen Eigentümern ist ein Verwertungsinteresse, das über die reine Verpachtung der Erholungsgrundstücke hinausgeht, eher selten. Dies betrifft insbesondere die Überplanung von Erholungsgrundstücken bzw. die Umwidmung für den Wohnungsbau oder andere Nutzungen. Kommunale Eigentümer sind daher selten an der Beendigung von Vertragsverhältnissen interessiert. Sie haben deshalb zumeist auch kein Interesse an einem Übergang des Eigentums an der Baulichkeit, der mit Kosten bzw. Konflikten verbunden sein könnte. Kommunale Eigentümer nehmen zudem wie dargestellt in der Regel bei Neuverträgen keine höheren Entgelte als bei bestehenden Verträgen. Deshalb wird es von den Eigentümern vielfach als einfachste Lösung angesehen, wenn der aufgebende Nutzer einen Folgenutzer stellt und dieser die Baulichkeit übernimmt.

Entschädigungen und Abrisse

Da die Baulichkeiten eher selten auf den Eigentümer übergehen, sind die Fälle mit einer Entschädigung (weniger als ein Fünftel der ehemaligen Nutzer) bzw. einer Beteiligung der Nutzer an den Abrißkosten (weniger als ein Zehntel) relativ selten. Dies trifft, wie die Nutzerbefragung ergab, offensichtlich nicht nur für die Nutzer der Grundstücke von kommunalen Eigentümern, sondern insgesamt für alle Nutzer zu (inklusive private Eigentümer).

Die von den ehemaligen Nutzern und von den kommunalen Eigentümern genannten Beträge für Entschädigungen bzw. Kaufpreise für die Baulichkeit deuten darauf hin, daß der Wert der Gebäude auf den Grundstücken sich nicht in einem engen Rahmen bewegt, sondern in Abhängigkeit von Größe und Qualität eine sehr breite Spanne aufweist (von einigen 100 DM bei Holzhütten bis zu 100.000 DM bei eigenheimähnlichen Gebäuden).

Anlage

Obwohl die Mehrzahl der ermittelten Entschädigungen auf einen geringen Wert der Gebäude hinweist, läßt sich aus der genannten geringen Anzahl von hohen Werten darauf schließen, daß bei Nutzungsaufgaben von sehr unterschiedlichen Fallkonstellationen hinsichtlich des Wertes der Gebäude ausgegangen werden kann.

Die Beträge für anteilige Abrißkosten, die von Nutzern und kommunalen Eigentümern genannt wurden, bewegen sich dagegen innerhalb einer engen Spanne und sind durchweg eher niedrig (max. 2.000 DM). Hohe Abrißkosten sind zwar in bestimmten Fällen denkbar, so bei großen, massiven Gebäuden und bei kostenintensiver Entsorgung problematischer Baumaterialien. Es gibt jedoch aus den ermittelten Werten und den sonstigen bei den Befragungen erhaltenen Informationen keine Hinweise auf Fälle, bei denen es in der Praxis bei Nutzungsaufgaben zu sehr hohen Abrißkosten gekommen ist.

Teilbarkeit von Grundstücken

Erholungsgrundstücke, die für eine Teilung geeignet sind, dürften nur in sehr begrenzter Zahl vorkommen. Dies liegt zum einen an dem relativ kleinen Anteil an Grundstücken, die von ihrer Größe her für eine Teilung prinzipiell geeignet sind (ab ca. 1.000 m²). Darüber hinaus müssen nach den Praxiserfahrungen das Grundstück und eine etwaige Bebauung eine Reihe von weiteren Kriterien erfüllen, damit eine Teilung sinnvoll und durchführbar ist. Von den kommunalen Eigentümern wurde berichtet, daß sie bisher nur selten von Nutzern auf Teilungen angesprochen wurden, was darauf hinweist, daß es auf Nutzerseite nur einen geringen Bedarf hierfür gibt.

