

Einführung

Das mit Wirkung vom 1. April 1983¹ in Kraft getretene Bundeskleingartengesetz (BKleingG) löst eine Vielzahl von bisher geltenden materiellen kleingartenrechtlichen Bestimmungen ab. Hierüber gibt § 20 BKleingG mit der vorgenommenen Aufzählung Auskunft. Schon damit ist für die Verwaltungspraxis und den Anwendungsnutzen unter dem Gesichtspunkt der Entbürokratisierung eine äußerst hilfreiche Handhabe seitens des Gesetzgebers gewährt worden.

Darüber hinaus hat der Bundesgesetzgeber einem unsicheren Rechtszustand abgeholfen, der durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.6.1979 – 1 BvL 19/76 –² verursacht worden ist. Das Bundesverfassungsgericht kommt in seinem Beschluss zu folgenden Feststellungen:

1. Die Verordnung über Kündigungsschutz und andere kleingartenrechtliche Vorschriften i.d.F. vom 15.12.1944 (Reichsgesetzblatt I S. 347) sowie das Gesetz zur Änderung und Ergänzung kleingartenrechtlicher Vorschriften vom 28.7.1969 (Bundesgesetzblatt I S. 1013) sind insoweit mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, als ein Kleingartenpachtverhältnis, das nach den Vorschriften des Kleingartenrechts der Preisbindung unterliegt und unbefristet ist, von einem privaten Verpächter nur nach Maßgabe des § 1 der Verordnung vom 15.12.1944 und des § 2 des Gesetzes vom 28.7.1969 gekündigt werden kann.
2. § 1 Abs. 3 der Verordnung über Kündigungsschutz und andere kleingartenrechtliche Vorschriften i.d.F. vom 15.12.1944 (Reichsgesetzblatt I S. 347) und § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung kleingartenrechtlicher Vorschriften vom 28.7.1969 (Bundesgesetzblatt I S. 1013) verletzen das Grundgesetz und sind daher nichtig.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wirkt sich somit dahingehend aus, dass zwischen der Nichtigkeitserklärung des Genehmigungsvorbehalts der Kündigung (§ 1 Abs. 3 Kündigungsschutzverordnung und § 2 Abs. 2 Kleingartenänderungsgesetz 1969) und der Unvereinbarkeitsklärung des geltenden kleingartenrechtlichen Regelungssystems (Kündigungsschutz, Ersatzleistungen, Ausschluss befristeter Verträge, Pachtpreisbindung) zu unterscheiden war. Für die Praxis hat dies zur Folge ge-

1 Bundesgesetzblatt, Teil I – Z 5702 A vom 4.3.1983, S. 210–214.

2 BVerfG, Beschl. vom 12.6.1979, ZMR 1980, 14 ff.; BVerfGE, 52,1.

habt, dass weiterhin wie bisher nur aus den im einzelnen in der Kündigungsschutzverordnung von 1944 und dem Änderungsgesetz von 1969 aufgezählten Gründen gekündigt werden konnte. Eine verfassungskonforme Auslegung der Kündigungsvorschriften durch die Gerichte, etwa durch Anerkennung weiterer über das bestehende Kleingartenrecht hinausgehender Kündigungsgründe, bestand nicht, weil die Gerichte nicht anstelle des Gesetzgebers entscheiden konnten. Bei den Kündigungen aus anderen als den in den entsprechenden Bestimmungen des Kleingartenrechts genannten Gründen mussten die Gerichte daher die Verfahren aussetzen, was auch geschehen ist.³

Während die Feststellung der Nichtigkeit gegenüber jedermann wirkt, war mit der Erklärung der verfassungsrechtlichen Unvereinbarkeit durch das Bundesverfassungsgericht der Gesetzgeber aufgefordert, das verfassungswidrige Regelungssystem zu beseitigen.

Von daher stellte sich also lediglich die Frage, in welcher Form dies zu geschehen habe. Überlegungen, das Problem des Kleingartenwesens durch Erweiterung von Bestimmungen im Bundesbaugesetz zu regeln, mussten von Anfang an als verfehlt angesehen werden. Wegen der Mischform von privat-rechtlichen und öffentlich-rechtlichen Regelungen war von der gesetzestechnischen Verfahrensseite her bereits die Zusammenfassung des Kleingartenrechts in einem Bundeskleingartengesetz schon angezeigt. Darüber hinaus sollte auch die sozialpolitische Komponente nach außen hin deutlich werden, trotz der Entwicklung, die das Kleingartenwesen inzwischen genommen hat, wobei heute nicht mehr die Ernährung der ärmeren Bevölkerungsschichten im Vordergrund steht, sondern die Erholung und der Ausgleich für die städtische Bevölkerung.⁴

Definition des Kleingartens

Das BKleingG enthält in § 1 die Definition des Kleingartens und stellt in § 3 BKleingG Merkmale für den Kleingarten auf. Damit soll sichergestellt werden, dass die Kleingärten „in ihrem Charakter und ihrer Funktion erhalten bleiben“.⁵ Diese Funktion stellt sich in zweifacher Richtung dar,

3 Beschluß des VG Minden vom 31.1.1980 – 2 K 1950/78.

4 Dt. Bundestag, Drucksache 9/2232 vom 6.12.1982 zu A; ausführlich: Sozialpolitische und städtebauliche Bedeutung des Kleingartenwesens, Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Bd. 03.045/1976; Der Fachberater für das deutsche Kleingartenwesen, Heft 1/1983, S. 3.

5 Dt. Bundestag, a. a. O., S. 14 – Bericht der Abgeordneten Schreiber (Solingen) und Magin.

nämlich einerseits in der Berücksichtigung der Interessen des Kleingärtners und andererseits in der Bedeutung der Kleingartenanlagen als notwendiger Bestandteil der gemeindlichen Grünplanung und Naherholung. Darüber hinaus trägt die Definition des Kleingartens auch dem Funktionswandel des Kleingartens selbst Rechnung, indem der Kleingarten dem Nutzer (Kleingärtner) sowohl zur nichterwerbsmäßigen gärtnerischen Nutzung, insbesondere zur Gewinnung von Gartenbauerzeugnissen für den Eigenbedarf, als auch zur Erholung dienen soll. Damit ist ausgeschlossen – was vielfach zu beobachten ist – dass die Gartenfläche ausschließlich aus Rasenbewuchs und Zierbepflanzung bestehen darf, was dem Erscheinungsbild in Einfamilienhausgebieten vorwiegend entspricht. Als zusätzliches Tatbestandsmerkmal ist zu berücksichtigen, dass nur solche Gärten als Kleingärten anzusehen sind, die in einer Anlage mit gemeinschaftlichen Einrichtungen, z.B. Wegen, Spielflächen und Vereinshäusern, liegen. Die solchermaßen definierte Kleingartenanlage ist der Größe nach durch den Gesetzgeber nicht bestimmt worden. Hierfür besteht in der Tat auch kein Bedürfnis, da die örtlichen Gegebenheiten in den Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich sind, so dass die Größenbestimmung einer Kleingartengesamtanlage völlig neben der Sache liegen würde. Mit der Positivbeschreibung des Begriffes: Kleingarten ist in Abs. 2 des § 1 BKleingG zu den Ziffern 1–5 der Negativkatalog⁶ aufgeführt, der feststellt, was kein Kleingarten ist. Mit der Definition des Kleingartens selbst ist damit einer Forderung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes entsprochen worden. Hintergrund dieser Forderung ist nämlich der Umstand, dass zahlreiche ähnliche Erscheinungsformen existieren, die bei einer unklaren Definition des Begriffes „Kleingarten“ u.U. die Bestimmungen des BKleingG für sich in Anspruch nehmen können. Die mit dem Gesetz zu bewirkende Rechtsklarheit im Kleingartenwesen hat die Definition des Begriffes „Kleingarten“ zwangsnotwendig bedingt. Damit ist insbesondere auch den Städten und Gemeinden gedient, die von einer klaren Argumentationsbasis ausgehen können.⁷

6 „(2) Kein Kleingarten ist

1. ein Garten, der zwar die Voraussetzungen des Absatzes I erfüllt, aber vom Eigentümer oder einem seiner Familienangehörigen im Sinne des § 8 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes genutzt wird (Eigentümergearten);
2. ein Garten, der einem zur Nutzung einer Wohnung Berechtigten im Zusammenhang mit der Wohnung überlassen ist (Wohnungsgarten);
3. ein Garten, der einem Arbeitnehmer im Zusammenhang mit dem Arbeitsvertrag überlassen ist (Arbeitnehmergearten);
4. ein Grundstück, auf dem vertraglich nur bestimmte Gartenbauerzeugnisse angebaut werden dürfen;
5. ein Grundstück, das vertraglich nur mit einjährigen Pflanzen bestellt werden darf (Grabeland).“

7 Mitt. NWStGB vom 5.1.1983 Nr. 24, S. 12 ff.

Im Gegensatz zu der Kleingartengesamtanlage schreibt § 3 BKleingG vor, dass ein Kleingarten nicht größer als 400 qm sein soll. Diese Begrenzung der Kleingartengröße „nach oben“ hin ist vom Bundestagsausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau damit begründet worden, dass auf den zur Verfügung stehenden Flächen möglichst viele Kleingärten geschaffen werden können. Erfahrungsgemäß soll es sich um die zweckmäßigste Größe für eine optimale Nutzung des Kleingartens handeln. Diese Bestimmung bietet somit die Möglichkeit, auch der Planung einen größeren Spielraum für die Überplanung und Gestaltung von Kleingartenanlagen einzuräumen. Dies ist insbesondere deshalb erforderlich, weil in Ballungsgebieten und in Gebieten mit knappem Kleingartengelände eine Gartengröße von 400 qm bereits erheblich zu groß ausfallen kann, während im ländlichen Raum durchaus Kleingärten von 400 qm hingenommen werden können.

In § 1 Abs. 3 BKleingG ist unter den Begriffsbestimmungen auch der Dauerkleingarten tatbestandsmäßig definiert worden. Danach ist ein Dauerkleingarten ein Kleingarten auf einer Fläche, die im Bebauungsplan für Dauerkleingärten festgesetzt ist. Die kleingärtnerische Nutzung muss also im Bebauungsplan fixiert werden.⁸

Da Dauerkleingärten Pachtgärten sind, die auf der Grundlage zivilrechtlicher Beziehungen bewirtschaftet werden; können sie nur als private Grünfläche („private Grünfläche – Dauerkleingärten“) festgesetzt werden. Dies gilt auch für solche Fälle, in denen Erweiterungen von bestehenden Kleingartenanlagen bauplanungsrechtlich gesichert werden sollen, wenn die Altanlagen als öffentliche Grünflächen mit der Zweckbestimmung Dauerkleingärten ausgewiesen worden sind. Die Ausweisung als öffentliche Grünfläche ist im übrigen eine Falschbezeichnung (*falsa demonstratio*), die insoweit rechtlich ohne Auswirkungen ist. Die Gemeinde hat im übrigen keine Wahlmöglichkeit zwischen den Festsetzungen als öffentliche oder private Grünfläche, da es keine „öffentlichen“ oder „privaten“ Kleingärten, sondern nur Dauerkleingärten und sonstige Kleingärten gibt. Für die Festsetzung von Dauerkleingärten in einer Kleingartenanlage wird im allgemeinen ein einfacher Bebauungsplan ausreichend sein. Ein solcher Bebauungsplan schließt auch die Berechtigung zur Errichtung von Gartenlauben ein, sofern die für die kleingärtnerische Nutzung erforderliche Größe (§ 3 Abs. 2 BKleingG, s. hierzu weiter unten) nicht überschritten wird. Das Baugesetzbuch ordnet Kleingärten unter die Grünflächen ein (§ 5 Abs. 2 Nr. 5, § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB).

Im Vordergrund steht daher die Gartennutzung und nicht die bauliche Nutzung. Die in Kleingärten üblichen und auch nach dem Bundesklein-

⁸ Dt. Bundestag, a. a. O., S. 17.

gartengesetz bis zu einer Grundfläche von 24 qm zulässigen Lauben haben nur eine der gärtnerischen Nutzung dienende Hilfsfunktion. Sie sind im weiteren Sinne Nebenanlagen zur gärtnerischen Nutzung.⁹ Sollen jedoch andere bauliche Anlagen zulässig sein, wie Vereinsheime, Kinderspielplätze, Kraftfahrzeugstellplätze u. ä., sind im Bebauungsplan entsprechende Festsetzungen zu treffen. Gleiches gilt für Festsetzungen, mit denen die Höchstgrenze bei den Laubengrößen unterschritten werden sollen.

Durch den Satz 2 im Abs. 1 des § 3 BKleingG soll die im Kleingartenwesen zu beobachtende Entwicklung einer zunehmend umweltbewußt gestalteten Nutzung und Bewirtschaftung der Kleingärten gefördert werden. Diese Neuregelung bietet auch den Ansatzpunkt für eine Umsetzung der Verpflichtung zur Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die Kleingartenvereine in der Weise, dass Vereinssatzungen und Gartenordnungen entsprechend ausgestaltet werden.

Größe der Gartenlaube

Nach § 3 Abs. 2 BKleingG ist in einem Kleingarten eine Laube in einfacher Ausführung mit höchstens 24 qm Grundfläche einschließlich überdachtem Freisitz zulässig; die §§ 29–36 des Baugesetzbuchs bleiben unberührt. Anfänglich umstritten war das Maß für die im Gesetz festzulegende Höchstgröße für Laube und Freisitz. Die in der ursprünglichen Fassung des Regierungsentwurfs vorgesehene Begrenzung der Laube auf eine Grundfläche von 20 qm und des Freisitzes auf 6 qm erschien zunächst durchaus sinnvoll zu sein. Dass überhaupt eine Begrenzung durch den Gesetzgeber vorgenommen werden sollte, war im Bundestagsausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau unstrittig.

Hintergrund der entsprechenden Überlegung war die Befürchtung, dass Kleingartenanlagen sich nicht zu Wochenendhausgebieten entwickeln sollten; diesem Erscheinungsbild sollte durch eine gesetzgeberische Begrenzung entgegengewirkt werden. Andererseits sollte auch dem Gesichtspunkt Rechnung getragen werden, durch eine flexible Regelung den Interessen der Nutzer (Kleingärtner) entgegenzukommen.

Insoweit wurde die Unterteilung nach der Grundfläche der Laube einerseits und der Begrenzung des sogenannten Freisitzes andererseits aufgegeben zugunsten einer einheitlichen Grundfläche, die die Laube und den

⁹ So BVerwG, Urt.vom 17.2.1984 – 4C55.81– BWGZ 1985, 314 = NJW 1984, 1576.

überdachten Freisitz einschließt. Dies bietet die Möglichkeit, entweder die Nutzfläche der Laube zu Lasten des überdachten Freisitzes größer zu gestalten, bzw. zu Lasten der Nutzfläche der Gartenlaube einen größeren Freisitz einzurichten. Mit der Begrenzung der Grundfläche auf insgesamt höchstens 24 qm wurde zugleich eine Rechtsaufspaltung zwischen dem Recht im Bundesgebiet und der Situation in Berlin, wo eine bestimmte Laubengröße sei 1976 anerkannt ist, vermieden.

Mit Rücksicht auf die befürchtete Zweckentfremdung hat der Gesetzgeber auch klargestellt, dass die Beschaffenheit der Laube, insbesondere nach ihrer Ausstattung und Einrichtung, nicht zum dauernden Wohnen geeignet sein darf. Diese Bestimmung verdeutlicht die Funktion des Kleingartens, der seine Eigenart bewahren soll. Zudem wird verhindert, dass das „Hineinentwickeln“ in wochenendhausähnliche Erscheinungsformen geschieht, ein Gesichtspunkt, auf den die Städte und Gemeinden unter Bezugnahme auf diese Regelung zu achten haben werden. Dies bedingt selbstverständlich, dass alle Einrichtungen zu unterbleiben haben, die der Tendenz zum dauernden Wohnen hin Rechnung tragen, wie z.B. die Einrichtung von Telefonanschlüssen.¹⁰

Die hier vertretene Auffassung ist durch die Rechtsprechung inzwischen bestätigt worden. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 17. Februar 1984¹¹) bezüglich der zulässigen Höhe von Lauben entschieden, dass Lauben nicht eine Höhe haben dürfen, die sie nach den landesbaurechtlichen Vorschriften dazu geeignet macht, zum dauernden Wohnen genutzt zu werden. Das Gericht führt hierzu aus: „§ 3 Abs. 2 BKleingG, der die Zulässigkeit von Lauben auch in öffentlich-rechtlicher Beziehung regelt, soweit nicht das Bebauungsrecht, z.B. durch Festsetzung eines Bebauungsplans, engere Zulässigkeitsanforderungen stellt (§ 3 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbs. BKleingG), enthält zwar – anders als für die zulässige Grundfläche – kein bestimmtes Maß für die zulässige Höhe von Lauben. Lauben dürfen danach jedoch nach ihrer Beschaffenheit nicht zum dauernden Wohnen geeignet sein. Das bedeutet auch, dass sie nicht eine Höhe haben dürfen, die sie nach den landesbaurechtlichen Vorschriften dazu geeignet macht, zum dauernden Wohnen genutzt zu werden. Wenn die Beklagte, wie mit den Maßen von 2,25 m für die Traufhöhe und 3,50 m für die Dachhöhe, nur Lauben in einer Höhe zulässt, die die Errichtung von Räumen nicht ermöglicht, die den Anforderungen des Landesbaurechts an die lichte Höhe von Aufenthaltsräumen genügen, so steht das im Einklang mit § 3 Abs. 2 Satz 2 BKleingG.“

10 So auch: Der Fachberater für das deutsche Kleingartenwesen, a.a.O., S. 4, Erl. zu § 2.

11 BVerwG, Urt. vom 17.2.1984 – 4 C 55.81 – a. a. O.

Der Hinweis auf die Bestimmungen der §§ 29–36 BauGB verdeutlicht die Berechtigung der Städte und Gemeinden, durch Festsetzung im Bebauungsplan die Höchstgrenze bei den Lauben zu unterschreiten. Damit steht fest, dass die Größe von insgesamt 24 qm Grundfläche einschließlich überdachtem Freisitz nicht in allen Fällen bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes als planerische Größe genommen werden kann. Demzufolge ist auf die örtliche Gegebenheiten abzustellen, ob u.U. auch bei kleineren Kleingartenflächen die Lauben entsprechend kleiner gestaltet werden können. Damit hat der Gesetzgeber klargestellt, dass durch Bauleitplanung eine den örtlichen Gegebenheiten anzupassende sinnvolle Alternative zugebilligt wird.

§ 3 Abs. 3 BKleingG erklärt die Bestimmungen über die Größe eines Kleingartens und einer Laube für die sogenannten Eigentümergeärten für entsprechend anwendbar. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 BKleingG kann der Eigentümer einen Kleingartenpachtvertrag kündigen, wenn er Eigenbedarf geltend macht und anderes geeignetes Gartenland ihm nicht zur Verfügung steht. Für diesen dann vom Eigentümer genutzten Kleingarten ist dieselbe Begrenzung maßgeblich wie für den Kleingartenpächter.

Zugänglichkeit für die Allgemeinheit

Ein wesentlicher Streitpunkt war die Frage der Zugänglichkeit von Kleingartenanlagen für die Allgemeinheit. Der Regierungsentwurf ging davon aus, dass Kleingartenanlagen der Allgemeinheit zugänglich sein müssen, es sei denn, die örtlichen Gegebenheiten ließen dies nicht zu. Für die Städte und Gemeinden wäre eine solche Formulierung im Gesetz hilfreicher und überzeugender gewesen; da eine sinnvolle Stadtplanung die Kleingartenflächen mit in die allgemeine „Grünplanung“ einbeziehen muss. Ein solcher Zusammenhang kann ernsthaft nicht in Zweifel gezogen werden und wird demzufolge auch konsequent in der Funktionsbeschreibung durch den Gesetzgeber selbst anerkannt, der die städtebauliche Komponente ebenso betont hat. Dieser Sachzusammenhang hätte es jedoch zwangsläufig notwendig gemacht, dass auch Grünzüge nicht künstlich unterbrochen werden können, was die Nutzbarkeit als Naherholungsbereich durch den Bürger einer Gemeinde angeht. Deshalb muss grundsätzlich sichergestellt werden, dass solche Kleingartenanlagen – ohne Unterschied, ob es sich um Dauerkleingartenanlagen oder andere Kleingartenanlagen handelt – der Allgemeinheit zugänglich sind. Selbstverständlich kann es von diesem Grundsatz Abweichungen dann geben, wenn örtliche Gegebenheiten eine andere Konzeption verlangen. Diesem

Aspekt wurde im Regierungsentwurf durch den zweiten Halbsatz in § 2 Abs. 1 Rechnung getragen.

Dass diese These auch breite Zustimmung erfahren hat, mag der Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zum Bundeskleingartengesetz verdeutlichen, der zur 519. Sitzung des Bundesrates am 4. Februar 1983 mit dem Ziel gestellt wurde, die Öffnungsklausel in das Bundeskleingartengesetz wieder aufzunehmen.¹² Die Regierungskoalition hat im Laufe der Diskussion zur Aufstellung des BKleingG darauf hingewiesen, dass nach ihrer Auffassung ein gesetzgeberisches Bedürfnis nicht bestehe, diesen Sachverhalt zu regeln, da erfahrungsgemäß nahezu alle Kleingartenanlagen freiwillig geöffnet worden seien. Der Staat sehe deshalb keine Notwendigkeit, durch eine gesetzliche Vorschrift gewissermaßen anzuordnen, dass solche Anlagen der Allgemeinheit zugänglich sein sollen.

Entsprechend dieser These hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates entschieden, dass Kleingartenanlagen der Allgemeinheit nicht zugänglich gemacht werden müssen.¹³

Mit dem ersatzlosen Wegfall einer entsprechenden Bestimmung kann bei den Kleingärtnern und den Kleingartenorganisationen nicht die irri- ge Vorstellung erzeugt werden, der Gesetzgeber habe bewusst auf diese Vorschrift verzichtet, so dass grundsätzlich nunmehr davon ausgegangen werden könne, Kleingartenanlagen geschlossen zu halten. Maßgeblich ist vielmehr, dass der Gesetzgeber selbst davon ausgeht, dass Kleingartenanlagen für die Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Die Kleingartenorganisationen haben sich sodann auch selbst dahingehend geäußert, auf ihre Mitglieder einzuwirken, dass – soweit wie möglich – Anlagen der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. In diesem Zusammenhang ist im übrigen darauf hinzuweisen, dass Kleingartenorganisationen bzw. die Vereine zu den Städten und Gemeinden einen ständigen Kontakt pflegen. Auf dieser Grundlage dürfte es möglich sein, auf die Kleingärtner einzuwirken, dass ihre Anlagen entsprechend der städtebaulichen Konzeption offengehalten werden. Schließlich bildet auch der Gesichtspunkt der Subvention ebenso eine letztendliche Handhabe, einen entsprechenden Anspruch – wenn nötig – durchzusetzen, obgleich dies nicht zum Ausgangspunkt entsprechender Diskussionen gemacht werden sollte.

Es kann in diesem Zusammenhang nicht in Abrede gestellt werden, dass es für die Städte und Gemeinden leichter gewesen wäre, wenn der Gesetzgeber von der sogenannten Öffnungsregelung Gebrauch gemacht hätte.

12 Antrag des Landes NW vom 2.2.1983 BR-Drucksache 13/1/83 zu Punkt 12 der 519. Sitzung des Bundesrates am 4. 2. 1983.

13 Pressemitteilung des BR vom 4.2.1983 10/83.

Dies gilt nicht nur mit Rücksicht auf den bereits angesprochenen städtebaulichen Gesichtspunkt, sondern hat auch praktische Auswirkungen z.B. für das Erschließungsrecht.¹⁴

Kleingartenpachtverträge und öffentliche Lasten

Für die rechtliche Einordnung der Kleingartenpachtverträge gelten gemäß § 4 Abs. 1 BKleingG zunächst die Bestimmungen des BGB über die Pacht, soweit aus dem BKleingG nichts anderes hervorgeht. Nach § 581 BGB in Verbindung mit § 546 BGB sind demzufolge die auf dem Pachtgegenstand, dem Kleingarten, ruhenden Lasten vom Verpächter zu tragen.¹⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 23. September 1992 – 1 BvL 15/85 – 1 BvL 36/87 –¹⁶ u.a. darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber sicherstellen müsse, dass öffentliche Lasten auf die Pächter in angemessener Weise abgewälzt werden können. Zu den öffentlichen Lasten gehören z.B. die Grundsteuer, die Straßenreinigungsgebühren und die Straßenausbaubeiträge nach den kommunalen Abgabengesetzen der Länder. Durch den neu eingefügten Abs. 5 in § 5 BKleingG wird dem Anspruch des Bundesverfassungsgerichts entsprochen und eine mögliche Erstattungspflicht begründet, die neben die Verpflichtung zur Pachtzinszahlung tritt.

Der Umfang der Erstattungspflicht folgt aus § 5 Abs. 4 Satz 2 BKleingG, der entsprechend anwendbar ist. Danach entspricht die Erstattungspflicht dem Flächenverhältnis zwischen dem Kleingarten des Pächters und der Kleingartenanlage. Die auf die gemeinschaftlichen Einrichtungen (z.B. Wege, Spielflächen, Vereinshäuser) entfallenden Flächen werden der Kleingartenfläche anteilig zugerechnet. Der Pächter ist nach § 5 Abs. 5 Satz 3 BKleingG berechtigt, den Erstattungsbetrag einer einmalig erhobenen Abgabe – dies wird insbesondere den Straßenausbaubeitrag nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder betreffen – in Teilleistungen zu entrichten, wobei höchstens fünf Jahresleistungen möglich sind. Hierdurch hat der Gesetzgeber sicherstellen wollen, dass der Erstattungsanspruch in sozialverträglicher Weise abgewickelt werden kann. Im Hinblick hierauf wird sich der Verpächter, sofern er der beitragspflichtige Eigentümer ist, gegenüber der Beitragsgläubigerin, der Gemeinde, auf die Billigkeitsregelungen im Abgabenrecht berufen können.

14 Hierzu BVerwG, Urt. vom 1.2.1980 – 4 C 43.76 – BauR 1980, 349 ff.; BVerwG Urt. vom 1.2.1980 – 4 C 63 u. 64.78 – BauR 1980, 351 ff.

15 Im einzelnen hierzu: Palandt-Putzo (1994), Komm. zum BGB, Anm. 1 zu 546; s. im übrigen S. 59.

16 BVerfGE 87, S. 114; DVBl. 1993, 33 ff.

Nach der Abgabenordnung (AO), auf die die Kommunalabgabengesetze der Länder Bezug nehmen, kommen Billigkeitsentscheidungen (Stundung, Beitragserslass) in Betracht wenn eine unbillige sachliche oder persönliche Härte im Einzelfall vorliegt.

Die Frage der Erschließungsbeiträge ist durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes (BKleingGÄndG) geregelt worden. Durch den neu eingefügten Satz 3 in § 135 Abs. 4 BauGB ist daher in Anlehnung an die Stundungsregelung für landwirtschaftliche Grundstücke eine besondere Stundungsregelung für Grundstücke vorgesehen, die als Kleingärten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes genutzt werden. Für diese Grundstücke ist der Erschließungsbeitrag solange zinslos zu stunden, bis das Kleingartengrundstück einer anderen Nutzung zugeführt wird. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber den möglichen Auswirkungen durch Erhebung eines ungekürzten Erschließungsbeitrages vorgebeugt, die zu einer Ertragslosigkeit des der Beitragspflicht unterliegenden Grundstückes für eine längere Zeit führen können. Ein solches Ergebnis wäre verfassungsrechtlich nicht vertretbar. Eine Überwälzung des Erschließungsbeitrages auf die Pächter hätte andererseits zu einer unangemessenen und nicht zu rechtfertigenden Belastung der Pächter führen können. Aus diesen Gründen ist die entsprechende Ergänzung des § 135 Abs. 4 BauGB vorgenommen worden.

Da nach höchstrichterlicher Rechtsprechung niemand sein eigener Schuldner sein kann (Konfusion), ergeben sich Folgerungen für die Fälle, in denen die Gemeinde zur Erhebung einer Abgabe berechtigt und zugleich Eigentümerin eines mit dieser Abgabe belasteten Grundstücks ist.¹⁷ Eine Beitragspflicht nach KAG entsteht in diesen Fällen nicht.¹⁸ Folglich kann auch eine Überwälzung auf den/die Pächter nicht erfolgen.¹⁹ Nach herrschender Meinung gilt entsprechendes auch für (grundstücksbezogene) Gebühren. Der im Beitrags- und Gebührenrecht anerkannte Konfusionsgedanke kommt hingegen im Steuerrecht nicht zur Anwendung. Gemeinden können also Steuergläubiger und Steuerschuldner zugleich sein. Dies gilt insbesondere für die Grundsteuer.

Das Reichsgericht hat entschieden, dass Gemeinden Steuern von ihrem eigenen Grundbesitz erheben und auf Mieter überwälzen können.²⁰ Der Konfusionsgedanke wird bei der Grundsteuer mit der Begründung abgelehnt, dass er im Widerspruch zu den abschließend geregelten Befreiungs-

17 BGHZ 48, 214, BVerwG, DÖV 1984, 590

18 A.A. VGH München, KStZ 1985, 218; KStZ 1988, 144; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1991, 42

19 OVG NW, Beschl. v. 10.9.1985 – 2 B 1431/85 n.v.

20 RGZ 199, 304