

„Altlasten“ monetär bewerten

Berücksichtigung im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)

Michael Kerth, Jürgen Dodt,
Andreas Lampe, Harald Mark

Um die mit der Einführung einer doppelten Buchführung in den Kommunen unabdingbaren Eröffnungsbilanzen zu erarbeiten, müssen auch die „Altlasten“, für die die Kommunen als Gefahrenabwehrpflichtige in der Verantwortung stehen, monetär bewertet und in der Bilanz als Rückstellungen berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist auch zu prüfen, welche Wertminderungen durch „Altlasten“ verursacht werden, die auf der Vermögensseite der Bilanz zu berücksichtigen sind. Mit dem in Anführungszeichen gesetzten Begriff „Altlasten“ machen die Autoren deutlich, dass sich ihre Ausführungen auch auf Untergrundverunreinigungen beziehen, die nicht nach § 2 Abs. 5 BBodSchG als Altlasten definiert sind.

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren hat im Jahr 2003 eine Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen und dabei einen Wechsel von einem rein zahlungsorientierten Haushalts- und Rechnungswesen hin zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland eingeleitet.

Als erstes Bundesland hat Nordrhein-Westfalen bereits im Jahr 2004 das „Neue Kommunale Finanzmanagement“ (NKF) eingeführt und die Kreise und Kommunen verpflichtet, dieses bis Ende 2008 umzusetzen. Dabei müssen alle Kommunen und Kreise in NRW eine doppelte Buchführung einführen und bis spätestens 01.01.2009 eine Eröffnungsbilanz vorlegen.

In diesem Zusammenhang müssen die Kommunen und Kreise neben vielen anderen Bewertungsaufgaben auch die auf ihren Grundstücken vorhandenen „Altlasten“ sowie die „Altlasten“, für die sie Verursacher sind, monetär bewerten.

Im Zusammenhang mit der Wertermittlung von „altlastenbehafteten“ Grundstücken wurden bereits in der Vergangenheit

methodische Ansätze entwickelt [1–4], die mittlerweile in einer ITVA-Arbeitshilfe zur Schnittstelle zwischen Wertermittlern und Umweltgutachern [5] Niederschlag gefunden haben und nach eigenen Erfahrungen auch in der Wertermittlungspraxis „angekommen“ sind.

Begriffsbestimmung „Altlasten“

Wer mit dem Bodenschutzrecht nicht näher vertraut ist, wird den Begriff „Altlasten“, selbst wenn er ihn „nur“ auf Kontaminationen des Untergrunds bezieht, relativ umfassend verstehen. Die rechtlich verbindliche Definition in § 2 Abs. 5 BBodSchG ist dagegen eng gefasst und deckt damit nur einen Teil der Sachverhalte bei vorhandenen Untergrundverunreinigungen ab, die zu finanziellen Risiken für einen Grundstückseigentümer führen können.

So ist ein Grundstückseigentümer einerseits dem Risiko ausgesetzt, von der zuständigen Behörde für die Gefahrenabwehr in Anspruch genommen zu werden, andererseits trägt er das Risiko eines kontaminationsbedingten Mehraufwandes bei gegebenenfalls geplanten Baumaßnahmen (z. B. durch erhöhte Entsorgungskosten für Bodenaushub). Hinzu kommt das Risiko eines merkantilen Minderwerts des Grundstücks infolge eines gegebenenfalls negativen Images durch das (vermeintliche oder tatsächliche) Vorhandensein von Untergrundverunreinigungen.

In [5] wird daher der sehr weit gefasste Begriff der „vornutzungsbedingten ökologischen Lasten“ eingeführt. Hierunter werden die Eigenschaften eines Grundstücks verstanden, „die durch die ... historische Nutzung entstanden sind und in den wertrelevanten Geltungsbereich von Umweltgesetzen (...) bzw. der umweltbezogenen Teile anderer Fachgesetze (...) und deren untergesetzliches Regelwerk fallen.“ Dieser Begriff erfasst jedoch auch Sachverhalte wie verunreinigte Gebäudesubstanz oder auf dem Grundstück lagernde Abfälle.

Im (Artikel-)Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden in NRW (NKFG NRW) vom 16.11.2004 wird auf die Regelungen im BBodSchG Bezug genommen. In § 36 Abs. 2 Satz 2 der mit dem NKFG geänderten Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) wird ausgeführt: „Für die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien sind Rückstellungen in Höhe der zu erwartenden Gesamt-

kosten ... anzusetzen. Das gilt entsprechend für die Sanierung von Altlasten.“

Dies bedeutet in Bezug auf „Altlasten“, dass die Gefahrenabwehrpflicht entsprechend § 4 Abs. 3 bereits durch eine Anordnung der zuständigen Behörden oder vergleichbare Regelungen konkretisiert sein muss. Allerdings wird in § 36 (4) GemHVO NRW allgemein bezüglich der Bildung von Rückstellungen geregelt, dass es „wahrscheinlich sein [muss], dass eine Verbindlichkeit zukünftig entsteht, ... und die zukünftige Inanspruchnahme voraussichtlich erfolgen wird.“ Hierunter fallen dann auch altlastverdächtige Flächen und sonstige Verdachtsflächen im Sinne des BBodSchG, bei denen eine Inanspruchnahme wahrscheinlich ist bzw. voraussichtlich erfolgen wird.

Nicht explizit geregelt wird in der neu gefassten GemHVO NRW, wie das kommunale Vermögen und damit auch Grundstücke insgesamt zu bewerten sind. Hier kann allerdings davon ausgegangen werden, dass hierfür die allgemein gültigen Regelungen für die Wertermittlung heranzuziehen sind. Damit sind im Rahmen der Wertermittlung alle wertbestimmenden Eigenschaften eines Grundstücks einschließlich entsprechender Untergrundverunreinigungen zu berücksichtigen.

Durch Verwendung des in Anführungszeichen gesetzten Begriffs „Altlasten“ soll hier deutlich gemacht werden, dass sich die nachfolgenden Ausführungen auf alle Untergrundverunreinigungen beziehen, die Auswirkungen auf den Grundstückswert haben bzw. haben können.

Verfahren	Art der Quelle
Schriftgutauswertung	Adressbücher/ Firmenlisten
	Gewerberegister
	Konzessionsakten
	Bauakten ^{*)}
Multitemporale Analyse	sonst. amtsinterne Altakten ^{*)}
	Top. Kartenwerk 1: 25.000
	Luftbilder in Auswahl, auch Kriegsluftbilder

^{*)} meistens nur in unklaren Fällen

Tab. 1: Verfahren und „Standard“-Quellen der flächendeckenden Erfassung

Bearbeitungsstand	Kenntnisstand	Möglichkeiten der monetären Bewertung
(Noch) keine Untersuchungen	„Unkenntnis“: keine oder allenfalls vage Vorstellungen bzgl. des Vorhandenseins von „Altlasten“	Erfahrungswerte aus vergleichbaren Fällen
Standortbezogene Erhebung einschließlich Erstbewertung	Verdachtsflächen bekannt, Ersteinschätzung der Kontaminationswahrscheinlichkeit	Wie vor, jedoch deutlich höhere Schätzsicherheit
Orientierende Untersuchung	Nachweis oder (weitgehender) Ausschluss von Kontaminationen, räumliches Ausmaß der Kontaminationen grob bekannt	Erste <u>konkrete</u> Abschätzung der Sanierungskosten bzw. der Wertminderung möglich
Detailuntersuchung	Bestätigung/Ausschluss des Gefahrenverdachts, i. d. R. detaillierte Kenntnis zum Ausmaß von Kontaminationen	Verfeinerung der Abschätzung möglich
Sanierungsuntersuchung	Sanierungsziele liegen fest, geeignete Sanierungsverfahren sind ermittelt	Kostenschätzung
Sanierungsplan (Genehmigungsplanung)	Art und Umfang der Sanierungsmaßnahmen sind detailliert festgelegt	Kostenberechnung auf Grundlage der Genehmigungsplanung
Sanierungsdurchführung		Kostenfeststellung

Tab. 2: Möglichkeiten der monetären Bewertung von „Altlasten“ auf Grundlage vorliegender Daten

Vorgehensweise

Um „Altlasten“ im Rahmen des NKF angemessen zu berücksichtigen, ist intern in den Kommunen grundsätzlich zu überprüfen, 1. bei welchen im Eigentum der Kommune befindlichen Grundstücken Untergrundverunreinigungen vorhanden sind oder sein können,

2. auf welchen weiteren Grundstücken – unabhängig davon, ob diese zum Bilanzstichtag im Eigentum der Kommune sind oder nicht – in der Vergangenheit aus spezifisch-kommunalen Aktivitäten resultierende Bodenbelastungen existieren können; typische Beispiele hierfür sind Müllkippen, Gaswerke, Schlachthöfe oder Bauhöfe.

Um die vorangehend charakterisierten, in der Eröffnungsbilanz zu berücksichtigenden potenziell belasteten kommunalen Liegenschaften zusammenzustellen, sind in der Praxis die gemäß § 8 LBodSchG erstellten „Kataster über altlastverdächtige Flächen und Altlasten“ (nachfolgend: Verdachtsflächen-Kataster) bzw. deren „Vorstufe“, die „Verzeichnisse der Altstandorte und Altablagerungen“ [6], heranzuziehen.

Wenn die entsprechenden Verdachtsflächenenerhebungen systematisch-konsequent, d. h. unter Auswertung der in **Tabelle 1** genannten „Standard“-Quellen durchgeführt wurden, sind ihnen in der Regel Informationen/Erkenntnisse zu folgenden bewertungsrelevanten Sachverhalten zu entnehmen:

- Lage des Grundstücks: postalisch (Adresse), geotopographisch (Koordinaten), Liegenschaftskataster
- Ausdehnung/Gesamtgröße
- bei Altstandorten: Nutzung(en)/Funktion(en), „Branche/Unterbranche“, damit Ansatzpunkt für die Zuordnung zu einem branchentypischen Kontaminationspotenzial (in NRW „Erhebungsklassen I oder II“ [6, S. 94 ff., 7])
- bei Altablagerungen: in der Regel Differenzierung nach Verfüllung von Hohlfor-

men, Aufschüttung oder Verfüllung plus Aufschüttung

- zeitliche Einordnung/Bestandsdauer, damit Basisinformation zur Einschätzung der möglichen Einwirkungsdauer (auch: des Abbaus) potenzieller Kontaminationen sowie zur Berücksichtigung der Gültigkeit umweltgesetzlicher Regelungen

- Eigentumsverhältnisse, damit Hinweise auf mögliche (auch: nicht kommunale) Pflichtige

Handelt es sich um eine ausgedehntere Liegenschaft, für die bereits eine sensible Nutzung vorgesehen ist, kann es sich als notwendig erweisen, die monetäre Bewertung nicht nur auf die Daten der flächendeckenden Erhebung zu stützen, sondern auch die Ergebnisse der weiterführenden Untersuchung, hier an erster Stelle die der einzelfallbezogenen Erhebung (Standortrecherche [7]) heranzuziehen. Diese basieren im Regelfall auf umfassenden Aktenrecherchen einschließlich der Auswertung von Betriebsplänen und ähnlichem mehr sowie einer konsequenten multitemporalen Kartierung dreidimensionaler Luftbildmodelle, und sie vermitteln einen differenzierten Überblick über die liegenschaftsinterne Verbreitung und Bestandsdauer:

- potenziell kontaminationsrelevante Nutzungs-/Funktionsbereiche einschließlich der entsprechenden Gebäude/Anlagen und deren „Stellung“ im Betriebs- oder Produktionsablauf (inkl. Einsatzstoffe/-mengen)

- betriebsbedingte Altablagerungen nach Art, Fläche und – bei Bedarf – Volumina

- Lager- und Umschlagplätze

- besondere Ereignisse/Vorkommnisse wie Havarien sowie vor allem Kriegseinwirkungen nach Art und Ausmaß

Im Weiteren sind die Erkenntnisse der Standortrecherche heranzuziehen, um unter Berücksichtigung der naturräumlichen Gegebenheiten sowie allgemeiner Rahmendaten über das umweltbelastende Potenzial der ermittelten Nutzung bzw. Stoffe in der Erstbewertung das Kontaminationsrisiko in Form einer fachlichen Beurteilung

der Befunde sowie einer rechtlichen – behördlichen – Bewertung einzuschätzen und zu entscheiden, ob und inwieweit weitere Maßnahmen erforderlich sind.

Bildung von Rückstellungen

Für alle „Verdachtsflächen“, für die die Kommunen als mögliche Gefahrenabwehrpflichtige in der Verantwortung stehen, ist nach der Erstbewertung zu prüfen, inwieweit Sanierungs- bzw. sonstige Maßnahmen bereits angeordnet oder erforderlich sind. Im „Normalfall“ wird diese Einschätzung durch die zuständige Behörde vorgenommen; ebenso kann diese Einschätzung jedoch auch durch einen Sachverständigen erfolgen.

Nur wenn Maßnahmen bereits angeordnet oder konkret absehbar sind, kann dafür in der Eröffnungsbilanz eine Rückstellung gebildet werden. Die Höhe der Rückstellung wird auf Grundlage einer Kostenschätzung festgelegt (**Bild 1**). Dabei ist offensichtlich, dass die Aussagesicherheit der entsprechenden Schätzungen vom Untersuchungs- und Bearbeitungsstand der jeweils zu bewertenden Fläche abhängig ist (**Tabelle 2**).

Die Bildung von Rückstellungen für „Altlasten“ ist auch möglich, soweit die Kommune öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Verpflichtungen gegenüber Dritten eingegangen ist. Ein Beispiel hierfür wäre ein Sanierungsvertrag zwischen Störer und Unterer Bodenschutzbehörde, in dem die Kommune als weitere Vertragspartei bestimmte Verpflichtungen übernommen hat. Ebenfalls rückstellungsfähig sind Aufwendungen für bereits laufende Sanierungs- und/oder Überwachungsmaßnahmen (**Bild 1**).

Fragen der Wertminderung prüfen

Ist bei einer Fläche nicht konkret mit der Anordnung von Maßnahmen zu rechnen, dann ist eine Rückstellungsbildung nicht

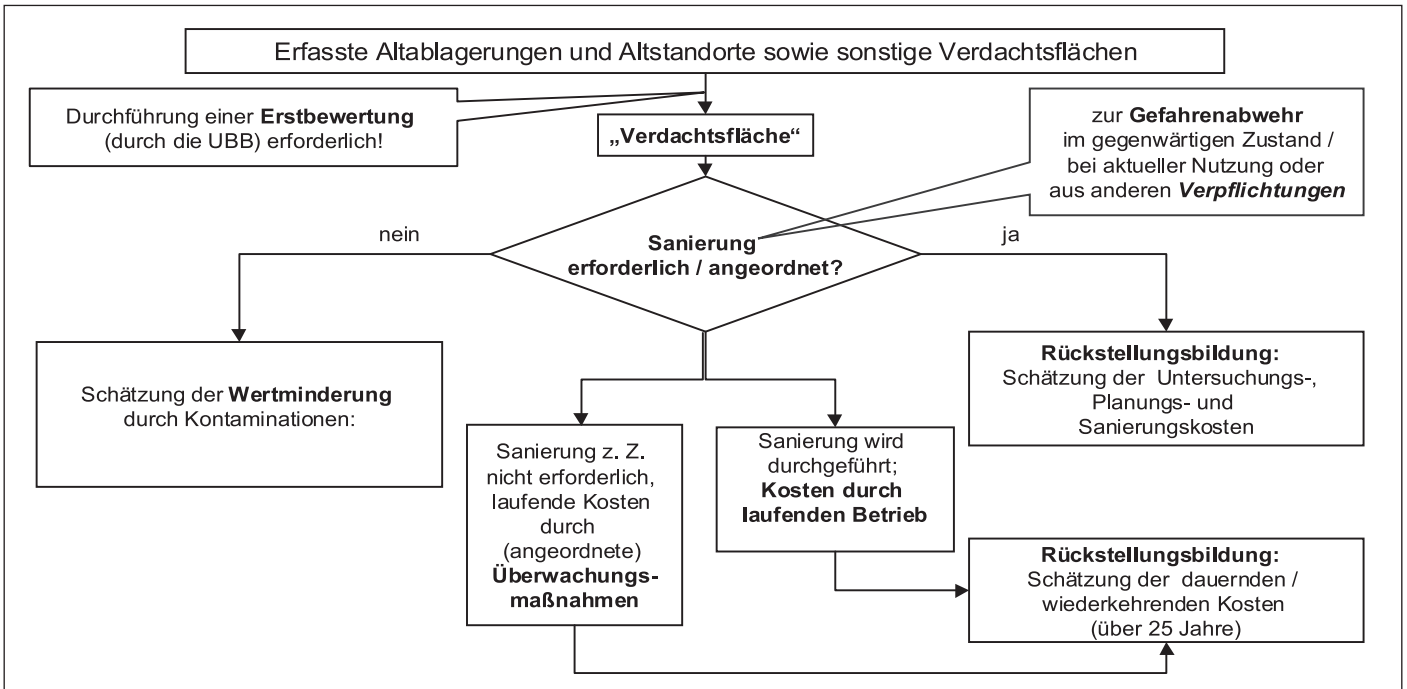


Bild 1: Fließdiagramm zur Bearbeitung von „Altlasten“ im Rahmen des NKF

möglich. Allerdings ist regelmäßig davon auszugehen, dass eine Fläche mit einem „Altlasten“-Verdacht gegenüber einer unbelasteten Fläche einen geringeren Wert aufweist. Daher sind für die entsprechenden Flächen die Fragen der Wertminderung zu prüfen (Bild 1). Als Gründe für eine Wertminderung kommen in Betracht:

1. Wertminderung durch wahrscheinliche (aber nicht konkret absehbare und damit nicht rückstellungsfähige) Untersuchungs- und Sanierungskosten

2. Wertminderung durch kontaminationsbedingten Mehraufwand bei Baumaßnahmen
 3. merkantiler Minderwert
- Bevor diesbezüglich differenzierte Einzelfallbetrachtungen angestellt werden, erscheint es sinnvoll, für die entsprechenden Flächen die Relation zwischen hypothetischem Grundstückswert ohne Berücksichtigung von Kontaminationen einerseits und der grob abgeschätzten, potenziellen Wertminderung andererseits herzustellen

(Bild 2). Da negative Grundstückswerte nicht ausgewiesen werden können, kann der Wert derjenigen Flächen, bei denen die potenzielle Wertminderung erkennbar größer ist als der hypothetische Grundstückswert ohne Berücksichtigung von Kontaminationen, auf einen Euro gesetzt werden. Nur für Flächen, bei denen ein hoher hypothetischer Grundstückswert ohne Berücksichtigung von Kontaminationen vorhanden ist, macht eine Einzelfallbetrachtung Sinn.

Fallbeispiel	Grundstücksinformationen	Einschätzung durch die Untere Bodenschutzbehörde/Sachverständigen	Rückstellung	Wertminderung
Ehemaliger städtischer Bauhof	Grundstücksgröße: 5000 m ² Aktuelle Nutzung: Baustofflager, Abstellplatz; Fläche versiegelt Hypothetischer Grundstückswert ohne Berücksichtigung von Kontaminationen: 100 €/m ² ⇒ 500 000 €	Keine Sanierungserfordernis zur Gefahrenabwehr bei gegenwärtiger Nutzung. Bei Umnutzung Untersuchung und ggf. Sanierung erforderlich.	Rückstellungsbildung <u>nicht</u> möglich.	Untersuchungs- und Planungskosten: 10 000 € Kontaminationsbedingter Mehraufwand bei Umnutzung für Auskoffnung und Entsorgung ölbelasteten Bodens: 50 000 € (Schätzung nach Erfahrungswerten) Nach Auskunft Gutachterausschuss nach Sanierung kein merkantiler Minderwert anzusetzen ⇒ Grundstückswert 440 000 €
„Bürgermeisterkippe“ im Außenbereich	Grundstücksgröße: 8500 m ² Aktuelle Nutzung: Brachland, verbuscht, Jungbaum-Aufwuchs Hypothetischer Grundstückswert ohne Berücksichtigung von Kontaminationen: 2 €/m ² ⇒ 17 000 €	Fläche bisher nicht untersucht. Laut (im Kataster) vorliegenden Informationen wurde Boden, Bauschutt sowie örtlich anfallender Hausmüll im Zeitraum 1960 bis 1970 verfüllt. Sanierungserfordernis kann derzeit nicht beurteilt werden. Keine konkreten Anhaltspunkte für Gefährdungen von Schutzgütern	Rückstellungsbildung <u>nicht</u> möglich	Mögliche Untersuchungs- und Sanierungskosten >> hypothetischer Grundstückswert. Ansatz einer pauschalen Wertminderung von 16 999 € ⇒ Grundstückswert 1 €
Ehemaliges städtisches Gaswerk	Grundstücksgröße: 5500 m ² Aktuelle Nutzung: verpachtet als Abstellfläche für Lkw-Auflieger und als Pkw-Stellplätze Hypothetischer Grundstückswert ohne Berücksichtigung von Kontaminationen: 100 €/m ² ⇒ 550 000 € (Umfeld: Mischgebiet mit vorrangig Wohnnutzung)	Für die Fläche besteht aktuell eine Sanierungserfordernis zur Gefahrenabwehr (Auskoffnung im Bereich der Teergruben, Auskoffnung von Gasreinigermasse). Außerdem Notwendigkeit der Durchführung von vierteljährlichen Grundwasseruntersuchungen im Abstrom (3 Messstellen) auf Phenol, BTEX, PAK, Cyanide	Bildung von Rückstellungen für a) Auskoffnungsmaßnahme b) laufende Untersuchungskosten über 25 Jahre Ergebnis (hypothetisch): 500 000 €	Kontaminationsbedingter Mehraufwand bei Herrichtung für höherwertige Nutzung >> hypothetischer Grundstückswert Ansatz einer pauschalen Wertminderung von 549 000 € ⇒ Grundstückswert 1 €

Tab. 3: Fallbeispiele

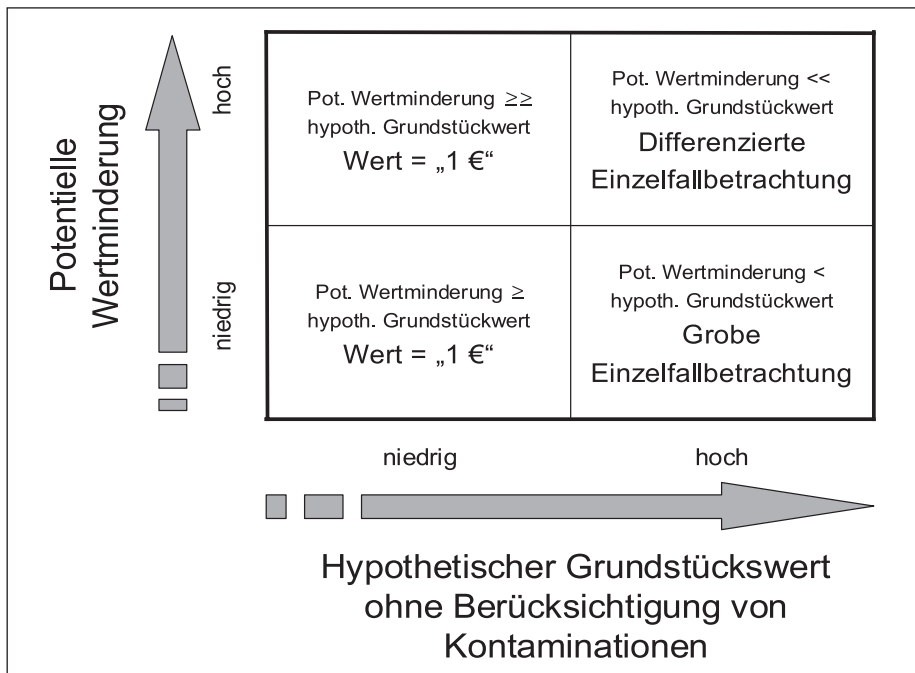


Bild 2: Gegenüberstellung von hypothetischem Grundstückswert ohne Berücksichtigung von Kontaminationen mit dem potenziellen Wertminderungsbetrag für „Altlasten“

In Tabelle 2 ist die Lösung der Bewertungsaufgabe für drei „kommunaltypische“ Fallbeispiele exemplarisch dargestellt. An diesen Fallbeispielen wird deutlich, dass mit dem Erfahrungswissen die Mehrzahl der Bewertungsaufgaben ohne (erneute) örtliche Untersuchungen lösbar sein wird.

Fazit

Die monetäre Bewertung sollte in einem systematischen, gut dokumentierten Prozess erfolgen, sodass eine Nachvollziehbarkeit für Dritte gegeben ist.

Die monetäre Bewertung von „Altlasten“ im Rahmen des NKF kann für die Mehrzahl der Liegenschaften auf Grundlage vorliegender Daten vorgenommen werden. Sachverhaltsermittlungen durch weitergehende Untersuchungen, darunter auch Beprobungen vor Ort, dürften nur bei wenigen Einzelfällen erforderlich sein, so etwa bei beson-

ders wertvollen und für eine Nachfolgenutzung vorgesehene Liegenschaften.

Die monetäre Bewertung, insbesondere die Bildung von Rückstellungen, verlangt eine vorausgehende (fachliche) Erstbewertung bzw. Gefährdungsabschätzung – im „Normalfall“ – durch die zuständige Behörde (Untere Bodenschutzbehörde).

Für die monetäre Bewertung weiterhin erforderlich sind Angaben zur zulässigen baulichen Nutzung und zum hypothetischen Grundstückswert ohne Berücksichtigung von Kontaminationen.

Die Wertminderung kann dann stark vereinfacht ermittelt werden, wenn offensichtlich die Wert mindernd anzusetzenden Untersuchungs- und Sanierungskosten sehr viel höher als der hypothetische Grundstückswert ohne Berücksichtigung von Kontaminationen sind. Es ist zu erwarten, dass dies für den größeren Teil der zu bewertenden Flächen zutrifft.

Für die Kreise und kreisfreien Städte stellt sich im Rahmen des NKF als Sonderfall auch die Frage, inwieweit sie Rückstellungen für solche Altlasten-Fälle bilden müssen, in denen Störer und damit Pflichtige nicht mehr herangezogen werden können und die zuständige Behörde Maßnahmen als Ersatzvornahme ergreifen muss.

Insbesondere die Umweltämter der Kommunen sollten außerdem die „strategischen“ Aspekte nicht vergessen: Nur dann, wenn in der Eröffnungsbilanz die „Altlasten“ durch Rückstellungen oder Wertminderungen angemessen berücksichtigt werden, können zukünftige Maßnahmen an den entsprechenden „Altlasten“ in den jeweiligen Jahren bilanzneutral finanziert werden. ■

Literaturhinweise:

- [1] Dodt, J.; Kerth, M.; Mark, H.; van de Griendt, B. (1997): „Quantifizierung des Objekttrisikos durch Verunreinigung des Bodens und der Bausubstanz“, Z. Grundstücksmarkt und Grundstücksbewertung 6/97: 357–361, Bonn.
- [2] Kerth, M.; van de Griendt, B. (2000): „Monetäre Bewertung des ‚Altlastenrisikos‘“, in: Franzius, V.; Wolf, K.; Brandt, E. (Hrsg.): „Handbuch der Altlastensanierung“, Loseblattsammlung, C. F. Müller Verlag, Heidelberg.
- [3] Kerth, M. (2004): „Monetäre Bewertung des ‚Altlastenrisikos‘ von Immobilien“, Der Sachverständige, Heft 6/2004.
- [4] Kerth, M. (2005): „Die gegenwärtige Praxis der Berücksichtigung von ‚ökologischen Lasten‘ bei der Verkehrswertermittlung aus der Sicht eines ‚Altlasten-Sachverständigen‘“, Der Sachverständige, Heft 9/2005.
- [5] Bischoff, B.; Hilsse, H. (2005): „Monetäre Bewertung ökologischer Lasten auf Grundstücken und deren Einbeziehung in die Verkehrswertermittlung – Grundlagen einer Handlungsempfehlung“, altlasten spektrum, Nr. 3/2005, S. 147–155.
- [6] LUA NRW (Hrsg.): „Arbeitshilfe für flächendeckende Erhebungen über Altstandorte und Altablagerungen“ (= Materialien zur Altlastensanierung und zum Bodenschutz, MALBO, Band 15), Essen 2001.
- [7] LUA NRW (Hrsg.): „Altlasten in NRW“, Fachinformationen und mehr (CD-ROM), Essen 2006.