Dr.-Ing. Martin Töllner

Bewertung kommunaler Gebäude

Die öffentliche Hand hat sowohl öffentlich- als auch privatrechtliche Organisationsformen. Auch der Immobilienbestand ist sehr vielfältig. Bewertungsanlässe sind sowohl Vermittlung und Verkauf als auch die Wertermittlung im Rahmen Umstellung von der kameralistischen Haushaltsführung auf die Doppik. Der Beitrag zeigt auf, welche Besonderheiten es bei der Bewertung öffentlicher Gebäude zu beachten und welche Differenzierungen es hinsichtlich der Vertragspartner vorzunehmen gilt.

Umnutzung einer Schule zu Wohnungen
Fotograf: Dr. Harald Schulte, Hannover, Architektur: MOSAIK-Architekten BDA, Hannover, Freiraumplanung: Büro Grün plan, Hannover

Einführung

Mit Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) erfuhr die Bewertung öffentlicher Gebäude und Liegenschaften eine gewisse Aufmerksamkeit in Bewerterkreisen. Anlass war die Umstellung von der jahrhundertealten kameralistischen Haushaltsführung auf die Doppik (= doppelte Haushaltsführung in Konten). Die Gemeinden der meisten Bundesländer mussten Bilanzen erstellen und die Werte ihrer Liegenschaften in die Eröffnungsbilanz einbringen. Nur: Was waren diese Immobilien wert? Es handelte sich ja nur in den wenigsten Fällen um Büro- und Verwaltungsgebäude oder Wohnimmobilien, deren Wert als Verkehrswert eindeutig zu bestimmen war. Quasi in Fortführung der Kameralistik wurden zunächst Sach- und Zeitwerte gebildet und erfasst. Ersatzbeschaffung war das Stichwort, also die Frage, was die jeweilige Gemeinde für vergleichbare Gebäude aufwenden müsste. Einen Markt für öffentliche Gebäude gibt es nicht, so das einhellige Credo. Dass die i.d.R. höheren Sachwerte nichts mit den tatsächlichen Gebäudewerten zu tun haben, blieb (und bleibt) unerwähnt. „Wir rechnen uns reich", merkte dann auch Wolfgang Kleiber in der GuG-aktuell 1-2006 zu Recht an.

Der Anlass bestimmt den Wert

Aber welchen Wert haben die öffentlichen Gebäude, und woran kann man ihn festmachen? Dazu muss man sich zunächst einmal vom Verkehrswert des § 194 BauGB lösen, um sich ihm in einem weiteren Schritt wieder zu nähern. Bei der Bewertung öffentlicher Gebäude sind im Vorfeld einige Fragestellungen zu klären, die Einfluss auf die Ermittlung des Wertes haben. Das Thema NKF dürfte überwiegend erledigt sein, in den meisten Ländern sind auch die Nachfristen für Wertberichtigungen bereits abgelaufen. Bleiben i.d.R. der Verkauf und damit die nachfolgenden Fragen:

1. Wird die Nutzung aufgegeben? Wenn ja, muss über die Drittverwendungsfähigkeit nachgedacht werden und darüber, welcher Markt für diese Immobilienklasse lokal besteht. In diesem Fall wird die Immobilie i.d.R. am „freien Markt" verkauft und der Wert entspricht dem Marktwert nach § 194 BauGB.

2. Wird die Nutzung beibehalten, kommen als potenzielle Käufer in erster Linie andere Gebietskörperschaften infrage: Die Nachbargemeinde, der Landkreis, das Land. Aber auch gemeinnützige Träger, die die gleichen Aufgaben übernommen haben wie die verkaufende Gemeinde, kommen in Betracht. Dies kann der Träger eines Kindergartens oder einer Schule, aber auch ein Sportverein sein, wenn es z.B. um eine Sporthalle geht.

3. Während öffentliche Träger zumeist dem Gedanken der „Ersatzbeschaffung" anhängen, also den Wert danach bemessen, was sie selbst aufwenden müssten, um die Aufgabe zu erfüllen, spielen bei privaten Trägern (ob nun gemeinnützig oder nicht) in erster Linie die für die Erfüllung der Aufgabe

notwendigen Finanzierungskosten ein Rolle.

Verkauf von der öffentlichen Hand an die öffentliche Hand

Bei einem Verkauf (nicht selten auch Tausch) zwischen Gebietskörperschaften spielt nach dem Ersatzbeschaffungsprinzip der Sachwert die zentrale Rolle. Gehen wir davon aus, dass das Gebäude auch tatsächlich gebraucht wird, weil es innerhalb einer Kommune einen Zweck, eine Aufgabe erfüllt, stellt sich tatsächlich die Frage, welcher finanzielle Aufwand für die Erfüllung dieser Aufgabe notwendig ist. Aus diesem Aufwand kann jedoch kein Marktwert anhand von Sachwertfaktoren abgeleitet werden. Vielmehr gilt es – ähnlich den Versicherungswerten – reale Herstellungskosten zu ermitteln und diese einer angemessenen Alterswertminderung zu unterziehen. Die Praxis zeigt, dass die vereinbarten Kaufpreise tatsächlich auf diesen Überlegungen basieren, jedoch häufig politischer Natur und von daher nur bedingt nachvollziehbar sind.

Verkauf am freien Markt

Findet ein Verkauf von öffentlich an privat statt, ist für die Immobilie zu untersuchen, ob es einen Markt gibt und was dieser zu bezahlen bereit wäre. In gewisser Weise handelt es sich also um den Marktwert, allerdings mit der Einschränkung, dass die Anzahl der Marktteilnehmer begrenzt ist und der Geschäftsverkehr meist nicht gewöhnlich, da er von der verkaufenden Gemeinde bestimmt wird. Wird die Nutzung aufgegeben und das Grundstück am freien Markt verkauft, sind weitere Punkte zu beachten:

- Muss das Baurecht geändert werden? Viele öffentlich genutzte Grundstücke sind als Gemeinbedarfsflächen festgesetzt und somit einer privatwirtschaftlichen, streng genommen sogar einer von der Festsetzung abweichenden anderen öffentlichen Nutzung, entzogen. Die Änderung des Baurechts kann bei Unklarheit über die anzustrebende Nachnutzung mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn aus einer Gemeinbedarfsfläche privatwirtschaftlich genutztes Bauland werden soll.
- Welche Nachnutzungsszenarien für die vorhandene Gebäudesubstanz liegen vor, kann diese weitergenutzt werden? Hier überschlägige Umnutzungskosten zu ermitteln, ist ohne vorliegende Planung sehr schwer und führt zu sehr unterschiedlichen Wertansätzen.

Verkauf unter Beibehaltung der Sozialbindung

Bei einem Verkauf an einen privaten Träger kommen mehrere Komponenten ins Spiel, die je nach Nutzungszweck und Art der Immobilie einen mehr oder weniger großen Einfluss haben:

Bei der Nutzung durch einen privaten (i.d.R. gemeinnützigen) Träger stehen die Finanzierung der Immobilie und das Verhältnis zwischen Immobilieneigentümer und dem Träger der Einrichtung im Mittelpunkt der Betrachtung. In der Regel werden Immobilieneigentum und Trägerschaft getrennt, d.h., dass der Träger der Einrichtung nicht der Immobilieneigentümer ist. Es kommt also zu einem Vertragsverhältnis zwischen Immobilieneigentümer und dem Träger der Einrichtung. Grundlage der vereinbarten Miete sind die dem Immobilieneigentümer entstehenden Kosten, welche durch einmalige Investitionskostenzuschüsse (z.B. öffentliche Fördermittel) gemindert werden. Der Immobilieneigentümer wird die von ihm eingesetzten Eigenmittel mit einem angemessenen Zinssatz verzinst haben wollen bzw. einen Ersatz für den von ihm aufgewendeten Kapitaldienst für Kredite, die er für die Immobilie aufgenommen hat.

Ein Beispiel

Eine Kita mit zwei Gruppen mit zusammen 50 Kindern soll an einen privaten Träger veräußert werden, der die Kita um eine Gruppe mit 25 Kindern erweitern will. Die Kosten der Erweiterung werden mit 500.000,– € veranschlagt, wovon 200.000,– € in Form öffentlicher Fördermittel gedeckt sind. Die Kosten für den Kauf will der zukünftige Immobilieneigentümer aus Eigenmitteln bestreiten, die Baukosten mit zinsgünstigen öffentlichen Darlehen finanzieren.

Je Kitaplatz zahlt die Gemeinde einen Mietkostenzuschuss in Höhe von bis zu 1.000,– € p.a. Dem Träger der Einrichtung stehen also nach Fertigstellung der Erweiterung max. 75.000,– € p.a. zur Verfügung, die er als Miete max. leisten kann.

Der Immobilieneigentümer hat Kosten von 300.000,– €, die er über öffentliche Darlehen mit 4 % zzgl. 2 % Tilgung finanziert. Dafür muss er 18.000,– € p.a. vom Kitabetreiber verlangen, da er als gemeinnütziger Immobilieneigentümer keine andere Einnahmequelle für den Tilgungsanteil hat. Ebenfalls aus den 75.000,– € muss die gesamte Instandhaltung und Verwaltung bestritten werden. Bei angenommenen 2 % der ursprünglichen und neu hinzugekommenen gesamten Baukosten von 1.500.000,– € für drei Gruppen, inkl. aller Nebenanlagen, 30.000,– € p.a.

Will der Immobilieneigentümer sein eingesetztes Kapital mit 4 % verzinsen, stehen ihm dafür noch rd. 27.000,– € p.a. zur Verfügung. Der „leistbare Wert" der Immobilie inkl. Grundstück beträgt in diesem Fall 27.000,– € / 4 % = 675.000,– €.

Der Immobilieneigentümer wird also mit der Gemeinde einen Kaufpreis von max. 675.000,– € aushandeln und mit dem Träger der Einrichtung eine „Kostenmiete" von max. 75.000,– € p.a. vereinbaren. Weitere direkte oder indirekte Förderungen verändern diese Zahlen in nicht unerheblichem Maß!

Ist es das Ziel der Gemeinde, die Kita mit der erweiterten Gruppe durch den neuen Träger fortzuführen, wird sie diesem Modell zustimmen. Man kann von einem sozial gebundenen Wert sprechen.

Dieses Beispiel soll den Rechenweg verdeutlichen, die einzelnen Werte variieren. Sie sind abhängig von den Förderungen, die Stadt und Land gewähren sowie von den Zinskonditionen, die gewährt werden und sollten dementsprechend sorgfältig ermittelt werden. Auch spielt z.B. die Deckelung der von den Eltern zu zahlenden Beiträge eine Rolle, da hierdurch die leistbare Miete begrenzt wird.

Für die Wertermittlung ist zu beachten, dass die Kosten immer je zu erfüllender Aufgabe – also bei einer Kita je zu betreuendem Kind – ermittelt werden. Tatsächlich liegen die vereinbarten Mietkosten zwischen 3,50 €/m² und 12,50 €/m², womit der Flächenbezug als Vergleichsgröße wenig Aussagekraft hat. Neben den Förderungen für Investition und laufenden Betrieb spielt die Flächeneffizienz (im Beispiel m² je Kind) eine entscheidende Rolle.

Zum Schluss

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass bei einem Verkauf von der öffentlichen an die öffentliche Hand nach wie vor das Ersatzbeschaffungsprinzip preisbestimmend ist. Bei einem Verkauf von öffentlich an privat stellt sich die Frage nach der Fortführung der vorhandenen Nutzung. Wird diese aufgegeben, handelt es sich um einen „normalen" Marktwert, der zu ermitteln ist, wobei oft Besonderheiten, wie Änderung des Baurechts und Umnutzung, ins Gewicht fallen. Bei einer Fortsetzung der Nutzung steht im Mittelpunkt der Betrachtung, was die Teilnehmer (Immobilieneigentümer und Träger der Einrichtung) aufgrund von Förderungen oder aus eigenen Mitteln zu tragen in der Lage sind. Davon hängen wesentlich die zugrunde zu legenden Erträge und somit der Wert ab.

Dr.-Ing. Martin Töllner ist öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger für immobilienbewertung und Mitglied des Sachverständigenausschusses eines Offenen Immobilienfonds. (www.toellner-immobilienbewertung.de).

Seminar zum Thema

In Zusammenarbeit mit dem „IfKb – Sachverständigen- und Gutachterwesen" www.IfKb.de bietet Dr.-Ing. Martin Töllner am 16.10.2012 in Hannover das Seminar „Bewertung öffentlicher Gebäude und Liegenschaften" an.

Auch nach der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) bleibt die sachgerechte Bewertung kommunaler Liegenschaften ein Problem.

Häufig ist nach der Logik der Kameralistik nach wie vor von Sachwerten die Rede, ohne die Zusammenhänge und den Zwecks des Gutachtens zu hinterfragen.

Dabei ist genau zu unterscheiden, für welchen Anlass die Bewertung erfolgen soll: Im Rahmen des NKF, beim Ankauf oder Verkauf kommunaler Liegenschaften. Mit dem Anlass geht auch der zu ermittelnde Wert einher: Marktwert, Zeitwert oder sozial gebundener Wert. Im Seminar wird gezeigt, wann welche Bewertungsmethoden zu wählen sind und welche Wertansätze plausibel sind. Die Themenschwerpunkte sind:

Anlässe für die Bewertung, anerkannte Bewertungsverfahren für öffentliche Liegenschaften, der „vorsichtig geschätzte Sachwert", Markt für öffentliche Gebäude, Ertragswerte für öffentliche Gebäude, Sonderfälle und Beispiele, Anmeldung und Information unter:

www.ifkb.de/gutachterwesen/seminare/skizze.php?ssid=398