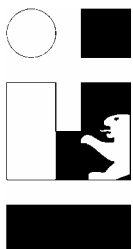


Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 25
Neubau von Mensen



Rechnungshof Baden-Württemberg

Neubau von Mensen
(Kapitel 1208)

Einige der Mensen, die in den Siebzigerjahren für Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen errichtet wurden, sind zu groß und können von den Studentenwerken nicht wirtschaftlich betrieben werden. An vier Standorten wurden sie durch Neubauten ersetzt, obwohl auch andere, kostengünstigere Lösungen möglich gewesen wären. Umfassende Wirtschaftlichkeitsberechnungen unter Berücksichtigung der Investitions- und Folgekosten wurden nicht durchgeführt.

1 Ausgangslage

In den Siebzigerjahren wurden für Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen Mensen gebaut, die zu groß geplant waren, weil man mit unrealistischen Studenten-Zuwachszahlen gerechnet hatte. Da diese Mensen zu unwirtschaftlichen Betriebsabläufen und Verlusten bei den Studentenwerken führten, wurden teilweise Flächen für andere Zwecke umgenutzt, teilweise aufwendige Sanierungen und Umbauten der Küchen und Betriebsräume vorgenommen. Dennoch besteht seit Jahren die Forderung des Wissenschaftsministeriums, wirtschaftlichere Betriebsabläufe zu schaffen, um den Kostendeckungsgrad in der Essensversorgung deutlich zu verbessern.

Die Nutzungsanforderungen der Studentenwerke und die Untersuchungen der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung führten an vier Standorten zur Entscheidung, neue Mensen zu errichten. Der Rechnungshof und die staatlichen Rechnungsprüfungsämter Karlsruhe und Stuttgart haben die vier Neubauvorhaben in Esslingen, Villingen-Schwenningen, Karlsruhe und Schwäbisch Gmünd geprüft. In zwei Fällen trafen das Wissenschafts- und das Finanzministerium die Entscheidung für Neubauten, obwohl durch Umbau der vorhandenen Mensen eine wirtschaftliche Essensversorgung mit deutlich geringeren Investitionsausgaben und günstigeren Folgekosten für das Land möglich gewesen wäre. Bei innerstädtischen Lagen, wie in Esslingen oder Schwenningen, hätte zudem überlegt werden können, anstelle der Neubauten auf das Angebot der örtlichen Gastronomie zurückzugreifen.

Tabelle

Gebäudedaten und Kosten von Mensen

Mensa	Esslingen	Villingen-Schwenningen	Karlsruhe	Schwäbisch Gmünd
Nutzfläche	603 m ²	991 m ²	1.746 m ²	680 m ²
Sitzplätze (in Mensa und Cafeteria)	183	280	480	188
Essensteilnehmer (je Tag)	490	750	1.425	500
Gesamtbaukosten	2.782.000 €	4.313.000 €	7.158.000 €	2.953.000 €
Gesamtbaukosten je m ² Nutzfläche	4.610 €	4.352 €	4.100 €	4.342 €
Gesamtbaukosten je Essensteilnehmer	5.677 €	5.750 €	5.023 €	5.906 €
Gesamtbaukosten je Platz	15.202 €	15.404 €	14.912 €	15.707 €
Nutzfläche je Essensteilnehmer	1,2 m ²	1,3 m ²	1,2 m ²	1,4 m ²

Die Gesamtinvestition für die vier Neubaumaßnahmen beläuft sich auf 17,2 Mio. €; dies sind bei insgesamt geschaffenen 4.020 m² Nutzfläche im Durchschnitt 4.280 €/m². Auf der Grundlage gebauter Objekte betragen nach den Kostenplanungsinstrumenten (PLAKODA)¹¹ der Vermögens- und Hochbauverwaltung die Vergleichskosten 4.400 €/m². Jeder der insgesamt geschaffenen 1.131 Essensplätze erfordert Investitionsausgaben von durchschnittlich 15.200 €. Die baulichen Nutzungskosten (Kapital- und Instandsetzungskosten, ohne die von den Studentenwerken als Nutzer zu tragenden Betriebskosten) für die vier Projekte sind nach PLAKODA mit 235 €/m² Nutzfläche und Jahr anzusetzen, zusammen also mit 945.000 €. Jeder Essensplatz kostet damit allein durch die baulichen Nutzungskosten (ohne Betriebskosten) jährlich im Durchschnitt 835 €.

2 Mensa für die Hochschulen für Sozialwesen und Technik in Esslingen

In den Siebzigerjahren wurde am Standort Flandernstraße (früher Pädagogische Hochschule, Hochschule für Sozialwesen) eine schon in der Bauphase weit überdimensionierte Mensa errichtet, die in den letzten Jahren in Teilbereichen stillgelegt wurde. Dennoch sorgen die nicht mehr zeitgemäßen Betriebsabläufe nach wie vor für einen unbefriedigenden Kostendeckungsgrad. Am Standort Stadtmitte (frühere Fachhochschule für Technik) gab es bisher lediglich eine behelfsmäßige Mensa und eine Cafeteria.

Die staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung hat für die Essensversorgung der Standorte Stadtmitte und Flandernstraße verschiedene Varianten geprüft und sich für den Neubau einer Relais-Mensa am Standort Stadtmitte mit

¹¹ Die Planungs- und Kostendatei PLAKODA wurde vom Landesbetrieb Vermögen und Bau im Auftrag des Finanzministeriums und des Ausschusses für staatlichen Hochbau der Bauministerkonferenz entwickelt.

gleichzeitigem Weiterbetrieb einer verkleinerten Voll-Mensa am Standort Flandernstraße entschieden.

Die wegen der damaligen Fehlplanung erforderliche teilweise Umnutzung des Mensagebäudes Flandernstraße wird weitere erhebliche Investitionen erfordern.

Für den Neubau am Standort Stadtmitte sind (ohne Kosten für die Einrichtung) Gesamtbaukosten von 2,8 Mio. € veranschlagt. Sie liegen mit 4.610 €/m² Nutzfläche am oberen Ende der vier vom Rechnungshof untersuchten Maßnahmen. Die hohen Kosten sind teilweise auf standortbedingte Aufwendungen (der Bau wird auf landeseigenem Gelände auf einer bestehenden Tiefgarage errichtet), aber auch auf Aufwendungen für verlorene Planungen zurückzuführen. Bei der Planung des Neubaus wurden aufgrund der schwierigen bauplanungsrechtlichen Situation (z. B. denkmalschutzrechtliche Belange) mehrere Umplanungen erforderlich. Durch Standardabsenkung, insbesondere im Bereich der technischen Gebäudeausrüstung, wäre nach Berechnungen des Rechnungshofs - auch unter Berücksichtigung der Betriebskosten - dennoch ein günstigeres Kostenniveau erreichbar gewesen.

Die Baumaßnahme wird nach dem bis 2006 geltenden Hochschulbauförderungsgesetz zu 50 % vom Bund mitfinanziert. Der Landesanteil wird durch einen Zuschuss des Wissenschaftsministeriums aus Investitionsmitteln für das Studentenwerk erbracht. Baubeginn war im Frühjahr 2006.

Alternativen für den Neubau wurden nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. So wäre es überlegenswert gewesen, eine Kooperation mit den Gastronomiebetrieben der nahen Innenstadt zur Essensversorgung der Studierenden einzugehen, um die hohen Investitionsausgaben und Folgekosten einzusparen. Diesen Weg hat das Studentenwerk Ulm für die Hochschule Biberach beschritten.

3 Mensa für die Berufsakademie Villingen-Schwenningen und die Außenstelle Schwenningen der Hochschule Furtwangen

Der Neubau der Mensa wird auf dem ehemaligen Kienzle-Areal in Schwenningen erstellt und ist Teil einer städtebaulichen Gesamtplanung, die auch die Gebäude der Berufsakademie mit einschließt. Der Bau wurde beschlossen, weil den Studierenden für die Essensversorgung bisher nur ein Provisorium zur Verfügung stand.

Die Gesamtbaukosten (ohne Kosten für die Einrichtung) belaufen sich auf 4,3 Mio. €. Hieraus errechnen sich spezifische Baukosten von 4.352 €/m² Nutzfläche. Sie liegen im Mittelbereich der untersuchten Objekte. Infolge der städtebaulichen Randbedingungen und des Erhalts des wertvollen Baumbestandes auf dem Baugelände war eine Anordnung von Mensa und Cafeteria auf einer Ebene nicht möglich. Hinzu kam die Forderung des Studentenwerks, die beiden Funktionsbereiche baulich und betrieblich zu trennen, um die Cafeteria autark, evtl. über einen privaten Pächter, betreiben zu können. Die Trennung der beiden Funktionsbereiche hat allerdings zu einem erhöhten Anteil der Funktionsflächen und zu überdurchschnittlich hohen Technikkosten geführt.

Auch an diesem Standort wäre anstelle einer Neubaumaßnahme die Alternative einer Essensversorgung durch die private Gastronomie in der nahen Innenstadt überlegenswert gewesen.

4 Mensa für die Hochschule Karlsruhe

Das vorhandene Mensagebäude, das auch die Aula und weitere Räume der Hochschule beinhaltet, wurde in den Sechzigerjahren für die damalige Fachhochschule und die Pädagogische Hochschule überdimensioniert und mit überproportionalen Erschließungs- und Verkehrsflächen erbaut. Die Mensa im 1. OG sowie die Betriebsräume und eine kleine Cafeteria im EG gruppierten sich um die im Kern liegende Aula und weitere Räume. Um die Kapazitäten den steigenden Studierendenzahlen der Fachhochschule sowie für die Studierenden der Pädagogischen Hochschule und der Akademie der Bildenden Künste anzupassen, wurde immer wieder umgebaut. So wurde Mitte der Siebzigerjahre ein ehemaliger Fahrradkeller zu einer zweiten, nahezu selbstständig arbeitenden Mensa ausgebaut, die inzwischen als Cafeteria genutzt wird.

Nachdem sich der Rechnungshof 1993 mit der Wirtschaftlichkeit mehrerer Mensen befasst hatte¹², analysierte das Wissenschaftsministerium mit den Studentenwerken im Zuge eines Mensen-Betriebsvergleichs auch die Mensa in Karlsruhe und stellte einen erheblichen Sanierungs- und Erweiterungsbedarf fest. Zusammen mit dem Bauamt wurde eine Nutzungskonzeption erarbeitet, deren Realisierung aber an fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten scheiterte. Provisorische Maßnahmen brachten zwar Verbesserungen, konnten aber das Problem der Aufsplitterung über verschiedene Ebenen und unwirtschaftlicher Betriebsabläufe nicht beheben.

Im Jahr 2000 kam es zu dem Vorschlag, einen Neubau zu errichten, der alle modernen Entwicklungen in der Essensversorgung berücksichtigen sollte und gleichzeitig die Möglichkeit eröffnen würde, die frei werdenden Flächen für andere Nutzungen, u. a. zu Verbesserungen im Bereich der zu klein gewordenen Aula, zur Verfügung zu stellen. Grundlage für die Neubauplanung war die Ausbauzielzahl des Wissenschaftsministeriums von 5.500 Studierenden. Bei einem Anteil von etwa einem Drittel Essensteilnehmer sollten 1.800 Studierende verpflegt werden. Bei einem vierfachen Platzwechsel ging man damals von 460 Essensplätzen mit einem Flächenbedarf von 1.670 m² Nutzfläche aus.

Dieser Bedarf hätte aus Sicht des Rechnungshofs problemlos und auch unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte sowie weiterer Nutzungen auf der ohnehin zur Verfügung stehenden Fläche abgedeckt werden können. Hinzu kommt, dass bei aktuell etwa 7.500 Studierenden der Hochschule, der Pädagogischen Hochschule und der Akademie der Bildenden Künste in der mittlerweile fertig gestellten neuen Mensa wegen der knapp bemessenen Mittagszeit bei mittlerweile 480 Essensplätzen lediglich etwa 1.400 Essensteilnehmer versorgt werden können, also nur knapp 19 % der Studierenden. Dieses Defizit soll dadurch kompensiert werden, dass ein zusätzliches Angebot durch eine Automaten-Cafeteria im Untergeschoss des Altbaus geschaffen wird. Die früher beklagte Aufsplitterung der Essensversorgung, die einer der Hauptgründe für die Neubaumentscheidung war, wird dadurch auf Dauer verfestigt.

¹² Denkschrift 1993, Nr. 25, Zuwendungen des Landes zum Betrieb von Mensen.

Das neue Gebäude ist mit Baukosten von 7,2 Mio. € veranschlagt. Auch hier beteiligt sich der Bund mit 50 % an den Kosten, 50 % trägt das Land aus Investitionsmitteln des Wissenschaftsministeriums für die Studentenwerke. Mit etwa 14.900 € je Essensplatz ist dieser Neubau - im Verhältnis zu den anderen untersuchten Objekten - am günstigsten, was u. a. auf die Größe des Objekts und damit das günstigere Verhältnis von Speiseraumfläche zu Betriebsfläche zurückzuführen ist. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass der Neubau zu einer deutlichen Verbesserung der Betriebsergebnisse, d. h. zu einer Reduzierung der Unterdeckung, führen wird. Der Rechnungshof beanstandet jedoch, dass die Alternative „Umbau und Sanierung des Altbaus“ nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wurde. Eine Konzentration in Form einer „Menseria“ einschließlich Küchenbereich auf einer Ebene des vorhandenen Gebäudes in Verbindung mit der vorhandenen, autark zu betreibenden Cafeteria im Untergeschoss hätte zwar nicht in allen Punkten zu optimalen Betriebsabläufen geführt; sie hätte aber in dieser Form der Konzeption des Neubaus in Schweningen entsprochen und nach Einschätzung des Rechnungshofs maximal nur ein Drittel des jetzigen Neubaus gekostet.

5 Mensa für die Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd

Die Mensa für die neue Pädagogische Hochschule wurde Anfang der Siebzigerjahre in Betrieb genommen. Für die nach dem damaligen Hochschulgesamtplan erwarteten 3.200 Studierenden wurde die Mensa mit einer Kapazität von täglich 2.400 Essen geplant. Schon in der Bauphase erwiesen sich diese Zahlen als deutlich überzogen, sodass die Küchenkapazität wegen Reduzierung der künftigen Studierendenzahlen auf 1.200 Essen, also um die Hälfte, zurückgenommen wurde. Der Speisesaal hatte zuletzt 400 Plätze.

Das Bemühen um mehr Wirtschaftlichkeit führte zu einer Reihe von Vorschlägen zu baulichen Verbesserungen. Im Jahr 2000 ergab eine Untersuchung des Bauamts und des Studentenwerks, dass nach einem entsprechenden Umbau der komplette Herstellungs- und Gastbetrieb im bisherigen Vorbereitungs- und Küchenbereich der Mensa kostengünstig abgewickelt und der bisherige Speisesaal vollständig aufgegeben werden könnte. Die Planung war an dem Rückgang der Essenszahlen ausgerichtet (im Jahr 2000 nur noch 250 Essen, also gut 10 % der ursprünglichen Planung).

Die frei werdenden Räume waren zur Nutzung durch die Pädagogische Hochschule vorgesehen. Die Kosten für den Umbau bezifferte das Bauamt auf 0,6 Mio. €. Durch erweiterte Planungen, insbesondere für die Neugestaltung der Außenhülle, erhöhte sich diese Summe auf 1,3 Mio. €. Aus heutiger Sicht hätten für die Umbaumaßnahme etwa 1,5 Mio. € aufgewendet werden müssen.

Alternativ wurde für die Mensa ein Neubau erwogen, für den zunächst Kosten von 2,5 Mio. € geschätzt wurden. Ausschlaggebendes Argument hierfür war, dass sich der Bund bei einem Neubau, im Gegensatz zu einer Umbaulösung, mit 50 % an der Finanzierung beteiligen würde. Das vorhandene Mensagebäude sollte für Zwecke der Pädagogischen Hochschule bzw. des Pädagogischen Fachseminars umgebaut werden. Die Kosten hierfür wurden auf zusätzliche 3,8 Mio. € geschätzt.

Der Neubau für nunmehr 500 Essensteilnehmer mit 125 Plätzen in der Mensa (bei vierfachem Platzwechsel) und weiteren 63 Plätzen in der Cafeteria wurde 2005/2006 direkt neben der alten Mensa errichtet. Er hat im September 2006 seinen Betrieb aufgenommen. Die genehmigten Baukosten (ohne nutzerseitige Kosten für die Einrichtung) betragen 2,7 Mio. €. Hinzu kommen allerdings Kosten für die verlorenen Planungen aus der Vorphase, sodass sich die Kosten auf insgesamt rd. 3 Mio. € belaufen. Mit 4.340 €/m² Nutzfläche liegen sie im mittleren Bereich der untersuchten Objekte.

In den ersten Monaten seit der Eröffnung hat sich die Zahl der täglichen Essen (Essenskomponenten umgerechnet auf Stammessen) nach Angabe des Studentenwerks auf rd. 350 eingependelt; das entspricht 70 % der ursprünglichen Annahme. In dieser Zahl sind sogar noch Schülerinnen und Schüler einer benachbarten Schule enthalten.

Wenn auch anerkannt wird, dass mit dem Neubau ein höherer Kostendeckungsgrad für den Betreiber erreicht wird, beanstandet der Rechnungshof auch hier, dass die Entscheidung für den Neubau getroffen wurde, ohne die Alternative „Umbau und Ertüchtigung der vorhandenen Mensa“ ernsthaft in eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen. Mit einer sinnvollen Planung wäre eine Optimierung der Mensen im Altbau möglich gewesen, die gegenüber der Neubaulösung um etwa 1,3 Mio. € günstiger gewesen wäre.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Nachfolgenutzung des Altbaus weitere erhebliche Landesmittel binden wird. Allerdings hat die Prüfung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Stuttgart dazu geführt, dass anstelle der ursprünglichen Planung für Erweiterungsräume der Pädagogischen Hochschule jetzt nur noch eine Minimallösung mit geschätzten Kosten von maximal 500.000 € realisiert werden soll. Aber auch diese Lösung wird eine weitere Erhöhung der Betriebskosten zur Folge haben.

6 Stellungnahme des Finanzministeriums

In seiner mit dem Wissenschaftsministerium abgestimmten Stellungnahme betont das Finanzministerium, dass für die verschiedenen Standorte mehrere Varianten geprüft und das jeweils tragfähigste Konzept umgesetzt worden seien. In Esslingen und auch in Schwenningen sei eine Essensversorgung von mehreren 100 Personen zu Stoßzeiten durch die örtliche Gastronomie nicht leistbar. In Karlsruhe seien verschiedene Varianten für einen Umbau untersucht worden; es sei aber in der vorhandenen Gebäudestruktur kein wirtschaftliches Betriebskonzept möglich. In Schwäbisch Gmünd solle mit der Neubaulösung zugleich eine strukturelle Verbesserung der Pädagogischen Hochschule im Bestand ermöglicht werden. In den frei werdenden Flächen im Altbau solle mit minimalem Kostenaufwand ein „didaktisches Zentrum“ eingerichtet werden.

Die Ministerien weisen darauf hin, dass gemäß dem Studentenwerksgesetz die Essensversorgung zu den sozialen Aufgaben der Studentenwerke gehöre. Die hier angebotene preisgünstige, zuverlässige und schnelle Verpflegung könne eine örtliche Gastronomie nicht leisten. Für kleinere Mensen sei allerdings die Übertragung der Zuständigkeit der Essensversorgung an einen privaten Betreiber durchaus denkbar und werde standortbezogen geprüft.

7 Schlussbemerkung

Nachdem sich das Wissenschaftsministerium und das Finanzministerium aber für eine Optimierung der Essensversorgung durch verbesserte und zeitgemäße Betriebsabläufe in Mensen entschieden haben, wären nach § 7 Landeshaushaltsordnung tragfähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich gewesen, um die für Bau und Betrieb günstigste Variante zu ermitteln. Nach Einschätzung des Rechnungshofs wäre in Schwäbisch Gmünd und auch in Karlsruhe die Variante „Umbau/Ertüchtigung des Altbaus“ die wirtschaftlichere Lösung gewesen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Umnutzung bzw. Modernisierung vorhandener Gebäude als Alternative zu Neubauten sowie auch privatwirtschaftliche Lösungen in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzubeziehen. Wenn bei diesem Vergleich eine Neubaulösung wirtschaftlich ist, sollte die Aufgabe bzw. Veräußerung der durch Neubauten frei werdenden Flächen verfolgt werden, um eine kostenintensive Flächenausdehnung zu vermeiden.