

Auszug aus

Denkschrift 2015

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 16

Neubauten zur Kinderbetreuung an Hoch-
schulen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Neubauten zur Kinderbetreuung an Hochschulen (Kapitel 1208)

Zwei von sechs neuen Kindertagesstätten an Hochschulen haben zu große Flächen und zu großzügige Ausstattungen. Auf aufwendige Turnhallen, Atrien und Außenspielflächen hätte verzichtet werden müssen. Richtwerte zum wirtschaftlichen Bauen sind dringend erforderlich.

1 Ausgangslage

Kinderbetreuung ist grundsätzlich eine kommunale Aufgabe. Daneben errichten, betreiben und unterhalten schon bisher Studierendenwerke, Hochschulen und Universitätsklinika Kindertagesstätten.

Der Rechnungshof hat sechs Neubauten von Kindertagesstätten mit Gesamtbaukosten von zusammen 16,5 Mio. Euro geprüft, die seit 2006 an vier Hochschulen und einem Universitätsklinikum errichtet wurden. Die Einrichtungen sind für Kinder von Bediensteten oder für Kinder von Studierenden bestimmt. Die Maßnahmen wurden aus Eigenmitteln der Hochschulen beziehungsweise der Universitätsklinik finanziert und teilweise durch Dritte bezuschusst. Die Baumaßnahmen wurden durch den Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Vermögen und Bau) durchgeführt. Das Land stellte die Grundstücke zur Verfügung. Vermögen und Bau hatte davor keine Erfahrung mit dem Neubau und Unterhalt von Kindertagesstätten für die Betreuung von unter Dreijährigen, den sogenannten Krippenplätzen.

Der Rechnungshof untersuchte, ob der Bau von Kindertagesstätten wirtschaftlich und sparsam umgesetzt wurde und wie groß die zu erwartende zusätzliche Belastung des Landeshaushalts durch den Bauunterhalt ist. Derzeit planen das Land beziehungsweise Landeseinrichtungen weitere Neubauten für Kindertagesstätten in Stuttgart und Mannheim.

Untersucht wurden folgende Maßnahmen:

- „KinderUniversum“ des Karlsruher Institut für Technologie,
- „Kinderhaus Knirps & Co.“ an der Universität Konstanz,
- „PH Strolche“ an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd,
- „Kinderhaus Pfaffenwald“ an der Universität Stuttgart,
- Kindergarten an der Universitätsklinik Ulm und
- Kinderkrippe an der Universitätsklinik Ulm.

Im Gegensatz zu den Kindertagesstätten der Kommunen befinden sich die geprüften Neubauten nicht in innerstädtischen Wohnquartieren. Die Neubauten wurden in Randlage des jeweiligen Hochschulcampus errichtet.

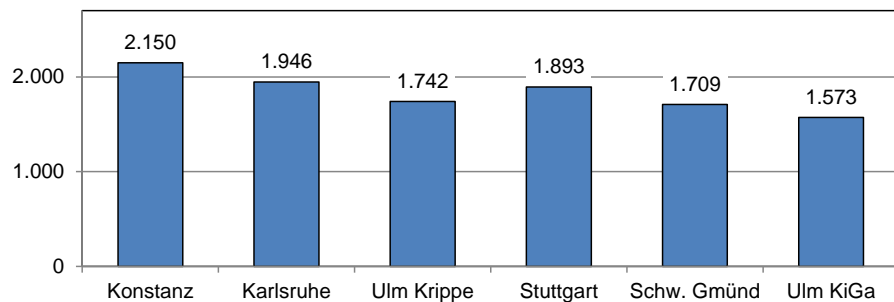
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Unterschiedliche Qualität und Kosten

Fünf der sechs Kindertagesstätten sind eingeschossig und nicht unterkellert. Sie benötigen daher weder einen Aufzug noch Treppenhäuser oder zusätzliche Fluchtwege. Die geprüfte Kindertagesstätte in der Innenstadt von Karlsruhe ist voll unterkellert und hat vier Obergeschosse. Der Neubau verfügt über zwei Treppenhäuser zur Erschließung und als Fluchtweg sowie einen Aufzug.

Die Neubauten in Schwäbisch Gmünd und Stuttgart wurden in Holzbauweise erstellt. Der Neubau in Karlsruhe wurde als Leichtbetonbau mit Sichtbetonqualität, die anderen Neubauten in konventioneller Massivbauweise errichtet. Die Kosten der unterschiedlichen Baukonstruktionen sowie die technische Gebäudeausrüstung bestimmen maßgeblich die Bauwerkskosten je Quadratmeter Nettogrundfläche.

Abbildung 1: Bauwerkskosten je Quadratmeter Nettogrundfläche in Euro

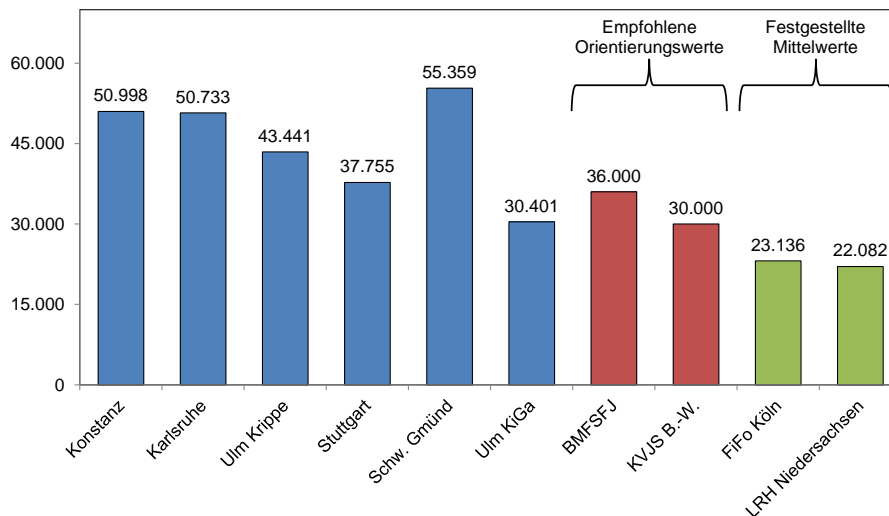


Die Bauwerkskosten betragen bei den Kindertagesstätten in Konstanz und Karlsruhe zwischen 1.950 Euro und 2.150 Euro je Quadratmeter Nettogrundfläche. Dieser Kennwert entspricht den durchschnittlichen Kosten von Institutsgebäuden für Ingenieurwissenschaften oder einfachen Naturwissenschaften. Die deutliche Abweichung bei den Baukosten für eine dem Grunde nach gleiche Bauaufgabe veranschaulicht, dass in Konstanz und Karlsruhe die Maßstäbe des wirtschaftlichen und sparsamen Bauens der öffentlichen Hand nicht beachtet wurden.

Auch die nicht in den Bauwerkskosten enthaltenen Kosten zur Herstellung der Außenspielflächen variierten erheblich. Je Standort wurden hierfür zwischen 20.000 Euro und 500.000 Euro investiert.

Ein weiterer Indikator für die Wirtschaftlichkeit sind die Gesamtbaukosten je Betreuungsplatz. Dieser ermöglicht einen direkten finanziellen Vergleich zwischen Investition und Betreuungsplätzen auch mit den Maßnahmen der Kommunen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs betragen die Gesamtbaukosten für Neubauten je Betreuungsplatz im bundesweiten Vergleich überschlägig 30.000 Euro.

Abbildung 2: Gesamtbaukosten je Betreuungsplatz in Euro



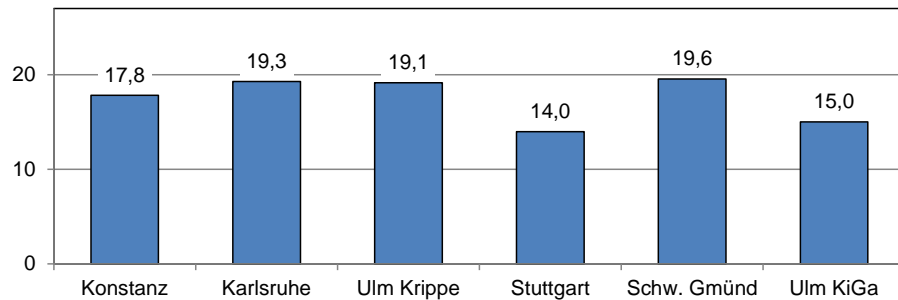
Der bundesweite Vergleich illustriert, dass die Mehrheit der vom Rechnungshof geprüften Neubauten über dem Durchschnitt liegt. Das Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) legte dem Kinderförderungsgesetz einen Richtwert von 36.000 Euro je Betreuungsplatz zugrunde. Der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS B.-W.) kalkuliert mit Neubaukosten je Betreuungsplatz von 20.000 Euro bis 40.000 Euro. Zur Vereinfachung wurde im Diagramm der Mittelwert 30.000 Euro je Betreuungsplatz abgebildet.

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität Köln (FiFo Köln) sowie der Landesrechnungshof (LRH) Niedersachsen werteten abgerechnete Maßnahmen aus und errechneten Gesamtbaukosten je Betreuungsplatz von 23.136 Euro bzw. 22.082 Euro. Der Kennwert von Schwäbisch Gmünd mit 55.359 Euro je Platz ist ein Ausreißer, da der Neubau lediglich zehn Betreuungsplätze bietet.

2.2 Unterschiedlich große Flächen je Betreuungsplatz

Je Betreuungsplatz werden vom Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg mindestens 5 m² für Ruhe- und Gruppenräume empfohlen. Darüber hinaus sind Sanitärräume und Flurflächen erforderlich. Mehrheitlich als Krippe genutzte Kindertagesstätten haben einen höheren Flächenanspruch. Die tatsächliche Größe der Nettogrundfläche je Betreuungsplatz variierte bei den sechs Kindertagesstätten zwischen 14 m² und 20 m².

Abbildung 3: Nettogrundfläche in Quadratmeter je Betreuungsplatz



Der Flächenbedarf je Betreuungsplatz ist bei Kindertagesstätten mit wenigen Betreuungsplätzen zwangsläufig höher, deren Wirtschaftlichkeit ist entsprechend geringer. In Schwäbisch Gmünd werden lediglich zehn Betreuungsplätze angeboten. An anderen Standorten wurden bis zu 115 Betreuungsplätze geschaffen.

Den jeweiligen Planungen lagen unterschiedliche pädagogische Konzepte zugrunde. An den Standorten Konstanz, Karlsruhe und Ulm Krippe führten sogenannte Multifunktions- und Bewegungsflächen zu einer erhöhten Nettogrundfläche. Das ging trotz einer großen Anzahl von Betreuungsplätzen zulasten der Wirtschaftlichkeit.

In Karlsruhe wurde ein nicht überdachter Innenhof über drei Geschosse gebaut. Hinter der Glasfassade, die den Innenhof umfasst, befinden sich die Erschließungsflure. Auch die zahlreichen Loggien und zwei Treppenhäuser tragen zu einem hohen Kennwert von rund 19 m² trotz 115 Betreuungsplätzen bei.

In drei Häusern wurden Kletterwände und Turngeräte eingebaut. Im Kindergarten Ulm sind diese in den Flur integriert und frei zugänglich. In Karlsruhe und Konstanz wurden separate Turnhallen mit großer Raumhöhe errichtet. Diese haben auch von der Decke abgehängte Turngeräte und können nur unter Aufsicht genutzt werden. In Konstanz gibt es als Besonderheit neben einem großzügigen Eingangsbereich, der für kleinere Darbietungen mit Theaterstrahlern ausgerüstet ist, zudem mehrere Entspannungsräume mit Liegen für das Personal.

2.3 Zusätzliche Belastung des Landeshaushalts

Sämtliche Gebäude erfordern jährlichen Bauunterhalt, um ihre Betriebssicherheit und den Wert des Gebäudes zu erhalten. Hierbei haben der Ausbaustandard und die technischen Anlagen einen erheblichen Einfluss auf die Instandsetzungskosten. Der Bedarf für Instandsetzungen bewegt sich zwischen 1 und 2 Prozent der Neubaukosten je Jahr.

Der Rechnungshof kalkuliert für den Bauunterhalt der sechs geprüften Gebäude eine zusätzliche Belastung des Landeshaushalts von jährlich 150.000 Euro.

2.4 Kinderhaus der Universität Konstanz

Das Gebäude hat eine langgestreckte amorphe Form mit einer durchschnittlichen Raumhöhe von mehr als 4 m. Entlang der südlichen Fassade wurde eine etwa 2 m breite Terrasse hergestellt. Drei begehbare und bespielbare Innenhöfe wurden errichtet. Diese dienen auch der zusätzlichen natürlichen Belichtung und Belüftung des Gebäudes. Weiterhin wurde über dem innen liegenden Turnraum das Dach leicht angehoben, um natürliche Belichtung und Belüftung zu ermöglichen. Das Dach ist teilweise als Gründach ausgeführt, die restlichen Flächen sind bekieselt.

Aufgrund des pädagogischen Konzepts wurden neben den üblichen Räumen ein Experimentierraum, Musikraum, Werkstatt- und Atelierraum, Theaterraum sowie ein Turn- und Veranstaltungsraum gebaut. Ebenso einmalig sind ein Wasserspielraum und ein Sandspielraum witterungsunabhängig im Gebäude untergebracht.

Das Gebäude besitzt für eine Kindertagesstätte eine ungewöhnlich umfangreiche Gebäudeautomation. Die Beleuchtung, Fußbodenheizung und der Sonnenschutz werden raumscharf automatisiert geregelt. Zudem wurden auf dem Dach 18 Solarkollektoren zur Brauchwassererwärmung realisiert.

Abbildung 4: Blick auf das Kinderhaus



Bildrechte: Universität Konstanz, Fotograf: Dr. Michael Kieninger.

Das Kinderhaus in Konstanz verfügt mit 4.400 m² über die mit Abstand größte Außenspielfläche der sechs geprüften Kindertagesstätten. Die Außenspielfläche wurde aufwendig mit unterschiedlichen Spielbereichen und Spielgeräten gestaltet. Neben Schaukeln und Rutschen wurden mehrere Spielhäuser, Sandspielbereiche und Wasserspiele sowie eine Bobby-Car-Rennstrecke angelegt. Allein für die Außenanlagen wurden 500.000 Euro ausgegeben.

Die Gesamtbaukosten betragen 5 Mio. Euro. Überschlägig 1 Mio. Euro hätte eingespart werden können, wenn die Außenspielfläche, die Sonderräume, die durchschnittliche Raumhöhe und die Standards der Haustechnik reduziert worden wären.

2.5 KinderUniversum des KIT

Das fünfgeschossige unterkellerte Gebäude wurde in Sichtbetonqualität hergestellt. Es enthält Gestaltungselemente wie Loggien, einen begehbaren, nicht überdachten Innenhof und eine 240 m² große Dachterrasse. Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Kindertagesstätten wurden beim KinderUniversum ein Aufzug und zwei Treppenhäuser hergestellt. Zudem wurde eine Turnhalle mit 6 m Raumhöhe innerhalb des Gebäudes realisiert.

Abbildung 5: Blick auf das KinderUniversum von Norden



Die 1.100 m² große Außenspielfläche enthält Gestaltungs- und Spielelemente wie eine Holzspielwand, eine modulierte Rasenfläche, Sandspielflächen sowie ein Heckenlabyrinth. Eine Spiegelwand aus poliertem Edelstahl kennzeichnet die Grundstücksgrenze und soll den Außenspielbereich optisch vergrößern. Die Kosten für die Außenanlage betragen 305.000 Euro, wovon alleine 230.000 Euro auf die Herstellung der Holzspielwand mit Wippe und Wasserspielen entfielen.

Die Forderungen des KIT nach einem „Kinderhotel“ und Dozentenappartements im obersten Geschoss wurden geplant, jedoch nicht realisiert. Zur Umnutzung des obersten Geschosses für zusätzliche Kinderbetreuung waren geringfügige zusätzliche Umbaumaßnahmen notwendig. Nach dem Umbau stehen insgesamt 115 Betreuungsplätze zur Verfügung.

Die Gesamtbaukosten betragen 5,5 Mio. Euro. Hierin sind Kosten für Herichten und Erschließen sowie Außenanlagen von rund 0,6 Mio. Euro enthalten. Wäre auf den verglasten Innenhof, die Dachterrasse, die Loggien, die Turnhalle und die Unterkellerung verzichtet sowie eine wirtschaftlichere Baukonstruktion gewählt worden, hätten mehr als 1,1 Mio. Euro eingespart werden können.

2.6 Einfluss von finanzierenden Nutzern auf die Planungen

Die Prüfung hat gezeigt, dass die finanzierenden Nutzer teilweise noch während der Bauzeit massiven Einfluss auf die Planungen genommen haben. Nutzungsanforderungen und Bauunterlagen waren unvollständig. Insbesondere waren die Wirtschaftlichkeitsnachweise nicht belastbar. Wünsche und Forderungen der Nutzer haben bei Baukonstruktionen und technischen Ausstattungen kostenintensive Ausführungen veranlasst. Vermögen und Bauwies die überzogenen Forderungen der finanzierenden Nutzer nicht zurück.

Die Neubauten in Konstanz und Karlsruhe wurden auf Grundlage überzogener Nutzungskonzepte und viel zu großen Raumprogrammen projektiert und geplant. Auch der hohe Anspruch an die Architektur und die überzogene Außenbereichsgestaltung führen zum Eindruck elitärer Einrichtungen, die den Maßstäben des wirtschaftlichen und sparsamen Bauens der öffentlichen Hand nicht gerecht werden.

Beide Gebäude wurden offensichtlich in einen zu großen Kostenrahmen hineingeplant, statt die Kosten nach dem erforderlichen Bedarf zu bemessen.

3 Empfehlungen

3.1 Eigene Baumaßnahmen kritisch hinterfragen

Um die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber zu erhöhen, wird der Kinderbetreuung steigende Bedeutung zugemessen. Gleichwohl sind eigene Baumaßnahmen kritisch zu hinterfragen. Zuvor sind Belegungsrechte, die Inanspruchnahme kommunaler Kapazitäten (Gewährleistungsauftrag) oder andere Maßnahmen zu prüfen.

3.2 Einheitliche Richtwerte für Flächen und Ausstattung festlegen

Kindertagesstätten, die vom Land beziehungsweise Einrichtungen des Landes finanziert werden, müssen sich am Bedarf orientieren und wirtschaftlich und sparsam hergestellt werden. Der Flächenbedarf und die Ausführung müssen landeseinheitlich bemessen sein und einheitlichen Richtwerten folgen. Für die landeseigenen Gebäude zur Kinderbetreuung sollte analog zu den Musterraumprogrammen für Verwaltungen eine Bedarfsbemessungsgrundlage mit den Ressorts erarbeitet und abgestimmt werden. Anhand von verwaltungsinternen Entwürfen muss untersucht werden, ob eine modulare Typenplanung landesweit wirtschaftlich umsetzbar ist.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sagt zu, die Maßstäbe des wirtschaftlichen Bauens bei künftigen Planungen von Kindertagesstätten verstärkt zu beachten. Es ist der Ansicht, dass der Vergleich zwischen den untersuchten Kindertagesstätten mit bundesweiten Querschnittszahlen korrelationsbedingt zu Verwerfungen führen müsse.

Das Ministerium bestätigt, dass überzogene und nicht restriktiv behandelte Forderungen der finanzierenden Nutzer zu vermeidbaren Mehrkosten führten. Dies könne aus besonderen pädagogischen Konzepten oder Vorgaben aus frühkindlichen Förderungsmodellen erwachsen.

„Die Steuerungsmöglichkeiten des Landesbetriebs versagen an dem Punkt, wo frühzeitig belastbare und verbindlich genehmigte Nutzungs- wie Ausstattungskonzepte des Nutzers beziehungsweise Betreibers fehlen.“ Das Ministerium sehe daher weiteren Präzisierungsbedarf für interministerielle Regelungen bei Vorhaben, für die das Land nicht originär unterbringungspflichtig ist.

Die Empfehlung des Rechnungshofs für eine abgestimmte landeseinheitliche Bedarfsbemessung wird begrüßt. Das Ministerium beabsichtigt, hierfür eine Arbeitsgruppe einzurichten, die sich auch mit einer modularen Typenplanung befassen werde.