

Kantinen in Landesliegenschaften sollen rentabel wirtschaften, obwohl für zu wenige Verpflegungsteilnehmer auf zu großen Flächen ein reichhaltiges Verpflegungsangebot zu günstigen Preisen gefordert ist.

Die Bedingungen für die Kantinenverpachtung müssen im Einzelfall geprüft und insgesamt grundlegend überarbeitet werden.

1 Prüfgegenstand

- ¹ Die Kantinenverwaltungsvorschrift (SäKVwV)¹ regelt den Betrieb, die Bewirtschaftung, die bauliche Gestaltung, den Bauunterhalt sowie die Kosten der Einrichtung von Kantinen bei Dienststellen des Freistaates Sachsen. Der SRH hat 47 Kantinen in Landesliegenschaften mittels Erhebungsbogen geprüft. 11 Kantinen der Lehrbetriebseinrichtungen blieben in der weiteren Prüfung unberücksichtigt, da konkrete Angaben zur Zahl der zu berücksichtigenden Verpflegungsteilnehmer fehlen. 6 Behördenkantinen prüfte der SRH als Stichprobe über den Zeitraum der Jahre 2012 bis 2019 eingehender. Die Anzahl der Kantinen ist im Zeitraum 2009 bis 2021 nahezu unverändert.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Einrichtung und Verpachtung der Kantinen

- ² Die Einrichtung einer Kantine ist nach § 2 Abs. 2 Satz 1 SäKVwV als Mindestvoraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb erst ab einer Anzahl von 200 Verpflegungsteilnehmern vertretbar. Nach aller Erfahrung nehmen rd. ein Drittel der Beschäftigten der Dienststelle das Kantinenangebot an. Diesen Maßstab übernahm das SMF in die RLBau (2018). Zum Stichtag 30. Juni 2021 erreichten rechnerisch 20 der 36 Behördenkantinen (rd. 56 %) die arbeitstäglich 200 Verpflegungsteilnehmer nicht.
- ³ Die Zahl der (potenziellen) Verpflegungsteilnehmer ist bei der Mehrzahl der Kantinen für einen wirtschaftlichen Betrieb bei zugleich moderaten Essenspreisen zu niedrig.

2.2 Kantinenfläche und Zahl der Sitzplätze

- ⁴ Lt. Bauministerkonferenz (2002) sollte die Frequenz des Platzwechsels nicht unter 4 liegen. Die aktuelle RLBau (2018) in Sachsen lässt einen Dreifachplatzwechsel zu. Auch diesen abgesenkten Wert erreichen nur 6 der 36 (rd. 17 %) Behördenkantinen.
- ⁵ Bei den 6 Einzelfällen betrug bei 5 Kantinen der Flächenfaktor (Fläche/Platz) in den Speisesälen bis zu 3,20 m²/Platz, obwohl die Bauministerkonferenz 1,25 m²/Platz empfiehlt. Auch die mit 1,50 m²/Platz großzügigere Flächenvorgabe in der RLBau (2018) ist bei 5 Kantinen überschritten.
- ⁶ Der Flächenverbrauch pro Platzangebot ist zu hoch und dadurch unwirtschaftlich.
- ⁷ Für die Kantinen des Regierungsviertels (SMI, SMF, SK, SMS), die sich alle in einem 200 m-Radius konzentrieren, ergibt sich ein rechnerischer Gesamtwert bei der Platzwechselquote von 1,9.² Die Kantine des SMI gibt im Vergleich die meisten Essen aus und erreicht alleine eine Platzwechselquote von 2,8. Alle Ministeriumskantinen konkurrieren um denselben Kreis an Verpflegungsteilnehmern. Die Gerichtskantinen weisen alle eine Platzwechselquote unter 2 auf. Die Kantine im Amtsgericht Leipzig mit 0,8 sogar den niedrigsten Wert aller Kantinen.
- ⁸ Die Platzwechselquote ist überwiegend zu gering und liegt sogar deutlich unter dem angestrebten Dreifachplatzwechsel.

¹ Vom 15. März 1994, zuletzt geändert am 2. Februar 1995.

² 2.876 Mitarbeiter Ministeriumsviertel : 3 = 958,66 potentielle VT : 504 Plätze = 1,88 Platzwechselquote (ohne 30 Sitzplätze Cafeteria SMS).

2.3 Pachtverträge, Pachtzins und Betriebskosten

- ⁹ Bestandteile einer Kantine sind Räume zur Lagerung, Kühlung, Zubereitung und zum Verkauf von Speisen und Getränken, die i. d. R. in einem Speisesaal an Ort und Stelle verzehrt werden. Nach § 6 Abs. 2 SÄKVwV kann von einer Pacht und von einer Erstattung der Kosten für Heizung, elektrischen Strom, Feuerungsmaterial, Gas und Wasser i. d. R. abgesehen werden. Dies betrifft ausschließlich den unmittelbaren Kantinenbereich. Die hierdurch erzielten Ersparnisse haben vollständig der Verbilligung der Speisen und Getränke zu dienen; sie sind bei der Festsetzung des Essenspreises nachweislich zu berücksichtigen. Der Pachtgegenstand ist demnach dem Pächter nicht im eigentlichen Sinne unentgeltlich zu überlassen, da eine dem Wert der Nutzung korrespondierende Verbilligung der Speisen und Getränke nachweislich zu erfolgen hat.
- ¹⁰ Im Regierungsviertel Dresden ist ein Überangebot geschaffen worden. In Relation zur Zahl der Essensteilnehmer sind die Flächen der verpachteten Kantinen insgesamt zu groß. In mehreren Fällen ist die Kantine verpachtet, die Speisesäle³ sind davon jedoch ausgenommen worden, aber lt. Pachtvertrag zur unentgeltlichen Nutzung überlassen. Die „Auskoppelung“ der Mitverpachtung des Speisesaals bedeutet eine finanzielle Entlastung des Pächters, denn diese rein tatsächlich dem Pächter zufallenden Einsparungen aus der unentgeltlichen Nutzung von Flächen müssen nicht zur Verbilligung der Essenspreise eingesetzt werden.
- ¹¹ Durch den Kantinenbetrieb soll weder ein Gewinn noch ein Verlust für die Staatskasse entstehen (vgl. § 9 Abs. 1 SÄKVwV). Bei unentgeltlicher Nutzung des Speisesaales erhält der Pächter aber nicht offengelegte Subventionen und der Staatskasse entsteht durch die Nichtumlage des Vorteils auf die Essenspreise in gleicher Höhe Verlust.
- ¹² Nach SÄKVwV sind unentgeltliche Vermögensabgaben nicht zugelassen. Bei der nächsten Anpassung der Pachtverträge ist dies anzupassen.
- ¹³ Kalkulationen zur Höhe des Pachtwertes existieren nicht und meist auch keine Messergebnisse zu den Verbrauchskosten der Medienversorgung. Das SMF hält es nicht für erforderlich, den Pächtern diese Informationen für die Kalkulation der Essenspreise zur Verfügung zu stellen.
- ¹⁴ Die Vorgaben in § 6 Abs. 2 SÄKVwV zur Verbilligung der Essenspreise aus der unentgeltlichen Überlassung der Kantinenräume sind unzureichend und in einer Neuregelung so zu fassen, dass die von der Seite des Freistaates Sachsen insgesamt gewährten Vorteile mit ihrem Geldwert erfasst und dem Pächter für seine Kalkulation mitgeteilt werden.
- ¹⁵ Das Vertragsmanagement des SIB ist anzuhalten, die wechselseitige Erfüllung der Vertragspflichten zu gewährleisten und fortlaufend zu kontrollieren.

2.4 Allgemeinkostenzuschlag

- ¹⁶ Gemäß § 6 Abs. 4 SÄKVwV soll die Mitbenutzung der Kantinen durch nicht im öffentlichen Dienst stehende Personen die Ausnahme sein. Von behördenfremden Teilnehmern ist der volle Essenspreis und ein angemessener Allgemeinkostenzuschlag zu entrichten. Der Allgemeinkostenzuschlag ist an den Landeshaushalt abzuführen.
- ¹⁷ Der „volle Essenspreis“ als Bruttoverkaufspreis wird aber unter Einbeziehung aller Gemeinkosten⁴ kalkuliert. Da mit Sicherheit keine Doppelberechnung stattfinden soll, ist offenbar der verbilligte Essenspreis gemeint, der um den Ersparnisvorteil erhöht werden soll.
- ¹⁸ Die SÄKVwV ist bezüglich der Anrechnung des Gemeinkostenzuschlages nicht präzise genug gefasst. Um Missverständnisse auszuschließen, sollte sie überarbeitet werden.
- ¹⁹ Mit Erlass des SMF vom 18. Juli 1995 ist der Allgemeinkostenzuschlag auf 1 DM (bzw. nach Euro-Umstellung 0,50 €) festgesetzt worden, seither unverändert und als Richtsatz verbindlich, sofern nicht konkret auf Zahl und Umsatzgrößen bezogen andere Kosten nachgewiesen werden oder andere Erhebungsformen etwa in Form anteiliger Pacht und Umlagen vereinbart sind.

³ Die Speisesäle im Justizzentrum Dresden (rd. 107 m²) sowie im SMF (239 m²) und SMI (rd. 364 m²) sind nicht mitverpachtet.

⁴ Gemeinkosten in der Gastronomie umfassen alle Kosten, die während des Betriebes entstehen, wie Wasser, Strom, Gas, Wartung und Instandhaltung, Lagerung, Schwund, Reinigung, Pacht- bzw. Mietgebühren, Versicherungen, Abschreibung, Leasinggebühren und Marketingausgaben.

- 20 Der Allgemeinkostenzuschlag soll sicherstellen, dass für behördenfremde Verpflegungsteilnehmer keine Verbilligung des Essenspreises gewährt wird. Für die Kantine im SMI ist undifferenziert eine Verbilligung der Preise der Mahlzeiten um 28 bis 35 % ausgewiesen. Angesichts dieser Erfahrungswerte erscheint der Allgemeinkostenzuschlag, den behördenfremde Teilnehmer zahlen, zu gering.
- 21 Der Allgemeinkostenzuschlag ist offensichtlich nach rd. 27 Jahren unangemessen niedrig. Das SMF ist aufgefordert, die Angemessenheit zu prüfen und den Zuschlag neu festzusetzen.
- 22 Die Erhöhung der Auslastung von Behördenkantinen durch behördenfremde Verpflegungsteilnehmer ist ggf. durchaus anzustreben, um die Auslastung und Rentabilität von Kantinen zu erhöhen und über einen größeren Umsatz auch Preisvorteile für den Einzelpreis erwirtschaften zu können. Die Mitbenutzung der Kantinen durch nicht im öffentlichen Dienst stehende Personen hat sich in wenigen Kantinen von Jahr zu Jahr gesteigert und ist damit nicht mehr als Ausnahme anzusehen.
- 23 Die SäkVwV sollte überarbeitet und die Öffnung der Kantinen für das Publikum in geeigneten Bereichen zugelassen werden, um zugleich Rentabilität und größere Preisstabilität zu erreichen. Externen Kantinenutzern darf nur der nicht ermäßigte Essenspreis berechnet werden.

2.5 Kontrollsystem zur Bewirtschaftung

- 24 Der Pächter ist verpflichtet, spätestens 6 Monate nach Ablauf des Geschäftsjahres seinen Jahresabschluss (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung oder Einnahmeüberschussrechnung) der Dienststelle vorzulegen. Dieser steht das Recht zu, jederzeit Einsicht in die Geschäfts- und Buchführung zu nehmen und die Warenbestände zu überprüfen. Regelungen über die Prüfung sowie die vertragliche Sicherung dieser Prüfrechte trifft gem. § 9 Abs. 3 SäkVwV das SMF.
- 25 Unterlagen zur Dokumentation durchgeführter Prüfungen liegen beim SIB nicht vor. In keinem Fall wurde die in den Pachtverträgen vorgesehene Prüfung der Jahresabschlüsse durchgeführt.
- 26 Das SMF ist aufgefordert, ein Controlling zu installieren, mit dem die Angaben der Pächter zu Kosten und Gewinnspannen erfasst werden und Aussagen zur Angemessenheit der Preisgestaltung zu treffen sind.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 27 Die Fassung der SäkVwV von 1994 sei an die aktuellen Gegebenheiten und zwischenzeitlich geltende Gesetze und Regelungen anzupassen. Entsprechende Novellierungsvorhaben in den Jahren 2003 und 2009 seien ergebnislos geblieben.
- 28 Der Klammerzusatz in § 2 Abs. 2 SäkVwV sei missverständlich. Die Zahl gebe nicht die Mindestzahl der Essens­teilnehmer vor, sondern sei bei Umsetzung der SäkVwV i. V. m. der RLBau (2018) eine Orientierungsgröße für den bedarfsgerechten Küchentyp (Zubereitungsküche; Regenerierküche/Ausgabeküche oder Cafeteria).
- 29 Das Flächenangebot könne größer sein, wenn die Flächen in Bestandsgebäuden aber auch bei Neubauten nicht anderweitig nutzbar seien. Aktualisierungen von Bedarfsprüfungen für Bestandskantinen gebe es nicht und solche Prüfungen seien auch nicht vorgesehen.
- 30 Die Nichtverpachtung der Speisesäle sei in § 6 Abs. 1 SäkVwV vorgegeben, da Speisesäle Diensträume der nut­zenden Behörden des Freistaates seien und bspw. für Personalversammlungen genutzt würden. Die vorgeschla­gene Öffnung der Behördenkantinen für Dritte werde das SMF prüfen, denn nach Angaben eines Statistikportals erzielten Betriebskantinen bis zu 50 % ihrer Umsätze aus weiteren Angeboten (Zusatz- oder Drittgeschäft). Al­lerdings gebe es zahlreiche Schwierigkeiten wettbewerbsrechtlicher, steuerrechtlicher und sicherheitstechni­scher Art.

- 31 Die zusätzlichen Kosten für Beschaffung und Betrieb der Messgeräte und Abrechnungssysteme stünden zurzeit in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der exakten Verbrauchserfassung. Das SMF werde weitere Potenziale für eine differenziertere Darstellung der Verbrauchskosten sowohl zum Zwecke des Energiemanagements als auch zur Erhöhung der Transparenz im Sinne der SäKVwV prüfen.
- 32 Die Festsetzung eines angemessenen Allgemeinkostenzuschlages werde das SMF aufgreifen und bei einer Novellierung der VwV überprüfen.
- 33 Das SMF teilte ferner mit, dem SIB seien durch die Pächter in der Regel keine geeigneten Prüfunterlagen zur Dokumentation vorgelegt worden.

4 Schlussbemerkung

- 34 Zwischen Baumaßnahmen zur Errichtung/Einrichtung von Behördenkantinen und der hier geprüften wirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung als Daueraufgabe (Lebenszyklus) des Liegenschaftsmanagements unterscheidet das SMF nicht. In der SäKVwV geht es nicht um die eingebauten Küchentypen, sondern um den wirtschaftlichen Betrieb von Behördenkantinen. Die überwiegende Zahl der geprüften Kantinen befinden sich in Bestandsobjekten. Aufgabe des Liegenschaftsmanagements ist es, die wirtschaftliche Flächenbewirtschaftung zu sichern.
- 35 Das vorhandene Flächenangebot ist effizient zu nutzen bzw. nach zu nutzen.
- 36 Die Ausführungen des SMF zur Auslegung des § 6 Abs. 1 der SäKVwV sind nicht überzeugend. Der Freistaat Sachsen verpachtet nach Maßgabe der Kantinenverwaltungsvorschrift „Kantinen“ in Diensträumen. Das umfasst nicht nur Räume mit Ausnahme des Speisesaales. Durch eine entsprechende Gestaltung des Pachtvertrages sind Nutzungen des Speisesaales zu dienstlichen Zwecken in Abstimmung mit dem Verpächter möglich und in anderen Fällen vertraglich entsprechend geregelt worden.⁵
- 37 Die SäKVwV lässt den Verzicht auf Pachteinnahmen und Betriebsverbrauchskosten nur zu, wenn der finanzielle Vorteil vollständig vom Verpächter zur Verbilligung der Essenspreise eingesetzt wird. Die somit implizit vom SIB durchzuführende Kalkulation der Pacht sowie die Erfassung der Verbräuche findet aber bisher nicht statt. Der SIB hat Messgeräte zur Verbrauchserfassung zu installieren. Die kalkulierte Pacht und die Verbrauchskosten sind dem Pächter für seine eigene Kalkulation der Essenspreise mitzuteilen.
- 38 Die in den Pachtverträgen vorgesehene Prüfung der Jahresabschlüsse ist vom Freistaat Sachsen als Verpächter vorzunehmen. Nur so lässt sich feststellen, ob die an den Pächter gewährten Vergünstigungen tatsächlich der Verbilligung der Speisen für die Mitarbeiter dienen. Regelungen zu einer solchen Prüfung finden sich daher auch in anderen Bundesländern. Dass der SIB nicht in der Lage wäre, prüffähige Unterlagen beim mit der Dienstleistung beauftragten Unternehmer einzufordern, kann der SRH nicht nachvollziehen.
- 39 Die Öffnung des Kantinenbetriebes für nicht behördliche Nutzer ist – wie das SMF bestätigt – eine Möglichkeit zur Erreichung eines wirtschaftlichen Kantinenbetriebes und in anderen Bundesländern in geeigneten Fällen schon eingerichtet.

⁵ Mitbenutzung der verpachteten Räume für Behördenveranstaltungen geregelt bspw. in §§ 2 und 8 des Pachtvertrages für das Finanzamt Chemnitz-Süd (2016).