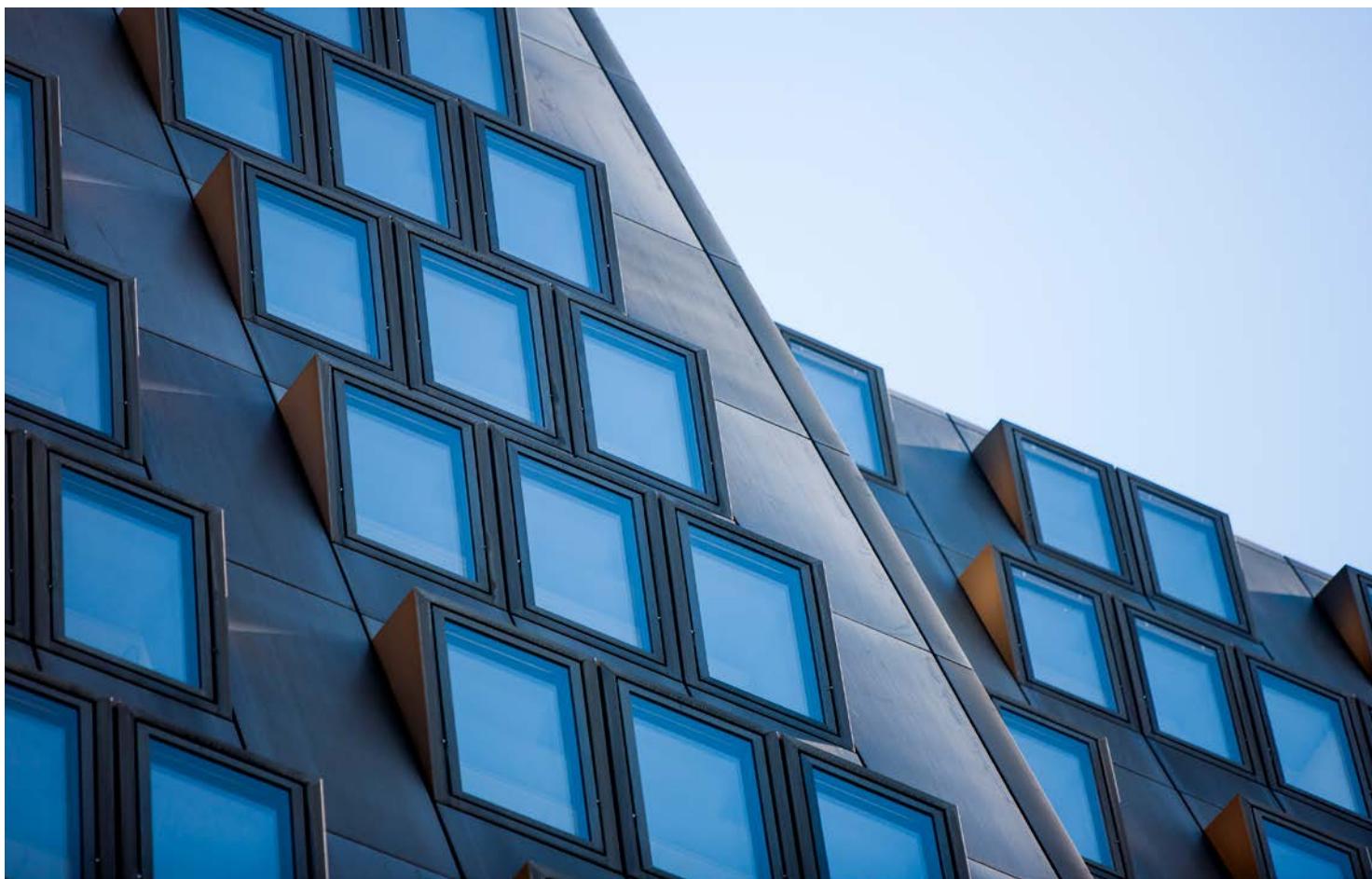




Bundesschullandheim Radstadt

Bericht des Rechnungshofes

Reihe BUND 2019/21





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Mai 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8876

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHsprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Prüfungsziel	5
Kurzfassung	5
Zentrale Empfehlungen	7
Zahlen und Fakten zur Prüfung	9
Prüfungsablauf und –gegenstand	11
Rahmenbedingungen	11
Nachgeordnete Dienststelle	11
Organisation	15
Personal	15
Aufgabenerfüllung	18
Angebote	18
Entwicklung der Gästezahlen	19
Gästearten	23
Werbemaßnahmen	26
Gebarung	27
Kostenrechnung	27
Kassenprüfung	31
Zukunftsperspektiven	31
Schlussempfehlungen	35



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Personal	16
Tabelle 2: Entwicklung der Auslastung von 2012 bis 2017	20
Tabelle 3: Entwicklung der Nächtigungen nach Gästearten von 2012 bis 2017	24
Tabelle 4: Entwicklung der Tarife von 2012 bis 2017	25
Tabelle 5: Kostenentwicklung	28
Tabelle 6: Erfolgsrechnung	29



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bundesschullandheime als nachgeordnete Dienststellen	12
Abbildung 2:	Organisation	15
Abbildung 3:	Verlauf von Zeitausgleichsstunden und Nächtigungszahlen im Jahr 2017	17
Abbildung 4:	Schloss Tandalier	18



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
Bundesschullandheim	Bundesschullandheim Radstadt
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnik
m ³	Kubikmeter
m.b.H.	mit beschränkter Haftung
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WLAN	Wireless Local Area Network
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Bundesschullandheim Radstadt

Prüfungsziel



Der RH überprüfte im August 2018 das Bundesschullandheim Radstadt. Ziel dieser Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der rechtlichen und organisatorischen Grundlagen, die Beurteilung der Aufgabenerfüllung und die Analyse der Kostenentwicklung.

Kurzfassung

Das Bundesschullandheim Radstadt war ebenso wie die Bundesschullandheime Mariazell und Saalbach, das Seminarzentrum Raach und die Zentrale für Sportgeräteverleih und Sportplatzwartung eine nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (in der Folge kurz: **Ministerium**). Laut Zielvorgaben des Ministeriums sollte es u.a. optimale Voraussetzungen für Schulveranstaltungen wie Schulsportwochen schaffen. Der Betrieb sollte kosten-deckend sein. (TZ 2)

Das Bundesschullandheim Radstadt (**Bundesschullandheim**) war in einem Schloss aus dem 16. Jahrhundert untergebracht. Seit der Sanierung und der Errichtung eines Zubaus in den Jahren 2013 bis 2016 verfügte es über 145 Betten in 43 Gästezimmern und eine vielfältige Infrastruktur insbesondere für Schulsportwochen, aber auch für Veranstaltungen zur Aus- und Fortbildung. Bei Gästebefragungen lag die Zufriedenheit zwischen 93 % im Jahr 2013 und 99 % im Jahr 2017. (TZ 5)

Trotzdem war die Auslastung im überprüften Zeitraum rückläufig: 2012 gab es 20.903 Nächtigungen, 2017 – also nach der Sanierung – 18.971, ein Minus von 9 %. Die Zahl der Tage, an denen der Betrieb geschlossen war, stieg im selben Zeitraum von 86 auf 118. Das ergab im Jahr 2017 eine Auslastung von 55 % an Tagen, an denen der Betrieb geöffnet war. Über das ganze Jahr gerechnet betrug die Auslastung nur 37 %. Positiv war, dass im ersten Halbjahr 2018 das Bundesschullandheim eine Steigerung bei den Nächtigungen verzeichnen konnte. (TZ 6)



Das Bundesschullandheim hatte eine undifferenzierte Tarifgestaltung: Jugendliche unter 18 Jahren und deren Begleitpersonen zahlten im Jahr 2017 pro Nacht 32 EUR (Winter) bzw. 31 EUR (Sommer), Seminarbesucherinnen und –besucher sowie Privatgäste über 18 Jahren 42 EUR. Der Preis inkludierte Frühstück, Mittag- und Abendessen. Die Preise waren nicht auf Gewinn ausgerichtet, aber auch nicht kostendeckend. Das Bundesschullandheim kalkulierte nämlich wesentliche Kosten – vor allem die Gebäudemiete, den Personalaufwand für die Dienststellenleitung und größere Investitionen – nicht mit ein. Das Bundesschullandheim war nach Ansicht des RH im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig und hätte daher die Tarife nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten festlegen können. Auch könnte die Unterbringung privater Gäste zu ähnlichen Tarifen wie für Schulveranstaltungen wettbewerbsrechtlich problematisch sein. Das Ministerium ging hingegen davon aus, dass Bundesschullandheime wie Schülerheime ausschließlich im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätig seien. Tatsächlich setzte das Bundesschullandheim seine Tarife aber auf Basis eigener Kalkulationen – und nicht wie bei Schülerheimen mittels Verordnung – fest. Dementsprechend war auch die umsatzsteuerliche Behandlung zu hinterfragen. ([TZ 2](#), [TZ 7](#), [TZ 8](#))

Die Erfolgsrechnung war im gesamten überprüften Zeitraum negativ. Im Jahr 2017 standen Erlöse von rd. 630.000 EUR Kosten von rd. 2,08 Mio. EUR gegenüber. Das ergab ein Minus von rd. 1,45 Mio. EUR. Die höchsten Kostenfaktoren waren die Miete und die Betriebskosten an die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. mit rd. 1,38 Mio. EUR und die Personalkosten für die elf Bediensteten in Höhe von rd. 430.000 EUR. ([TZ 9](#))

Das Ministerium hatte bereits 2001 eine Beratungsfirma beauftragt, eine ressortinterne Evaluierung der Bundesschullandheime zu begleiten. Die Evaluierung sah eine Optimierung innerhalb der Bundesverwaltung aus betriebswirtschaftlicher Sicht als zielführender an als etwa eine Ausgliederung. Daher führte das Ministerium die Bundesschullandheime als nachgeordnete Dienststellen weiter. Als Gründe nannte das Ministerium u.a. Unabhängigkeit gegenüber dem freien Markt. Auch sollten die Bundesschullandheime „Gradmesser für die räumlichen und organisatorischen Anforderungen bei der Durchführung von dislozierten Schulveranstaltungen sowie bei der Aus- und Fortbildung in der Bewegungserziehung“ sein. Allerdings führte das Ministerium nie einen Vergleich mit privaten Anbietern durch. Dem Ministerium war auch nicht bekannt, bei wie vielen mehrtägigen Veranstaltungen Schulen auf private Anbieter zurückgreifen mussten. Die Bundesschullandheime konnten aufgrund der vorhandenen Bettenkapazität jedenfalls den gesamten Bedarf der Bundesschulen nicht decken. ([TZ 11](#))



Im Jahr 2013 schlossen die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. und das Ministerium im Hinblick auf die Sanierung und den Zubau eine Ergänzung zum Mietvertrag für das Bundesschullandheim. Das Ministerium verzichtete darin auf die Ausübung seines Kündigungsrechts bis Ende 2040. Die auf zehn Jahre festgelegte Zusatzmiete von rd. 1 Mio. EUR jährlich trug wesentlich zum negativen wirtschaftlichen Ergebnis bei. Ein Businessplan, der die finanziellen Auswirkungen der Sanierung und des Zubaus berücksichtigt, lag nicht vor. (TZ 11)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung sollte die Zweckmäßigkeit der Führung eigener Bundesschullandheime im Rahmen einer umfassenden Kosten–Nutzen–Analyse beurteilen. Dabei wäre auch die Notwendigkeit der Führung eigener Bundesschullandheime erneut zu hinterfragen. Im Fall einer Weiterführung wäre jedenfalls eine Erhöhung der Auslastung anzustreben und die Tarifgestaltung wäre auf die strategischen Ziele auszurichten.
- Das Bundesschullandheim Radstadt sollte die Auslastung verbessern und den Planungsprozess nachvollziehbar gestalten.
- Es sollte weiters ein Tarifsystem anwenden, das zwischen schulbezogenen Veranstaltungen und Aus– und Fortbildungen von Lehrpersonen und Bundesbediensteten einerseits und der Unterbringung von privaten Gästen und sonstigen Veranstaltungen andererseits differenziert. Für Letztere wäre ein marktkonformer Tarif anzusetzen. (TZ 12)



Bundesschullandheim Radstadt



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Bundesschullandheim Radstadt						
Rechtsgrundlagen	Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. 1/1930 i.d.g.F. Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. 333/1979 i.d.g.F. Vertragsbedienstetengesetz 1948, BGBl. 86/1948 i.d.g.F.					
Gebarung	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	in EUR					
Erlöse	566.136	479.255	472.294	434.922	555.295	627.011
Kosten	830.485	815.621	1.229.280	1.152.532	2.229.121	2.077.572
Ergebnis	-264.349	-336.366	-756.986	-717.610	-1.673.826	-1.450.561
	in Vollzeitäquivalenten					
Personal	10,5	9	9,5	8,75	11	11
	Anzahl					
Nächtigungen	20.903	17.440	16.801	14.956	17.778	18.971

Quellen: Bundesschullandheim; RH



Bundesschullandheim Radstadt



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im August 2018 die Gebarung des Bundesschullandheims Radstadt (**Bundesschullandheim**). Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2012 bis 2017.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der rechtlichen und organisatorischen Grundlagen, die Beurteilung der Aufgabenerfüllung und die Analyse der Kostenentwicklung.

Neben den Prüfungshandlungen im Bundesschullandheim führte der RH ergänzende Erhebungen im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (**Ministerium**) durch.

Zu dem im Dezember 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im März 2019 Stellung. Das Bundesschullandheim verzichtete auf eine Stellungnahme.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2019.

Rahmenbedingungen

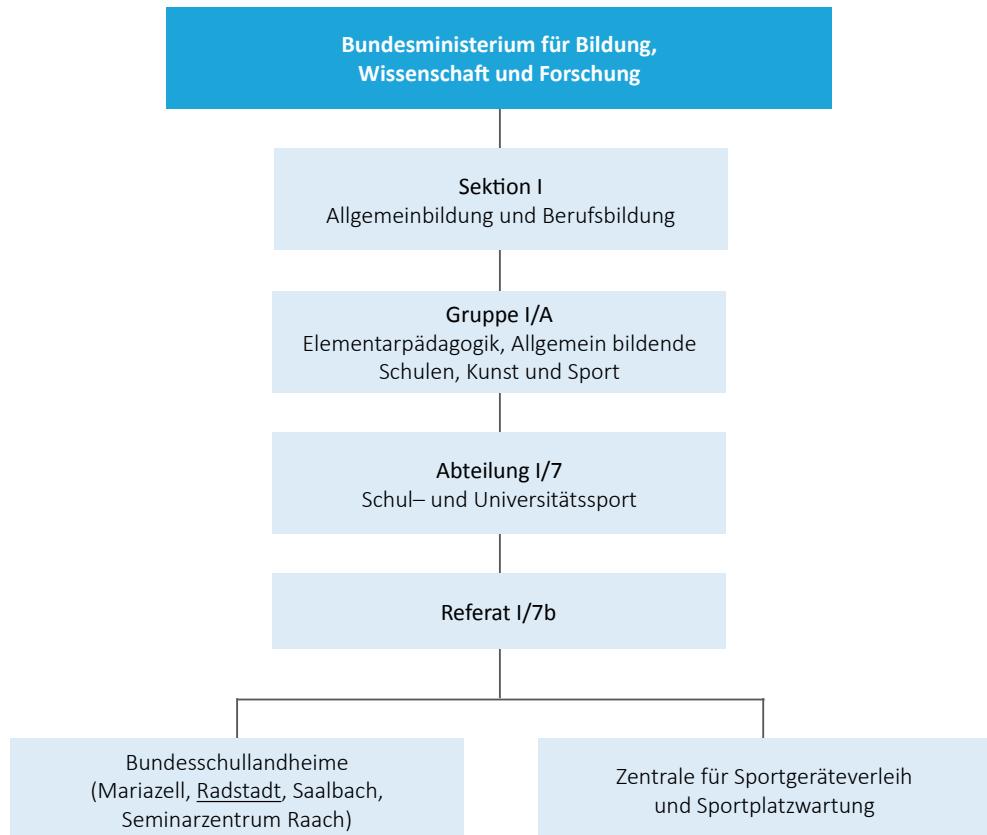
Nachgeordnete Dienststelle

- 2.1 (1) Das Bundesschullandheim war – ebenso wie die Bundesschullandheime Mariazell und Saalbach, das Seminarzentrum Raach sowie die Zentrale für Sportgeräteverleih und Sportplatzwartung – eine nachgeordnete Dienststelle des Ministeriums. Innerhalb des Ressorts war gemäß der Geschäftseinteilung vom 17. Juli 2018 die Abteilung I/7 (Schul- und Universitätssport) und speziell das Referat I/7b fachlich zuständig.

Die folgende Abbildung veranschaulicht diese Zuständigkeit:



Abbildung 1: Bundeskunstschule Radstadt als nachgeordnete Dienststellen



Quellen: BMBWF; RH

(2) Gemäß den Zielvorgaben des Ministeriums hatte das Bundeskunstschule Folgendes anzustreben:

- die Schaffung optimaler Voraussetzungen für Schulveranstaltungen durch Hilfestellung für Lehr- und Betreuungspersonen bei der Organisation und Durchführung von Schulsportwochen, Schwimmwochen, Projektwochen und Lehrgängen;
- einen Beitrag zur Qualitätssicherung in der Aus- und Weiterbildung und
- Kostendeckung nach Maßgabe des Kostenrechnungshandbuchs des Ministeriums.

Die Betriebsführung war nicht auf Gewinn gerichtet und dadurch von gewerblicher Tätigkeit abgegrenzt. Gesetzliche Regelungen betreffend die Bundeskunstschule fanden sich nur in der Anlage zum Beamten-Dienstrechtsgegesetz betreffend die Einstufung der Dienststellenleitung. Die Festsetzung der Tarife (Nächtigung und Verpflegung) erfolgte auf Basis eigener Kalkulationen. Das Bundeskunstschule nahm nicht nur Schülerinnen und Schüler von Bundeschulen auf, sondern auch von Schulen, deren Erhaltung in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden fiel. Weiters beherbergte es auch private Gäste.



Nach Auffassung des Ministeriums handelte es sich bei den Bundesschullandheimen um Schülerheime gemäß Art. 14 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz (Schulwesen, Angelegenheiten der Schülerheime), in denen ausschließlich Bundesbedienstete im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätig seien. Dieser Ansicht war auch das Bundesministerium für Finanzen, das laut dem Protokoll einer interministeriellen Besprechung vom 6. Mai 1982 unter Hinweis auf einen Erlass vom 12. September 1972 ausgeführt hatte, dass „das Vorliegen einer hoheitlichen Tätigkeit für die Schullandheime zu bejahen sei, weil in diesen hauptsächlich Pflichtschüler zu Unterrichtszwecken untergebracht wären.“

(3) Hinsichtlich der Umsatzsteuer ging das Ministerium davon aus, dass für die Bundesschullandheime eine „unechte Steuerbefreiung“ vorliege; dementsprechend führte das Bundesschullandheim keine Umsatzsteuer ab, machte aber auch keinen Vorsteuerabzug geltend.

2.2 (1) Der RH erachtete die Unterstellung der Bundesschullandheime unter das Ministerium ohne eine zwischengeschaltete Organisationsebene für zweckmäßig.

(2) Hingegen bezweifelte der RH, dass die Bundesschullandheime im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätig waren. Nach herrschender Rechtsauffassung handelt die Verwaltung nur dann hoheitlich, wenn ihr die Handlungsformen des staatlichen Imperiums – insbesondere Verordnung, Bescheid oder Maßnahmen der unmittelbaren Befehls- und Zwangsgewalt – zur Verfügung stehen. Demgegenüber liegt nicht-hoheitliche Verwaltung vor, wenn sich Verwaltungsorgane bei der Erfüllung ihrer Aufgaben privatrechtlicher Gestaltungsmittel – vor allem des Vertrags – bedienen.

Im Fall der Bundesschullandheime waren – anders als bei den vom Bund erhaltenen Schülerheimen, für welche die Beiträge mittels Verordnung festgesetzt wurden – Handlungsformen des staatlichen Imperiums nicht zu erkennen. Die Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen konnte der RH insofern nicht nachvollziehen, als die auf Art. 14 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz beruhende Vollzugskompetenz des Bundes Pflichtschulen nicht umfasst.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Frage der verfassungsrechtlichen Grundlage für die Führung der Bundesschullandheime zu klären.

(3) Anknüpfend an die Frage der verfassungsrechtlichen Grundlage für die Führung von Bundesschullandheimen war für den RH auch die umsatzsteuerliche Behandlung der von den Bundesschullandheimen erbrachten Leistungen als unechte Steuerbefreiung nicht nachvollziehbar. Im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung bot zwar der in § 6 Abs. 1 Z 23 Umsatzsteuergesetz 1994 angeführte Sachverhalt „Leistungen der Jugend-, Erziehungs-, Ausbildungs-, Fortbildungs- und Erholungsheime an Personen, die das 27. Lebensjahr nicht vollendet haben, soweit diese



Leistungen in der Betreuung, Beherbergung, Verköstigung und den hiebei üblichen Nebenleistungen bestehen und diese von Körperschaften öffentlichen Rechts bewirkt werden“ eine ausreichende Grundlage für die unechte Steuerbefreiung eines Großteils der von den Bundesschullandheimen erbrachten Leistungen. Für die in den Bundesschullandheimen abgehaltenen Fortbildungsveranstaltungen könnte § 6 Abs. 1 Z 12 Umsatzsteuergesetz 1994 zur Begründung der unechten Steuerbefreiung herangezogen werden, wonach „Umsätze aus den von öffentlich-rechtlichen Körperschaften ... veranstalteten Vorträgen, Kursen und Filmvorführungen wissenschaftlicher oder unterrichtender oder belehrender Art“ steuerfrei sind. Davon abgesehen wäre die Beherbergung und Verköstigung von Personen, die älter als 27 Jahre sind, umsatzsteuerpflichtig; dies würde insbesondere private Gäste betreffen.

Der RH empfahl dem Ministerium, sich umgehend mit dem jeweils zuständigen Finanzamt in Verbindung zu setzen, um eine Abklärung der umsatzsteuerlichen Behandlung der von den Bundesschullandheimen erbrachten Leistungen zu erwirken.

- 2.3 ad (2) Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Zuständigkeiten des Bildungsbereichs in Art. 14 Bundes-Verfassungsgesetz geregelt. Daraus leite sich auch die Führung der Bundesschullandheime als unmittelbar nachgeordnete Dienststellen des Ministeriums ab.

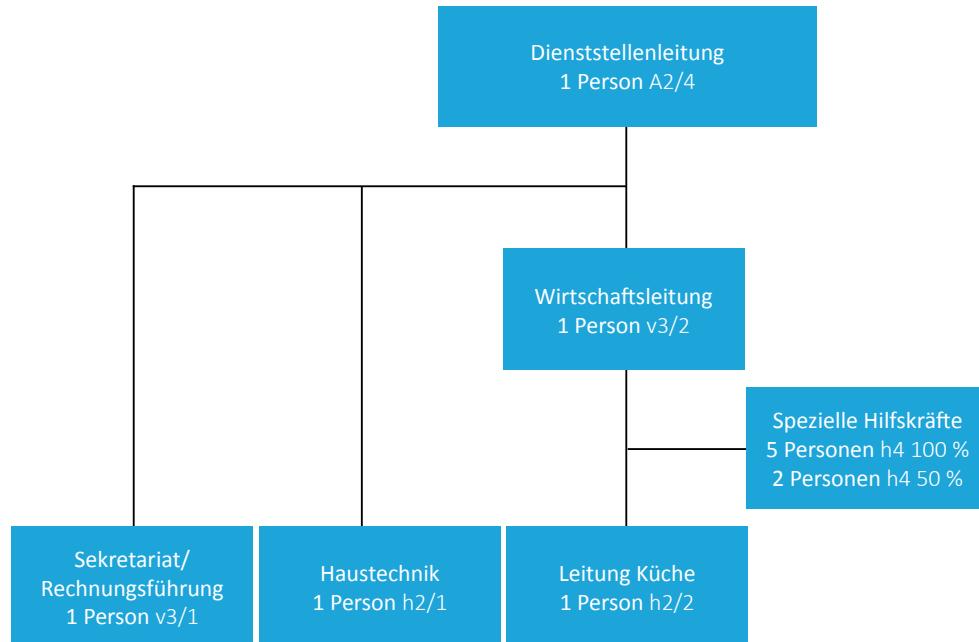
ad (3) Weiters teilte das Ministerium in seiner Stellungnahme mit, eine Abklärung der umsatzsteuerlichen Behandlung der von den Bundesschullandheimen erbrachten Leistungen für jene Personen, die nicht unter § 6 Abs. 1 Z 12 bzw. Abs. 1 Z 23 Umsatzsteuergesetz 1994 fallen, werde über das Bundesministerium für Finanzen angestrebt, um eine einheitliche Vorgangsweise für alle vier Dienststellen zu erwirken.
 - 2.4 ad (2) Der RH entgegnete dem Ministerium, dass es unstrittig war, dass Art. 14 Bundes-Verfassungsgesetz die Zuständigkeiten im Bildungsbereich regelt.
- Nach Auffassung des RH erfolgte die Führung des Bundesschullandheims im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes (siehe [TZ 7](#)). Der RH bezweifelt, dass die Führung der Bundesschullandheime im Rahmen der Hoheitsverwaltung erfolgt. Nach herrschender Rechtsauffassung handelt die Verwaltung nur dann hoheitlich, wenn ihr die Handlungsformen des staatlichen Imperiums – insbesondere Verordnung, Bescheid oder Maßnahmen der unmittelbaren Befehls- und Zwangsgewalt – zur Verfügung stehen. Dies ist bei den Bundesschullandheimen nicht der Fall. Der RH hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht.



Organisation

- 3.1 Die folgende Abbildung zeigt die Organisation des Bundesschullandheims (Personalstand 2017):

Abbildung 2: Organisation



Quellen: Bundesschullandheim; RH

Der Dienststellenleitung oblag die Dienstaufsicht über alle Bediensteten des Bundesschullandheims sowie die Fachaufsicht über die Wirtschaftsleitung, die Rechnungsführung und die Haustechnik. Die Wirtschaftsleitung hatte die Fachaufsicht über das Küchenpersonal und die speziellen Hilfskräfte. Im Fall der Dienstverhinderung der Dienststellenleitung hatte die Wirtschaftsleitung deren Agenden zu übernehmen.

- 3.2 Der RH erachtete die Organisation des Bundesschullandheims als zweckmäßig, weil Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Vertretungsbefugnisse klar geregelt waren.

Personal

- 4.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt, wie viele Planstellen dem Bundesschullandheim im Zeitraum 2012 bis 2017 zugewiesen waren und wie viele Vollzeitäquivalente (**VZÄ**) zum Einsatz kamen:



Tabelle 1: Personal

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2012 bis 2017
	in Vollzeitäquivalenten						in %
Soll-Personalstand	11	11	11	11	11	12	9
Ist-Personalstand	10,5	9	9,5	8,75	11	11	5

Quellen: Bundesschullandheim; RH

Demnach verfügte das Bundesschullandheim in den Jahren 2012 bis 2016 über elf Planstellen, die mit einer Ausnahme (2016) nicht zur Gänze ausgeschöpft wurden. Im Jahr 2017 genehmigte das Ministerium eine zusätzliche Planstelle (h4), weil nach dem Abschluss der Umbauarbeiten und der Fertigstellung des Zubaus mehr Zimmer und Sanitärräume zu reinigen waren; diese Planstelle konnte jedoch 2017 nicht besetzt werden.

Die Personalkosten lagen zwischen rd. 350.000 EUR (2013) und rd. 431.000 EUR (2016). Im Jahr 2017 betrug der Altersdurchschnitt des Personals rd. 52 Jahre.

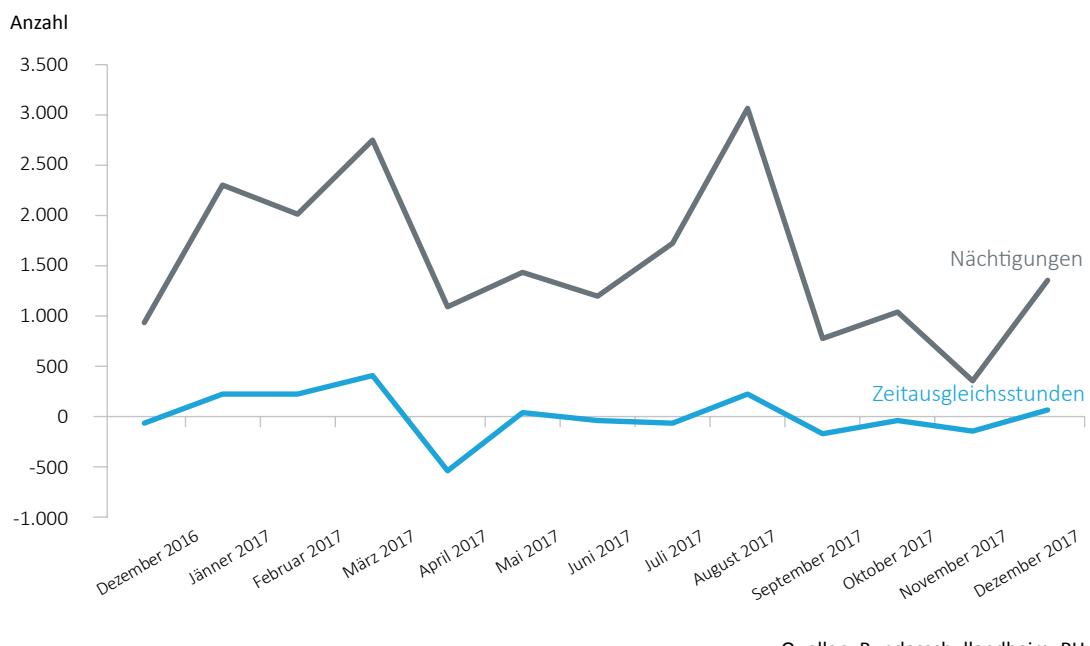
(2) Die saisonal bedingte, im Jahresverlauf unterschiedliche Auslastung des Bundes schullandheims hatte zur Folge, dass die Bediensteten (insbesondere das Küchen und Hilfspersonal) in Zeiten hoher Auslastung Mehrdienstleistungen erbringen mussten.

Anhand entsprechender Aufzeichnungen des Bundesschullandheims konnte der RH am Beispiel des Jahres 2017 nachvollziehen, dass diese Mehrdienstleistungen – mit Ausnahme der an Sonn- und Feiertagen erbrachten Mehrdienstleistungen – in Zeiten schwacher Auslastung gemäß § 49 Beamtdienstrechts gesetz 1979 durch Freizeit ausgeglichen wurden.

Die folgende Abbildung zeigt für das Jahr 2017 die pro Monat aufgebauten Zeitguthaben bzw. den konsumierten Zeitausgleich des Personals (ohne Dienststellenleiter) sowie die monatlichen Nächtigungszahlen:



Abbildung 3: Verlauf von Zeitausgleichsstunden und Nächtigungen im Jahr 2017



Quellen: Bundesschullandheim; RH

Aus der Abbildung geht hervor, dass vor allem in den auslastungsstärksten Monaten (Jänner, Februar, März und August) Zeitguthaben aufgebaut wurden, die bei geringerer Auslastung als Zeitausgleich konsumiert wurden. Im Jahr 2017 waren dies rd. 1.100 Stunden. Daneben wurden rd. 1.370 Überstunden vergütet; dies betraf vorwiegend die an Sonn- und Feiertagen geleisteten Überstunden.

(2) Die Bediensteten des Bundesschullandheims trugen die von ihnen geleisteten Sonn- und Feiertagsüberstunden jeweils monatlich – händisch oder mit Schreibmaschine – in die dafür vorgesehenen Formblätter ein. Der Dienststellenleiter bestätigte die Richtigkeit der Eintragung mit seiner Unterschrift und dem Abdruck des Rundstempels des Bundesschullandheims. In der Folge fasste das Bundesschullandheim die Meldungen der einzelnen Bediensteten in einer Excel-Tabelle zusammen und übermittelte diese gemeinsam mit den eingescannten Einzelmeldungen dem Ministerium. Nach sachlicher und rechnerischer Überprüfung nahm das Ministerium die Eingabe im Personalmanagementsystem des Bundes vor. Eine unmittelbare Einbindung des Bundesschullandheims in dieses System hatte das Ministerium aus Kostengründen nicht vorgenommen.

- 4.2 Der RH erachtete den Abbau angesammelter Zeitguthaben in Zeiten schwächerer Auslastung für zweckmäßig. Er hielt jedoch kritisch fest, dass die Meldung der Sonn- und Feiertagsüberstunden durch Ausfüllen von Formblättern per Hand oder mit Schreibmaschine erfolgte.



Der RH empfahl dem Bundesschullandheim und dem Ministerium, die Erfassung der Zeitaufzeichnungen der Bediensteten des Bundesschullandheims zu vereinfachen, um Mehrfacherfassungen und damit zusätzliche Fehlerquellen zu vermeiden.

- 4.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei eine Verbesserung der Zeitaufzeichnungen im Bundesschullandheim in die Wege geleitet worden. Die Dienstzeiten würden wöchentlich in eine Excel-Tabelle eingetragen und dem Ministerium als pdf-Dokument übermittelt.

Aufgabenerfüllung

Angebote

- 5.1 Das Bundesschullandheim war in einem unter Denkmalschutz stehenden, aus dem 16. Jahrhundert stammenden Gebäude (Schloss Tandalier), einem Nebengebäude sowie einem im Zuge der Sanierung des Schlosses in den Jahren 2013 bis 2016 errichteten, modernen Zubau untergebracht.

Die folgende Abbildung zeigt das sanierte Schloss Tandalier:

Abbildung 4: Schloss Tandalier



Quelle: RH



Das Bundesschullandheim bot die infrastrukturellen Rahmenbedingungen und die den pädagogischen Anforderungen entsprechende Ausstattung für Schulveranstaltungen; seine Infrastruktur war insbesondere auf Schulsportwochen (Sommersport-, Wintersport-, Schwimmwochen¹⁾) und Projektwochen ausgerichtet. So gab es eine Turnhalle, zwei Rasenspielfelder, vier Tennisplätze, eine Boulderanlage, einen Niederseilgarten, eine Outdoorletterwand und Leichtathletikanlagen (Kurzstreckenlaufbahn, Weitsprung, Kugelstoßanlage mit den dazu notwendigen Sportgeräten).

Es diente aber auch als Veranstaltungs- und Fortbildungszentrum des Bundes, etwa zur Lehrpersonenaus- und –fortbildung im Bereich der schulischen Bewegungserziehung, und ermöglichte anderen Rechtsträgern, Ferienaktivitäten – überwiegend mit pädagogischem Hintergrund – anzubieten. Im Bundesschullandheim standen 145 Betten in 43 Gästezimmern (Ein- bis Mehrbettzimmer mit Toilette, Dusche, Fernseh- und IT-Anschluss) zur Verfügung – vier dieser Zimmer waren behindertengerecht ausgestattet. Weiters verfügte das Bundesschullandheim über drei Seminarräume mit moderner autovisueller Ausstattung und einen Aufenthaltsraum für je 40 Personen; WLAN stand im ganzen Haus zur Verfügung. Weitere Gemeinschaftsanlagen waren ein Tischtennisraum, ein Discoraum, ein Fitnessraum, eine Sauna und ein Grillplatz.

Das Bundesschullandheim erobt mittels Feedbackfragebogen, wie zufrieden seine Gäste mit der Verpflegung, der Ausstattung und dem Personal waren. In den Jahren 2012 bis 2017 lag die Zufriedenheit zwischen rd. 93 % (2013) und rd. 99 % (2017).

- 5.2 Der RH hielt fest, dass das Bundesschullandheim mit seiner vielfältigen Infrastruktur insbesondere für sportliche Aktivitäten ein attraktives Angebot für Schulveranstaltungen, aber auch für Aus- und Fortbildungsveranstaltungen des Bundes bot, das auf hohe Zustimmung stieß. Der RH verwies auch auf die behindertengerechte Ausstattung.

Entwicklung der Gästezahlen

- 6.1 (1) Im überprüften Zeitraum stand nur in den Jahren 2012 und 2017 die volle Bettenkapazität zur Verfügung, weil während der Umbautätigkeit in den Jahren 2013 bis 2016 nur eine Teilauslastung möglich war.

Vor dem Umbau gab es 136 Betten und elf Zusatzbetten in 30 Zimmern, danach standen 145 Betten in 43 Zimmern zur Verfügung.

¹ Da das Bundesschullandheim über kein eigenes Schwimmbad verfügte, übernahm es die Kosten für den Bustransfer nach Altenmarkt.



Das Ministerium forderte von den Bundesschullandheimen regelmäßig Daten zur Auslastung an. Auf Basis dieser Unterlagen zeigt die folgende Tabelle die Entwicklung der Auslastung in den Jahren 2012 bis 2017:

Tabelle 2: Entwicklung der Auslastung von 2012 bis 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2012 bis 2017
Anzahl							in %
Nächtigungen	20.903	17.440	16.801	14.956	17.778	18.971	-9
tatsächliche Tage mit Gästen	280	216	215	205	241	247	-12
betriebslose Tage	86	149	150	160	125	118	37
davon Betriebsurlaub	20	24	34	19	18	46	130
Sanierung und Umbau	0	95	91	89	26	0	0
nicht belegte Sonn- und Feiertage	25	18	13	23	32	33	32
sonstige nicht belegte Tage	41	12	12	29	49	39	-5
Auslastung	in %						
an Tagen mit Gästen	53	58	56	52	53	55	4
über das ganze Jahr	41	34	33	29	35	37	-10

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bundesschullandheim; RH

Von 2012 bis 2017 sanken sowohl die Gäste-Nächtigungen von 20.903 auf 18.971 (-9 %) als auch die Anzahl der Tage mit Gästen von 280 auf 247 (-12 %). Nach dem Umbau konnte im Jahr 2017 die Nächtigungszahl des Jahres 2012 nicht erreicht werden. Das Bundesschullandheim begründete dies damit, dass die Fertigstellung des Um- und Neubaus zu wenig bekannt war und daher der volle Betrieb noch nicht angelaufen war. Im ersten Halbjahr 2018 konnte das Bundesschullandheim im Vergleich zum ersten Halbjahr 2017 einen Zuwachs von 1.156 Nächtigungen verzeichnen.

Laut der Leitung des Bundesschullandheims liege nach dem Umbau die maximale Auslastung mit dem aktuellen Personalstand bei 20.000 Nächtigungen, weil die Bediensteten zwar bei hoher Auslastung Überstunden leisten würden, die aufgebauten Zeitguthaben und den zustehenden Erholungsurlaub aber bei schwächerer Auslastung konsumieren müssten. Demgegenüber hatte das Bundesschullandheim in den Jahren 1997 bis 2000 bei 116 Betten (ohne Notbetten) durchschnittlich rd. 25.200 Nächtigungen pro Jahr erreicht.



(2) Aus Tabelle 2 ist weiters ersichtlich, dass im Zeitraum von 2012 bis 2017 die Anzahl der betriebslosen Tage um 37 % anstieg und im Jahr 2017 insgesamt 118 betriebslose Tage zu verzeichnen waren. Gemessen an den Tagen mit Gästen entwickelte sich die Auslastung positiv (+4 %), auf alle Tage des Jahres bezogen hingegen negativ (-10 %). Zwischen 2013 und 2016 war die überwiegende Ursache für die betriebslosen Tage die Sanierung bzw. der Neubau, im Jahr 2017 neben dem Betriebsurlaub (er stieg auf mehr als das Doppelte an) die sonstigen betriebslosen Tage und nicht belegte Sonn- und Feiertage.

Das Bundesschullandheim wies darauf hin, dass im Vergleich zur Zeit vor dem Umbau nun nach Abreise der Gäste mehr Reinigungstage anfallen würden. Die Anzahl der zu reinigenden Sanitäranlagen hätte sich nach dem Umbau erhöht, weil nun alle 43 Zimmer mit Dusche und Toilette ausgestattet seien, wohingegen vor dem Umbau die Zimmer im Schloss nur über Gang-Toiletten verfügt hätten. Zudem würden die Gäste in der Regel nur mehr fünf Tage anstatt einer ganzen Woche bleiben.

Die vom Ministerium geforderten Kennzahlen wiesen die Reinigungstage nicht aus; insofern gab es keine Aufstellung, welche „sonstige nicht belegte Tage“ Reinigungstage waren. Für das Jahr 2017 wies das Bundesschullandheim im Zuge der Geburungsüberprüfung des RH von 39 sonstigen nicht belegten Tagen 20 Tage als Reinigungstage aus. Konkrete Vorgaben, wie die Kennzahlen für das Ministerium zu erheben waren – etwa, wann ein Betriebsurlaubstag und wann ein sonstiger nicht belegter Tag vorlag – gab es nicht; das Bundesschullandheim befüllte die Meldungen nach eigenem Ermessen. In der Folge variierten die sonstigen nicht belegten Tage zwischen zwölf und 49, die Betriebsurlaubstage zwischen 18 und 46 pro Jahr. Ob die anderen Bundesschullandheime andere Vorgangsweisen bei der Erfassung dieser Daten pflegten, war im Bundesschullandheim nicht bekannt.

(3) Das Bundesschullandheim war im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan des Detailbudgets „30.02.09 Heime sowie besondere Einrichtungen“ enthalten. Für die Planung im Bundesschullandheim selbst lagen bis auf die vorhandenen Vorreservierungen keine Unterlagen vor. In ein bis drei Dienststellenleitertagungen pro Jahr besprach das Ministerium mit den Vertreterinnen und Vertretern der Bundesschullandheime u.a. die Auslastung; konkrete Zielvorgaben durch das Ministerium waren nur vereinzelt dokumentiert.

(4) Das Ministerium führte 2018 zur Erhebung des Personaleinsatzes bzw. des Arbeitsaufwands der Bediensteten in den Bundesschullandheimen ein Excel-gestütztes Monitoring ein. Dabei waren für die Bereiche Küche, Service, Reinigung und Haustechnik die geleisteten Arbeitseinheiten (wie Betten, Zimmer, Frühstücke etc.) zu erfassen. Ziel war es, hinkünftig den Personalbedarf durch das Generieren von Kennzahlen besser zu steuern und Vergleichswerte zur Leistungskapazität der



einzelnen Einrichtungen zu erlangen. Zum Vergleich geeignete Kennzahlen – wie Nächtigungen oder Mahlzeiten pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter – lagen noch nicht vor.

- 6.2 Der RH kritisierte, dass die Nächtigungen im Bundesschullandheim im Jahr 2017 nach Fertigstellung des Um- bzw. Neubaus um 9 % niedriger waren als vor dem Umbau (2012). Mit der Steigerung im ersten Halbjahr 2018 sah er das Bundesschullandheim auf einem positiven Weg; er verwies aber auf ein mögliches weiteres Steigerungspotenzial, weil in den Jahren 1997 bis 2000 bei weniger Betten eine weit höhere Nächtigungszahl – durchschnittlich rd. 25.200 pro Jahr – erreicht wurde. Zudem kritisierte der RH, dass das Bundesschullandheim seine Planung ausschließlich auf Basis der Vorreservierungen erstellte und keine weiteren Parameter (z.B. Personaleinsatz, Zimmerkapazität) einbezog. Nach Ansicht des RH war der Planungsprozess daher nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem Bundesschullandheim, geeignete Maßnahmen zu setzen, um die Auslastung zu verbessern. Der Planungsprozess wäre künftig nachvollziehbar zu gestalten.

Der RH kritisierte weiters, dass die vom Ministerium erhobenen Kennzahlen in den Jahren 2012 bis 2017 für die Steuerung des Personaleinsatzes ungeeignet waren, u.a. weil

- einzelne vom Bundesschullandheim erhobene Parameter erheblich und nicht nachvollziehbar variierten,
- das Risiko bestand, dass sie mangels Vorgabe nicht gleichartig von den einzelnen Dienststellen angegeben wurden und
- der Personaleinsatz in Bezug auf die Leistungserbringung zwischen den Bundeschullandheimen mangels entsprechender Daten nicht verglichen werden konnte.

Er sah in der 2018 eingeführten Erhebung des Personaleinsatzes bzw. des Arbeitsaufwands insofern eine Verbesserung, als daraus auch für einen Vergleich zwischen den Bundeschullandheimen geeignete Kennzahlen im Sinne von Benchmarks zur Steuerung generiert werden können. Der RH kritisierte aber, dass das Ministerium dem Bundesschullandheim kaum operationalisierte Ziele vorgab.

Der RH empfahl dem Ministerium, die begonnene Erhebung des Personaleinsatzes bzw. des Arbeitsaufwands in den Bundeschullandheimen fortzusetzen, um für Benchmarks aussagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen zu generieren und um in Zukunft entsprechende Ziele vorgeben zu können. Dabei sollte es auf eine in allen Bundeschullandheimen gleichartige Erhebung der Daten achten.



- 6.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bereits im Zuge der Generalsanierung des Bundesschullandheims mit dem Einrichten von Seminarräumen sowie von Komfortzimmern Maßnahmen mit dem Ziel einer Auslastungssteigerung ergriffen worden seien. Weiters wies das Ministerium darauf hin, dass das Geburungsjahr 2018 bereits wieder 20.303 Nächtigungen ausweise (+1.332 Nächtigungen gegenüber 2017). Diese Entwicklung werde sich durch ein intensiviertes Bewerben des Bundesschullandheims als Aus- und Fortbildungsstätte sowie durch die geplante verstärkte Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion für Salzburg fortsetzen lassen.

Die Erhebung und Auswertung des Personaleinsatzes bzw. des Arbeitsaufwands werde fortgeführt und weiterentwickelt, um relevante Kennzahlen für die leistungsorientierte Steuerung zu erhalten und Leistungsvergleiche zwischen den Einrichtungen zu ermöglichen.

Gästearten

- 7.1 (1) Das Ministerium richtete das Bundesschullandheim in erster Linie zur Durchführung von in den Lehrplänen verankerten Schulveranstaltungen außerhalb des Schulstandorts, wie Sport- oder Projektwochen, ein. Im Sinne einer ökonomischen Betriebsführung wurden auch andere Gäste – vorwiegend mit pädagogischem Hintergrund – zwecks optimaler Auslastung aufgenommen.

Die folgende Tabelle zeigt die Nächtigungen getrennt nach Gästearten von 2012 bis 2017:



Tabelle 3: Entwicklung der Nächtigungen nach Gästearten von 2012 bis 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Durchschnitt 2012 bis 2017
Anzahl							
Nächtigungen	20.903	17.440	16.801	14.956	17.778	18.971	17.808
in %							
Erwachsene	4	4	4	3	8	8	5
Studierende	0,5	0	0	0	0,4	0,3	0,2
Jugendliche	95	96	96	97	92	92	95
Stammkunden	86	88	87	88	80	83	85
Neukunden	14	12	13	12	20	17	15
Aus- und Fortbildungen	0,9	0,8	0,8	0	2	2	1
schulbezogene Veranstaltungen	71	64	67	65	65	70	67
sonstige Kurse und Privat-aufenthalte	29	36	32	35	32	29	32

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bundesschullandheim; RH

In den Jahren 2012 bis 2017 waren die meisten Kunden Teilnehmende an schulbezogenen Veranstaltungen (durchschnittlich rd. 67 %). Aus- und Fortbildungen von Lehrpersonen bzw. Bundesbediensteten machten mit durchschnittlich rd. 1 % einen sehr geringen Anteil aus. Ressortinterne Veranstaltungen fanden im überprüften Zeitraum nie im Bundesschullandheim statt. Durchschnittlich rd. 32 % aller Nächtigungen betrafen Teilnehmende an sonstigen Kursen² oder Privatpersonen und fielen vor allem in Zeiten, in denen keine schulbezogenen Veranstaltungen stattfinden konnten, wie etwa Ferien.

(2) Unabhängig davon, ob es sich um schulbezogene Veranstaltungen, Aus- und Fortbildungen von Bundesbediensteten, sonstige Kurse oder Privataufenthalte handelte, fiel der gleiche Tarif an. Das Bundesschullandheim Radstadt differenzierte bei der Tarifgestaltung nur danach, ob die Gäste unter 18 Jahre alt bzw. Begleitlehrpersonen oder ob sie Seminarbesucherinnen und –besucher bzw. sonstige Erwachsene waren. Für die Gruppe der Jugendlichen und Begleitpersonen wurde zusätzlich zwischen Sommer- und Wintersaison unterschieden.

Die folgende Tabelle zeigt die Tarifgestaltung des Bundesschullandheims:

² Veranstaltungen von Sportvereinen, Kirchen oder der Gemeinde Wien



Tabelle 4: Entwicklung der Tarife von 2012 bis 2017

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		Veränderung 2012 bis 2017	
	Winter	Sommer	Winter	Sommer										
	in EUR													in %
Jugendliche unter 18 und deren Begleitlehrpersonen	26	25	27	26	28	27	29	28	31	30	32	31	23	24
Seminarbesucher und sonstige Erwachsene	34	36	35	35	36	36	37	37	39	39	42	42	24	17

Quellen: Bundesschullandheim; RH

Die Tarife umfassten die Nächtigung inklusive Frühstück, Mittagessen und Abendessen und zielten nicht auf Gewinn ab. Sie waren nicht kostendeckend, weil wesentliche Kostenstellen (vor allem Gebäudemiete und Personalaufwand Dienststellenleitung) nicht in die Kalkulation einflossen.

(3) Das Bundesschullandheim nahm zur Verbesserung der Auslastung auch schulfremde Gäste auf; insofern trat es in Konkurrenz zu privaten Wirtschaftstreibern. Im Unterschied zu diesen verfügte es über Finanzierungsmittel, die einen nicht gewinnorientierten Tarif zuließen. Seine Tarife lagen in der Regel unter jenen vergleichbarer Anbieter in der Region, denen es nicht möglich war, so niedrige Preise für ein vergleichbares Angebot festzusetzen. Zwar verfügte das Bundesschullandheim über keine marktbeherrschende Stellung; dennoch bestand das Risiko, dass es private Mitbewerber durch seine Tarifgestaltung benachteiligen konnte. So etwa erkannte der Oberste Gerichtshof (**OGH**), dass die zweckwidrige Verwendung öffentlicher Mittel zur Unterbietung privater Mitbewerber wettbewerbswidrig sein kann.³

- 7.2 Der RH sah die undifferenzierte Tarifgestaltung für Teilnehmende an schulbezogenen Veranstaltungen sowie Aus- und Fortbildungen des Bundes einerseits und sonstigen Kursen und privaten Gästen andererseits im Hinblick auf die strategische Zielsetzung des Ministeriums – ein geeignetes Angebot für in den Lehrplänen verankerte Schulveranstaltungen außerhalb des Schulstandorts zu schaffen – als nicht gerechtfertigt an. Die Aufnahme von privaten Gästen und sonstigen nicht-schulbezogenen Veranstaltungen zu gestützten Tarifen bedeutete in wirtschaftlicher Hinsicht einen Nachteil für das Bundesschullandheim, das im überprüften Zeitraum jährlich ein negatives Ergebnis erzielte (siehe TZ 9). Das Bundesschullandheim war nach Ansicht des RH im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig und konnte die Tarife nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten festlegen. Der RH gab zudem zu bedenken, dass die Unterbringung privater Gäste zu diesen Tarifen im Hinblick auf wettbewerbsrechtliche Vorschriften problematisch sein könnte.

³ OGH 14.3.2005, 4 Ob 283/04b



Der RH empfahl dem Bundesschullandheim, ein Tarifsystem anzuwenden, das zwischen schulbezogenen Veranstaltungen und Aus- und Fortbildungen von Lehrpersonen und Bundesbediensteten einerseits und der Unterbringung von privaten Gästen und sonstigen Veranstaltungen andererseits differenziert. Für Letztere wäre ein marktkonformer Tarif anzusetzen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Anteil der Nächtigungen im Zusammenhang mit Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für Lehrpersonen und Bundesbedienstete mit 1 % sehr gering war.

Der RH empfahl dem Ministerium, im eigenen Ressort bzw. in den Pädagogischen Hochschulen darauf hinzuwirken, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen verstärkt in den Bundesschullandheimen abzuhalten.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde das Erfordernis einer gesonderten Tarifgestaltung für die Unterbringung von privaten Gästen und sonstigen Veranstaltungen geprüft und im Bedarfsfall mit der nächsten Tarifanpassung umgesetzt.

Das Angebot der Bundesschullandheime werde in Umsetzung der Empfehlung des RH bei den Pädagogischen Hochschulen, bei den Bundesportakademien und auch ressortintern beworben werden.

Werbemaßnahmen

- 8.1 Das Bundesschullandheim verfügte im Verbund mit den anderen Bundesschullandheimen über eine Website, auf der es über seine Angebote informierte. Unter der Rubrik „Restplatzinfo“ konnten sich interessierte Schulen über freie Zimmer informieren. Es gab einen Newsletter mit rd. 1.300 E-Mail-Adressen, den das Ministerium zentral für alle Bundesschullandheime verwaltete. Informationen über Restplätze enthielt der Newsletter nicht.

In den letzten zehn Jahren erfolgten Werbeauftritte bei der Fachmesse „Interpädagogica“. Im Land Salzburg besuchte der Dienststellenleiter einen Großteil der Pflichtschulen und informierte über die Angebote des Bundesschullandheims. Nach Auskunft des Bundesschullandheims war die bedeutendste Werbemaßnahme die Mundpropaganda. Soziale Medien zogen weder das Ministerium noch das Bundesschullandheim heran.

Die Bundesschullandheime waren laut einer Markterhebung vom September 2015 mit 100 Befragten bei den Kundinnen und Kunden wenig bekannt. Diese Analyse ergab, dass die Werbung und Information über die Bundesschullandheime als eher zurückhaltend und leise empfunden wurde.



- 8.2 Der RH hielt fest, dass in Anbetracht der in [TZ 7](#) festgestellten notwendigen Erhöhung der Auslastung zusätzliche Werbemaßnahmen förderlich sein könnten.

Der RH empfahl dem Bundesschullandheim und dem Ministerium, zusätzliche Werbemaßnahmen einzusetzen, um die Auslastung zu verbessern, etwa eine regelmäßige Information über Restplätze im Newsletter.

- 8.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums würden künftig bei Newsletter-Aussendungen die Restplatzinfos, die auf der Website der Bundesschullandheime abrufbar sind, verlinkt. Wegen der langen Vorlaufzeit für die Planung von mehrtägigen Schulveranstaltungen sei dieser Weg als Mittel zur Auslastungssteigerung allerdings nur bedingt tauglich. Vielmehr habe eine 2015 durchgeführte Markterhebung betreffend Angebot und Leistung der Bundesschullandheime an 100 Schulen in Ostösterreich und der Steiermark gezeigt, dass Mundpropaganda, gefolgt vom Internet und den sozialen Medien in Bezug auf Werbung und Kommunikation von vorrangiger Bedeutung seien.

Gebarung

Kostenrechnung

- 9.1 (1) Das Bundesschullandheim verfügte über eine nach den Vorgaben des Ministeriums eingerichtete Kostenrechnung.⁴ Die Kosten des Bundesschullandheims entwickelten sich in den Jahren 2012 bis 2017 wie folgt:

⁴ Handbuch Kostenrechnung für die Bundesheime des BMUK (damaliges Bundesministerium für Unterricht und Kunst), 1999



Tabelle 5: Kostenentwicklung

Kosten	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2012 bis 2017
in EUR							in %
Personalkosten	375.698	350.070	372.361	363.030	431.042	425.371	13
Anlagegüter	39.714	54.929	462.641	273.790	93.892	42.015	6
geringwertige Wirtschaftsgüter	11.849	17.701	11.434	111.208	54.561	12.898	9
Instandhaltung	9.331	8.849	8.749	11.157	62.659	25.225	170
Werkleistungen durch Dritte	17.656	24.224	27.911	45.242	43.548	10.826	-39
sonstige Kosten	89.044	79.801	79.259	68.335	102.755	101.590	14
Lebensmittel	74.506	56.473	56.188	59.621	78.571	81.184	9
Miete und Betriebskosten (Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.)	212.687	223.574	210.737	220.149	1.362.093	1.378.463	548
Summe	830.485	815.621	1.229.280	1.152.532	2.229.121	2.077.572	150

Quellen: Bundesschullandheim; RH

Die gesamten Kosten stiegen von rd. 0,83 Mio. EUR im Jahr 2012 auf rd. 2,08 Mio. EUR im Jahr 2017 (um 150 %) an. Dies war in erster Linie auf die ab 2016 erhöhte Miete zurückzuführen. Im Auftrag der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (**BIG**) war das Bundesschullandheim in den Jahren 2013 bis 2016 saniert und um einen modernen Zubau erweitert worden.

Die BIG verrechnete als Abgeltung für die Um- und Zubauten auf zehn Jahre einen Zuschlag auf die Miete von monatlich 83.195,64 EUR, also jährlich rd. 1 Mio. EUR. Zusätzlich erhöhte sich die Miete wegen neuer Mietflächen um monatlich 6.598,43 EUR, also jährlich um rd. 79.000 EUR.

Wegen der größeren Anzahl an zu reinigenden Zimmern und Sanitärräumen wurde mehr Personal benötigt. Dementsprechend stiegen von 2012 auf 2017 die Anzahl der Beschäftigten von 10,5 auf 11 VZÄ (5 %) und die Personalkosten von rd. 376.000 EUR auf rd. 425.000 EUR (13 %). Durch die größere verfügbare Kubatur (2012: 9.061 m³, 2017: 12.299 m³, Steigerung um 36 %) erhöhten sich die sonstigen Kosten (wie bspw. die Stromkosten) von rd. 89.000 EUR auf rd. 102.000 EUR (14 %). Durch die Umstellung von einem einfachen Frühstück auf ein Frühstücksbuffet erhöhten sich die Lebensmittelkosten von rd. 75.000 EUR auf rd. 81.000 EUR (9 %); die Lebensmittelkosten pro Nächtigung stiegen von 3,56 EUR auf 4,28 EUR (20 %).



Die Kostenschwankungen bei den Anlagegütern, den geringwertigen Wirtschaftsgütern und den Werkleistungen durch Dritte waren vor allem auf die Anschaffung und den Einbau von neuer Einrichtung für die Küche, die Schlafräume sowie sonstige Räumlichkeiten wie den Speisesaal zurückzuführen.

(2) Die Kostenrechnung enthielt auch eine Erfolgsermittlung, die das Bundesschullandheim aufgrund der Vorgaben des Ministeriums durchführte. Die Erfolgsrechnung stellte die Kosten den Erlösen, die sich hauptsächlich aus Verpflegungs- und Nächtigungsbeiträgen zusammensetzten, gegenüber. Es waren nur jene Kosten über die Heimbeiträge zu erwirtschaften, die nach Abzug der dem Bund zugerechneten Kosten und Erlöse verblieben. Dies stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 6: Erfolgsrechnung

Ergebnis	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2012 bis 2017
in EUR							in %
gesamte Erlöse	566.136	479.255	472.294	434.922	555.295	627.011	11
gesamte Kosten	830.485	815.621	1.229.280	1.152.532	2.229.121	2.077.572	150
gesamtes Ergebnis	-264.349	-336.366	-756.986	-717.610	-1.673.826	-1.450.561	449
Ergebniskorrektur durch Zurechnung an den Bund:							
Miete und Betriebskosten (Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.)	212.687	223.574	210.737	220.149	1.362.093	1.378.463	548
Investitionen ins Anlagevermögen	39.714	54.929	462.641	349.423	173.345	42.015	6
Dienststellenleitung	68.922	80.886	82.196	83.118	81.781	87.362	27
Abfertigungen, Jubiläumsgelder etc.	2.802	1.122	5.461	540	11.801	710	-75
Einnahmenentfall durch Freiplätze ¹	-12.769	-11.011	-11.133	-11.728	-15.842	-13.676	7
Ergebnis ohne Anteil des Bundes	47.007	13.134	-7.084	-76.108	-60.648	44.313	-6

¹ Für die gewährten Freiplätze setzte das Ministerium in den Gesamterlösen einen kalkulatorischen Erlös an. Dieser fand im Ergebnis des Bundesschullandheims (ohne Anteil des Bundes) keine Berücksichtigung und wurde dort als Einnahmenentfall abgezogen.

Quellen: Bundesschullandheim; RH

Das Gesamtergebnis war vor allem wegen der an die BIG abgeführt Miete und Betriebskosten schon vor dem Um- und Neubau deutlich negativ. Im Jahr 2012 erzielte das Bundesschullandheim einen gesamten Abgang von rd. 264.000 EUR, in den Jahren 2016 und 2017 – hauptsächlich durch die Zuschlagsmiete – einen Abgang von 1,67 Mio. EUR bzw. 1,45 Mio. EUR.



Das nach Abzug der dem Bund zugerechneten Kosten und Erlöse ermittelte Betriebsergebnis war annähernd ausgeglichen. Dafür wurden neben der Miete und den Betriebskosten auch die Kosten für die Dienststellenleitung und größere Investitionen⁵ nicht berücksichtigt.

Die Bereinigung des Ergebnisses sollte die Bundesschullandheime besser miteinander vergleichbar machen.

9.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Steigerung der gesamten Kosten des Bundesschullandheims von rd. 0,83 Mio. EUR im Jahr 2012 auf rd. 2,08 Mio. EUR im Jahr 2017 hauptsächlich durch die Einhebung einer Zuschlagsmiete durch die BIG für die zwischen 2013 und 2016 durchgeführten Um- und Neubauten bedingt war. In geringerem Ausmaß erhöhten sich die Kosten auch durch eine Anhebung des Ausstattungsstandards.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass die Erlöse die Betriebskosten im überprüften Zeitraum im Wesentlichen deckten. Dazu war allerdings der Abzug verschiedener Kostenpositionen, neben der Miete und der Betriebskosten auch der Kosten für die Dienststellenleitung und größerer Investitionen, von den Gesamtkosten erforderlich.

Der RH beurteilte die Heranziehung nur eines Teils der gesamten Kosten zu Vergleichszwecken zwar als grundsätzlich geeignet, wies aber darauf hin, dass zum Ausgleich von Kosten, die einen Vergleich zwischen den Heimen verzerren (z.B. Baumaßnahmen, höheres Durchschnittsalter der Bediensteten), üblicherweise normalisierte Kosten angesetzt werden.

Des Weiteren hob der RH hervor, dass das Ergebnis des Bundesschullandheims zu gesamten Kosten negativ war (z.B.-1,45 Mio. EUR im Jahr 2017).

Der RH empfahl dem Ministerium, bei Vergleichen zwischen den Bundesschullandheimen spezifische Rahmenbedingungen durch den Ansatz von normalisierten Kosten zu berücksichtigen. Bei Grundsatzentscheidungen über die Bundesschullandheime (insbesondere hinsichtlich der Fortführung oder großer Baumaßnahmen) wären jedenfalls die gesamten Ist-Kosten zu berücksichtigen.

9.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Anregung aufgegriffen, zur vergleichbaren Bewertung der nicht beeinflussbaren spezifischen Kostentreiber der Bundesschullandheime normalisierte Kosten anzusetzen.

⁵ Neben den Erneuerungsinvestitionen war dies bspw. im Jahr 2017 ein Frontmäher für die Freiflächen um 36.300 EUR.



Kassenprüfung

- 10.1 Das Bundesschullandheim verfügte über eine versperrbare Handkasse, die in einem Safe aufbewahrt wurde. Der RH nahm während der Geburungsüberprüfung an Ort und Stelle eine unangekündigte Kassenprüfung vor. Diese ergab die Übereinstimmung des im elektronisch geführten Kassenbuch ausgewiesenen mit dem in der Kasse vorgefundenen Bargeldbetrag (839,22 EUR).
- 10.2 Der RH vermerkte das Ergebnis der unangekündigten Kassenprüfung positiv.

Zukunftsperspektiven

- 11.1 (1) Im Juli 2001 beauftragte das Ministerium eine Beratungsfirma, ein ressortinternes Projektteam bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für organisatorische Weichenstellungen und Veränderungen im Bereich der Bundesschullandheime zu begleiten.

Im Rahmen dieser „Evaluierung von Ausgliederungsüberlegungen Bundesschullandheime“ wurden folgende Entwicklungsvarianten untersucht:

- Status-quo-Fortführung,
- Optimierung innerhalb der Bundesverwaltung,
- Ausgliederung in eine eigene Gesellschaft,
- Eingliederung in die Bundessportseinrichtungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung⁶ und
- Schließung.

Unter betriebswirtschaftlicher Betrachtung stellte sich die Optimierung innerhalb der Bundesverwaltung – insbesondere durch Auslastungssteigerung und Tariferhöhung – als am zielführendsten heraus. Ähnliche betriebswirtschaftliche Effekte wären im Fall der Eingliederung in die Bundessportseinrichtungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung erzielbar. Als nachteilig führte die Evaluierung die Kosten für den Ausgliederungsprozess, die Langfristigkeit der Optimierungseffekte sowie steuerliche und wettbewerbsrechtliche Aspekte an.

Hingegen stünden die mit einer Ausgliederung in eine eigene Gesellschaft verbundenen Zusatzkosten in keiner Relation zum erzielbaren Nutzen.

⁶ Auf Grundlage des Bundesgesetzes über die Neuorganisation der Bundessportseinrichtungen – BSEOG, BGBl. I 149/1998, wurden die Bundessportseinrichtungen (z.B. Bundessport- und Freizeitzentrum Südstadt, Bundessport- und Freizeitzentrum Schieleiten) aus der Bundesverwaltung ausgegliedert und im Wege der Gesamtrechtsnachfolge mit 1. Jänner 1999 in das Eigentum der neu gegründeten Bundessportseinrichtungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung übertragen.



Bezüglich einer Schließung der Bundesschullandheime hielt die Evaluierung fest, dass keine rechtliche Verpflichtung zum Betreiben der Bundesschullandheime bestehe und eine Schließung von Standorten daher grundsätzlich möglich sei.

Die Personalkosten würden sich diesfalls kurz- bis mittelfristig nur im Ausmaß der natürlichen Abgänge sowie bei bundesinternen Personalbedarfsabdeckungen reduzieren. Es sei nicht davon auszugehen, dass kurzfristig entsprechende Alternativarbeitsplätze innerhalb der Bundesverwaltung gefunden werden könnten. Weiters würden vergleichbare private Anbieter nicht über vergleichbare Turnäle und andere Sporteinrichtungen verfügen und seien auch nicht spezifisch auf die Bedürfnisse der Kunden des Bundesschullandheims eingerichtet.

(2) Aufgrund des Ergebnisses der Evaluierung, wonach die Optimierung innerhalb der Bundesverwaltung aus betriebswirtschaftlicher Sicht am zielführendsten sei, führte das Ministerium das Bundesschullandheim – ebenso wie die Bundesschullandheime Mariazell und Saalbach sowie das Seminarzentrum Raach – weiterhin als nachgeordnete Dienststelle. Das Ministerium nannte dafür folgende Gründe:

- die Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards ohne Notwendigkeit der Gewinnmaximierung,
- eine Preisgestaltung nach den finanziellen Möglichkeiten der Eltern,
- die Unabhängigkeit gegenüber dem freien Markt durch Aufrechterhaltung eigener Kapazitäten,
- die Möglichkeit zur regelmäßigen Selbst- und Fremdevaluierung von Qualität und Leistungsportfolio und
- die Bundesschullandheime als „Gradmesser für räumliche und organisatorische Anforderungen bei der Durchführung von dislozierten Schulveranstaltungen sowie bei Aus- und Fortbildungen in der Bewegungserziehung“.

(3) Im Mai 2013 schlossen die BIG und die Republik Österreich, diese vertreten durch das Ministerium, im Zusammenhang mit der Sanierung des Schlosses Tandalier und der Errichtung eines modernen Zubaus eine Ergänzung zum Mietvertrag betreffend das Bundesschullandheim. Darin verzichtete das Ministerium auf die Ausübung seines Kündigungsrechts bis zum Ablauf von 25 Jahren ab 1. Dezember 2015. Die auf zehn Jahre zu entrichtende Zusatzmiete in Höhe von rd. 1 Mio. EUR jährlich trug wesentlich zum negativen wirtschaftlichen Ergebnis des Bundesschullandheims bei; insgesamt betrug der Abgang 2017 rd. 1,45 Mio. EUR. Ein Businessplan, der die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit Sanierung und Zubau berücksichtigt, lag nicht vor.

(4) Das Ministerium führte keine Markterhebung über Lage, Kapazität und Ausstattung privater Anbieter durch. Nach den Erhebungen des RH gab es in der Region um Radstadt neben dem Bundesschullandheim mehrere Jugendgästehäuser bzw.



–hotels, die teils bloße Beherbergung, teils Anlagen mit Turnhallen und Wellnessmöglichkeiten anboten. Insbesondere Schulskikurse hatten eine breite Auswahl von Angeboten in dieser Region. Dies stand im Gegensatz zu den Feststellungen der Evaluierung aus dem Jahr 2001.

Dem Ministerium war nicht bekannt, bei wie vielen mehrtägigen Schulveranstaltungen auf private Anbieter zurückgegriffen wurde. Daher war auch der Anteil jener Schülerinnen und Schüler, die bei diesen Schulveranstaltungen in den Bundesschullandheimen untergebracht waren, nicht bezifferbar. Die Bundesschullandheime konnten jedenfalls den gesamten Bedarf der Bundeschulen nicht decken.

- 11.2 Wie der RH feststellte, bot das Bundesschullandheim mit seiner – auch behindertengerechten – Infrastruktur ein attraktives Angebot für Schulveranstaltungen, aber auch für Aus- und Fortbildungsveranstaltungen des Bundes.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Bundesschullandheim – insbesondere nach der Sanierung des Schlosses Tandalier und der Errichtung eines modernen Zubaus – nicht kostendeckend betrieben werden konnte, sondern in den Jahren 2016 und 2017 vor allem wegen der Zuschlagsmiete einen Abgang von rd. 1,67 Mio. EUR bzw. rd. 1,45 Mio. EUR verzeichnete. Er kritisierte, dass kein Businessplan vorlag, der diese Umstände zur Basis grundsätzlicher Überlegungen gemacht hätte.

Aufgrund der vorhandenen Bettenkapazität konnte das Bundesschullandheim – auch gemeinsam mit den Bundesschullandheimen Mariazell und Saalbach sowie dem Seminarzentrum Raach – nach Einschätzung des RH nur einen Teil des Bedarfs für mehrtägige Schulveranstaltungen decken, sodass im Übrigen auf private Anbieter zurückgegriffen werden musste. Für den RH war daher nicht nachvollziehbar, in welchem Umfang das Ziel der Bundesschullandheime, die „Schaffung optimaler Voraussetzungen für Schulveranstaltungen durch Hilfestellung für Lehr- und Betreuungspersonen bei Organisation und Durchführung von Schulsportwochen, Schwimmwochen, Projektwochen und Lehrgängen“, verwirklicht werden konnte.

Der RH hielt fest, dass es die Absicht des Ministeriums war, die Bundesschullandheime „als Gradmesser für die räumlichen und organisatorischen Anforderungen bei der Durchführung von dislozierten Schulveranstaltungen sowie bei Aus- und Fortbildungen in der Bewegungserziehung“ heranzuziehen; da das Ministerium Vergleiche mit privaten Anbietern nicht durchgeführt hatte, war die Umsetzung dieses Ziels nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Zielvorgaben für die Bundesschullandheime in Abgrenzung zu privaten Anbietern klarer zu definieren und ihre Aufgabenerfüllung anhand geeigneter operationalisierter Vorgaben zu verfolgen.



Die Zweckmäßigkeit der Führung eigener Bundesschullandheime wäre im Rahmen einer umfassenden Kosten–Nutzen–Analyse zu beurteilen. Dabei wäre die Notwendigkeit der Führung eigener Bundesschullandheime erneut zu hinterfragen. Im Fall einer Weiterführung wäre jedenfalls eine Erhöhung der Auslastung anzustreben und die Tarifgestaltung wäre auf die strategischen Ziele auszurichten.

- 11.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei beabsichtigt, im Zusammenhang mit Zielvorgaben für die Bundesschullandheime (in Abgrenzung zu privaten Anbietern) und der Einführung operationalisierter Vorgaben für ihre Aufgabenerfüllung eine Arbeitsgruppe einzurichten.

Zur Zweckmäßigkeit der Führung eigener Bundesschullandheime teilte das Ministerium mit, diese würden ideale Rahmenbedingungen für die in § 13 Schulunterrichtsgesetz geregelten Schulveranstaltungen bieten. Die Lern– und Lebensqualität in diesen Einrichtungen werde im hohen Maße zu vertretbaren Preisen sichergestellt. Durch ihre direkte Anbindung ans Ressort könnten infrastrukturelle und ausstattungsbezogene Neuerungen unmittelbar evaluiert werden, deren Ergebnisse auch für den Bundesschulbereich Synergien aufzeige.

Die tragende Rolle bei der Gestaltung der Schule als gesundheits– und bewegungsfördernder Lebensraum werde von den Bundesschullandheimen in idealtypischer Form wahrgenommen. Sie würden sich hierdurch signifikant von klassischen Beherbergungsbetrieben und/oder Jugendgästehäusern unterscheiden. Des Weiteren würden immer weniger Unterkünfte in den Hauptsaisonen (Sommer und Winter) für Aus– und Fortbildungen zur Verfügung stehen. Die Bundesschullandheime würden diesbezüglich für Unabhängigkeit gegenüber dem freien Markt sorgen.

Eine Auslastungssteigerung werde – wie schon in den vergangenen Jahren – angestrebt, sei aber auch von äußeren Einflüssen abhängig (z.B. schneearme Wintersaison, anhaltender Trend zur verkürzten Dauer von dislozierten Schulveranstaltungen, Wegfall von Schwimmwochen aufgrund aufgelassener Hallenbäder durch die Kommunen, Betriebssperren aufgrund erforderlicher Umbaumaßnahmen). Im Übrigen sei die Auslastung der Bundesschullandheime im Vergleich mit jener privater Fremdenverkehrsbetriebe vertretbar.

- 11.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass das Bundesschullandheim nach der Sanierung nicht kostendeckend betrieben werden konnte. In Anbetracht der geringen Auslastung, wenn sie auch vergleichbar mit jener von ähnlichen Einrichtungen der Region war, hätte es nach Ansicht des RH grundsätzlicher Überlegungen hinsichtlich der Führung eigener Bundesschullandheime bei der Entscheidung zur Generalsanierung bedurft. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.



Schlussempfehlungen

12 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesschullandheim Radstadt; Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (1) Die Erfassung der Zeitaufzeichnungen der Bediensteten des Bundesschullandheims Radstadt wäre zu vereinfachen, um Mehrfacherfassungen und damit zusätzliche Fehlerquellen zu vermeiden. (TZ 4)
- (2) Um die Auslastung zu verbessern, wären zusätzliche Werbemaßnahmen einzusetzen, etwa eine regelmäßige Information über Restplätze im Newsletter. (TZ 8)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (3) Die Frage der verfassungsrechtlichen Grundlage für die Führung der Bundes-schullandheime wäre zu klären. (TZ 2)
- (4) Eine umgehende Abklärung der umsatzsteuerlichen Behandlung der von den Bundesschullandheimen erbrachten Leistungen wäre mit dem jeweils zustän-digen Finanzamt zu erwirken. (TZ 2)
- (5) Die begonnene Erhebung des Personaleinsatzes bzw. des Arbeitsaufwands in den Bundesschullandheimen wäre fortzusetzen, um für Benchmarks aus-sagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen zu generieren und um in Zukunft entsprechende Ziele vorgeben zu können. Dabei sollte auf eine in allen Bundesschullandheimen gleichartige Erhebung der Daten geachtet werden. (TZ 6)
- (6) Im eigenen Ressort bzw. in den Pädagogischen Hochschulen wäre darauf hinzuwirken, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen verstärkt in den Bundes-schullandheimen abzuhalten. (TZ 7)
- (7) Bei Vergleichen zwischen den Bundesschullandheimen wären spezifische Rahmenbedingungen durch den Ansatz von normalisierten Kosten zu berück-sichtigen. Bei Grundsatzentscheidungen über die Bundesschullandheime (insbesondere hinsichtlich der Fortführung oder großer Baumaßnahmen) wären jedenfalls die gesamten Ist-Kosten zu berücksichtigen. (TZ 9)



- (8) Die Zielvorgaben für die Bundesschullandheime wären in Abgrenzung zu privaten Anbietern klarer zu definieren und ihre Aufgabenerfüllung wäre anhand geeigneter operationalisierter Vorgaben zu verfolgen. (TZ 11)
- (9) Die Zweckmäßigkeit der Führung eigener Bundesschullandheime wäre im Rahmen einer umfassenden Kosten–Nutzen–Analyse zu beurteilen. Dabei wäre auch die Notwendigkeit der Führung eigener Bundesschullandheime erneut zu hinterfragen. Im Fall einer Weiterführung wäre jedenfalls eine Erhöhung der Auslastung anzustreben und die Tarifgestaltung wäre auf die strategischen Ziele auszurichten. (TZ 11)

Bundesschullandheim Radstadt

- (10) Es wären geeignete Maßnahmen zu setzen, um die Auslastung des Bundes-schullandheims Radstadt zu verbessern. Der Planungsprozess wäre künftig nachvollziehbar zu gestalten. (TZ 6)
- (11) Es wäre ein Tarifsystem anzuwenden, das zwischen schulbezogenen Veranstaltungen und Aus– und Fortbildungen von Lehrpersonen und Bundesbediensteten einerseits und der Unterbringung von privaten Gästen und sonstigen Veranstaltungen andererseits differenziert. Für Letztere wäre ein marktkonformer Tarif anzusetzen. (TZ 7)



Bundesschullandheim Radstadt



Wien, im Mai 2019
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

