Bundesrechnungshof

Die Abschließende Mitteilung enthält zu schützende unternehmensbezogene Daten

# Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

## über die Prüfung

der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bildungs- und Tagungsstätten der politischen Stiftungen

Teilmitteilung
Bildungsstätte Theodor-Heuss-Akademie der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Die Entscheidung über eine Weitergabe an Dritte bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: I 5 - (alt I 3) - 2016 - 0676, Teil IV  Bonn, den 6. September 2019

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

# Inhaltsverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| 0 | Zusammenfassung | 4 |
| 1 | Vorbemerkung | 8 |
| 2 | Auslastung der Bildungsstätte | 10 |
| 2.1 | Vorgaben des Bundesverwaltungsamtes | 10 |
| 2.1.1 | Betriebstage | 10 |
| 2.1.2 | Gastveranstaltungen | 11 |
| 2.1.3 | Bettenanzahl und Belegungsfaktor | 11 |
| 2.2 | Berechnung der Sollbelegung 2014 und 2015 | 11 |
| 2.2.1 | Betriebstage in den Jahren 2014 und 2015 | 11 |
| 2.2.2 | Anzahl der Zimmer und Betten in den Jahren 2014 und 2015 | 12 |
| 2.2.3 | Maximal mögliche Belegung in den Jahren 2014 und 2015 | 12 |
| 2.2.4 | Soll-Belegung laut Vorgabe des BVA | 12 |
| 2.2.5 | Soll-Belegung laut Berechnung der Akademie | 13 |
| 2.2.6 | Soll-Belegung laut Berechnung des Bundesrechnungshofes | 14 |
| 2.2.7 | Zusammenstellung der Soll-Betriebstage und der Sollbelegung gemäß BVA, Akademie und Bundesrechnungshof | 14 |
| 2.2.8 | Würdigung | 15 |
| 2.3 | Berechnung der Ist-Auslastung mit Maßnahmen der politischen Bildung | 16 |
| 2.3.1 | Veranstaltungsarten | 16 |
| 2.3.2 | Programmtage gemäß Definition der Bundeszentrale für politische Bildung | 17 |
| 2.3.3 | Berechnung der Programmtage durch die Akademie | 17 |
| 2.3.4 | Berechnung auf Basis der Sollvorgaben des BVA | 20 |
| 2.3.5 | Berechnung des Bundesrechnungshofes | 21 |
| 2.3.6 | Würdigung | 22 |
| 2.4 | Stellungnahme des Bundesministeriums | 23 |

2.5 Abschließende Würdigung 24

3 Neue Regelung für eine anteilige Finanzierung von Bildungsstätten aus Globalmitteln 24

3.1 Ausgangssituation 24

3.2 Würdigung 25

3.3 Umfang der vollständig oder anteilig aus Globalmitteln finanzierbaren Ausgaben 26

3.4 Besonderheiten der Akademie 26

3.5 Einnahmen und Ausgaben der Bildungsstätte 27

3.5.1 Darstellung der Kostenstellenrechnung der Bildungsstätte 27

3.5.2 Würdigung 29

3.6 Stellungnahme des Bundesministeriums 29

3.7 Abschließende Würdigung 29

3.8 Berechnung des tatsächlich aus Globalmitteln finanzierten Anteiles 29

3.9 Berechnung des maximal aus Globalmitteln finanzierbaren Anteils 31

3.10 Stellungnahme des Bundesministeriums 32

3.11 Abschließende Würdigung 33

4 Kosten pro Programmtag 33

4.1 Stellungnahme des Bundesministeriums 35

4.2 Abschließende Würdigung 36

5 Vertragsmanagement 36

6 Abschließende Betrachtung 36

# 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die ordnungsgemäße, zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Globalzuschüsse des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (Bundesministerium) für die Bildungseinrichtung der Friedrich-Naumann-Stiftung – die Theodor-Heuss-Akademie – geprüft. Insbesondere hat er die Auslastung dieser Bildungsstätte mit Veranstaltungen zur gesellschaftspolitischen Bildungsarbeit und die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung der Jahre 2014 bis 2015 untersucht. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesministeriums wird nachfolgend das Prüfungsergebnis abschließend festgestellt:

0.1 In seinen Zuwendungsbescheiden gab das Bundesverwaltungsamt der Akademie vor, ihre Soll-Belegung auf der Basis der tatsächlichen Öffnungstage (mindestens 300) zu berechnen. Die Einzelzimmer konnten mit dem Belegungsfaktor 1, die Doppelzimmer mit dem Belegungsfaktor 1,25 zu Grunde gelegt werden. Weitere Regelungen traf das Bundesverwaltungsamt nicht. Die Theodor-Heuss-Akademie berechnete ihre Auslastung nicht auf Basis der tatsächlichen Betriebstage.
Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind bei der Finanzierung der Bildungsstätten die tatsächlichen Betriebstage zu Grunde zu legen.
Das Bundesministerium begrüßt die einheitlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu Betriebstagen und Sollbelegung. Für die Zukunft ist damit eine einheitliche und einvernehmliche Festlegung für die Themen Betriebstage und Belegungsfaktor geschaffen.
(Nummer 2.1)

0.2 Die Theodor-Heuss-Akademie ermittelte die anteilige Nutzung der Bettenkapazität der Bildungsstätte für Maßnahmen der politischen Bildung. Dabei berücksichtigte sie auch die Gastveranstaltungen.
Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes gehören die Gastveranstaltungen aber nicht zur eigenen politischen Bildungsarbeit der Theodor-Heuss-Akademie. Auch wenn sie möglicherweise der politischen Bildung dienen, dürfen sie als Veranstaltungen Dritter auch nicht indirekt durch Bundesmittel gefördert werden. Bleiben Gastveranstaltungen unberücksichtigt, ergeben die Berechnungen des Bundesrechnungs-

hofes Auslastungen von [redacted] % bzw. [redacted] % für die Jahre 2014 und 2015. Ohne Anwendung des reduzierenden Belegungsfaktors für Doppelzimmer läge die Auslastung nur bei [redacted] %.

Der Bundesrechnungshof regt an, dass die Theodor-Heuss-Akademie eine Statistik über die tatsächliche Belegung der Betten, die Art der Veranstaltungen, die Teilnehmerstruktur sowie den Veranstalter führt. Ohne diese ist nach seiner Auffassung eine Bewertung der Auslastung nicht möglich. Zukünftig hat die Theodor-Heuss-Akademie darauf zu achten, dass Gastveranstaltungen und ggf. Veranstaltungen, die nicht der politischen Bildungsarbeit dienen, bei der Auslastungsberechnung getrennt betrachtet werden. Das Bundesministerium hält die Feststellungen des Bundesrechnungshofes für zutreffend und hat die Umsetzung der notwendigen Maßnahmen durch das Bundesverwaltungsamt veranlasst. (Nummer 2.3)

0.3 Nach den ursprünglich für alle politischen Stiftungen geltenden Grundsätzen durften deren Bildungsstätten ausschließlich für Zwecke der politischen Bildungsarbeit genutzt werden. Dabei musste im Durchschnitt eine Auslastungsquote mit politischen Bildungsveranstaltungen von mindestens 80 % erreicht werden. Besonderheiten der politischen Bildungsarbeit wurden dabei durch eine Absenkung der Sollvorgaben berücksichtigt. Aufgrund verschiedener Sondersituationen ist dies inzwischen eher eine Ausnahme. (Nummer 3.1)

0.4 Nach dem bisherigen intensiven Austausch von Argumenten zwischen Bundesrechnungshof und Bundesministerium zur künftigen Finanzierung der Bildungsstätten ist der Bundesrechnungshof damit einverstanden, künftig eine Mischnutzung der Bildungsstätten mit Eigen- und Gastveranstaltungen in Grenzen zu akzeptieren, die bisherige pauschale 80 %-Regelung aufzugeben und eine objektiv und nachvollziehbar berechnete anteilsmäßige Finanzierung dieser Bildungsstätten aus Globalmitteln zuzulassen. (Nummer 3.2)

Im Gegenzug dazu fordert der Bundesrechnungshof, dass sich eine ggf. anteilige Finanzierung aus Globalmitteln streng an einer realistischen Berechnung der Auslastung aus dem Verhältnis von tatsächlicher

Belegung und maximal möglicher Belegung der Bildungsstätten orientiert. Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und wird dafür Sorge tragen, dass der zuwendungsfähige Anteil an den Gesamtkosten dem tatsächlichen Auslastungsanteil an Veranstaltungen mit politischer Bildungsarbeit entspricht.

0.5 Um dies sicherzustellen hat das Bundesministerium die Zuwendungsbescheide und/oder die Bewirtschaftungsgrundsätze rechtssicher zu ändern. Beim Betrieb von Bildungsstätten ist zukünftig nur der Anteil an Betriebs- und investiven Kosten aus Globalmitteln und aus Bauglobalmitteln zu finanzieren, der dem realen Auslastungsanteil an Veranstaltungen mit politischer Bildungsarbeit der Stiftung entspricht. Eine langfristige Regelung in den Zuwendungsbescheiden – für alle Bildungsstätten der politischen Stiftungen nach einheitlichen Maßstäben – ist angezeigt. (Nummern 3.3, 3.6 und 3.7)

0.6 Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass sich nicht alle Ausgaben der Theodor-Heuss-Akademie ihrem Kerngeschäft – der Gewährung von Unterkunft und Verpflegung für die politische Bildungsarbeit – unmittelbar zuordnen lassen. Insbesondere bestimmte Nebenleistungen hängen nicht zwingend mit ihm zusammen. Sie dürfen deshalb nicht aus Globalmitteln finanziert werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Theodor-Heuss-Akademie dafür Sorge trägt, dass diese Nebenleistungen zumindest kostendeckend vergütet werden. Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und will entsprechende Änderungen umsetzen. (Nummer 3.5)

0.7 Die Theodor-Heuss-Akademie ermittelte für die Festlegung ihrer Preise nicht ihre tatsächlichen Kosten pro Teilnehmertag. Die in ihrer Preisliste genannten Tagespreise bilden die tatsächlichen Kosten nicht ab. Die Ausgaben der Theodor-Heuss-Akademie für den Betrieb der Bildungsstätte wurden daher nicht durch entsprechende Einnahmen gedeckt. Das entstehende Defizit wurde bisher vollständig durch den Einsatz von Globalmitteln ausgeglichen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Kostenberechnung und die Verrechnungssätze zu aktua-

lisieren. Dieses ist insbesondere bei Gastveranstaltungen zwingend notwendig, da sie als Veranstaltungen Dritter weder direkt noch indirekt durch Bundesmittel gefördert werden dürfen. Das Bundesministerium hält die Feststellungen des Bundesrechnungshofes für zutreffend und hat Veränderungen, die das Bundesverwaltungsamt umzusetzen hat, angekündigt. (Nummer 4)

# 1 Vorbemerkung

Die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Stiftung) ist eine von insgesamt sechs politischen Stiftungen, die für die Durchführung gesellschaftspolitischer und demokratischer Bildungsarbeit institutionelle Zuwendungen in der Sonderform des sogenannten Globalzuschusses aus dem Bundeshaushalt (Kapitel 0602, Titel 685 02, ab dem Jahr 2014 in Kapitel 0601, Titel 685 12 - Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit) erhalten. Die Haushaltsmittel werden zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen.

Zuwendungsgeber ist das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Bundesministerium). Es hat das Bundesverwaltungsamt (BVA) mit der Abwicklung des Zuwendungsverfahrens beauftragt.[1] Das Bundesministerium hat besondere Grundsätze für die Verwendung der Zuwendungen erlassen, die „Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse des Bundes aus Kap. 0602 Titel 685 02 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit i. d. F. vom 1. Oktober 2010" (BBewGr). Derzeit werden die Bewirtschaftungsgrundsätze überarbeitet.

Der Globalzuschuss ist zweckgebunden und soll für die Durchführung von Seminaren, Tagungen und Kolloquien, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln sowie für die Vergabe von Forschungsvorhaben mit gesellschaftspolitischer Zielsetzung, vor allem auf dem Gebiet der Bildungsforschung, eingesetzt werden. Außerdem können daraus Ausgaben für Projekte (Fachausgaben), Personal und Verwaltung sowie für Investitionen, die der gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit dienen, bestritten werden. Baumaßnahmen (Neu-, Um- und Erweiterungsbauten) dürfen nicht aus diesen Globalmitteln finanziert werden.[2]

---

[1] Mit Erlass vom 3. August 1999 hat das Bundesministerium dem BVA mit Wirkung zum 1. Januar 2000 die Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben übertragen, die in Zusammenhang mit der Gewährung von Zuwendungen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit entstehen. Dem BVA obliegen danach im Bereich der „allgemeinen Globalmittel" die Aufgaben Antragsprüfung, Bewilligung, Zahlungsverkehr, begleitende Erfolgskontrolle, Verwendungsnachweisprüfung und Unterrichtung der Stiftungen über Grundsatzentscheidungen und allgemeine Informationen von grundsätzlicher Bedeutung. Das Bundesministerium nimmt weiterhin folgende Aufgaben wahr: Politische Grundsatzentscheidungen, Zuweisung der Haushaltsmittel, begleitende Erfolgskontrolle und Prüfung der Auslastung der Bildungsstätten bzw. Begleitung des Verkaufes.

[2] Vgl. Erläuterungen zu Kapitel 0601, Titel 685 12 (alt: Kapitel 0602, Titel 685 02).

Die politischen Stiftungen haben ihre satzungsgemäßen Aufgaben in organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von den ihnen nahestehenden Parteien zu erfüllen. Sie dürfen den Parteien auch keine finanziellen Mittel oder geldwerten Leistungen (z. B. durch Wahlkampfhilfe) zukommen lassen.[3]

Für die Durchführung ihrer politischen Bildungsarbeit unterhalten gegenwärtig noch drei politische Stiftungen[4] Bildungsstätten. Dies sind Einrichtungen, in denen Veranstaltungen zur politischen Bildungsarbeit stattfinden. Sie verfügen über geeignete Veranstaltungsräume und einen Verpflegungs- und Übernachtungsbereich.

Für das Jahr 2014 bewilligte das BVA der Stiftung einen Globalzuschuss in Höhe von 12,088 Mio. Euro.[5] Die nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel in Höhe von 2,59 Mio. Euro übertrug die Stiftung vom Haushaltsjahr 2014 in das Haushaltsjahr 2015.

Für das Jahr 2015 bewilligte das BVA der Stiftung einen Globalzuschuss in Höhe von 11,839 Mio. Euro. Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel in Höhe von 400 000 Euro wurden vom Haushaltsjahr 2015 in das Haushaltsjahr 2016 übertragen.

Damit waren zum 31. Dezember 2015 nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel in Höhe von 2,99 Mio. Euro vorhanden.

Die Stiftung unterhält eine Bildungsstätte, die Theodor-Heuss-Akademie in Gummersbach (Akademie).

In den Jahren 1994 bis 2000 hatte der Bundesrechnungshof verschiedene Bildungsstätten der politischen Stiftungen, u. a. auch die Akademie, geprüft. Er hatte die zu geringe Auslastung der Akademie beanstandet und gefordert, durch eine höhere Auslastung die öffentlichen Zuwendungen wirtschaftlicher einzusetzen.

Im Rahmen von Kontrollprüfungen, die alle politischen Stiftungen umfassten, hat der Bundesrechnungshof nun die ordnungsgemäße, zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Globalzuschüsse des Bundesministeriums

---

[3] Vgl. Urteil des BVerfG vom 14. Juli 1986, NJW 1986, S. 2497.

[4] Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Hanns-Seidel-Stiftung e. V. und Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

[5] Daneben erhalten die politischen Stiftungen aus anderen Titeln des Bundeshaushalts projektgebundene Zuwendungen gemäß § 35 Absatz 2 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie von Dritten.

für die Akademie geprüft. Insbesondere hat er ihre Auslastung mit Veranstaltungen zur gesellschaftspolitischen Bildungsarbeit und die Wirtschaftlichkeit ihrer Betriebsführung untersucht.

Die vorliegende Prüfung ist die letzte in dieser Reihe der Kontrollprüfungen. Zu den Prüfungen der anderen politischen Stiftungen konnte bisher noch keine Übereinstimmung zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesrechnungshof erzielt werden hinsichtlich

- der Berechnungsgrundlagen für die Kapazitätsauslastung und
- der zutreffenden Berechnung des tatsächlichen Globalmitteleinsatzes für den Betrieb der Bildungsstätten.

Durch den Austausch der Argumente in den kontradiktorischen Verfahren zu den anderen Prüfungen und die Betrachtung der Erkenntnisse aus allen Prüfungen einschließlich der hier behandelten, ist es dem Bundesrechnungshof nun möglich, zu diesen streitigen Punkten eine auch den Argumenten der politischen Stiftungen Rechnung tragende Lösung zu finden (s. Nummer 3).

Diese Abschließende Prüfungsmitteilung enthält das Prüfungsergebnis gemäß § 96 Absatz 4 BHO, das heißt, die endgültigen Prüfungsfeststellungen und die daran anknüpfenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

# 2 Auslastung der Bildungsstätte

## 2.1 Vorgaben des Bundesverwaltungsamtes

### 2.1.1 Betriebstage

In einem Schreiben vom 25. Oktober 2005 stellte das BVA klar, dass Bildungsstätten grundsätzlich zu 100 % mit Veranstaltungen der politischen Bildung auszulasten seien. Eine Auslastung von mindestens 80 % sei dabei nach Vorgabe des Bundesrechnungshofes als Maßstab für einen wirtschaftlichen Betrieb der Bildungsstätte anzusehen.

Grundlage für eine wirtschaftliche Auslastung seien 300 Betriebsstage (vom Bundesministerium als Auslastungseckpunkt bezeichnet).

Dieser Wert stelle jedoch nicht den Maßstab für die Auslastungsberechnung dar, sondern sei als Soll-Größe (Mindest-Betriebstage) zu verstehen. Sofern eine Bildungsstätte an mehr als 300 Betriebstagen geöffnet sei, sei sie auch an diesen zusätzlichen Tagen den Vorgaben entsprechend auszulasten. Daher

werde bei der Berechnung der Auslastung die tatsächliche Anzahl der Betriebstage berücksichtigt. Das BVA stellte die Auslastung somit anhand der tatsächlichen Betriebstage fest, wobei vergleichsweise eine Berechnung mit der Größe von 300 Betriebstagen erfolgte.

### 2.1.2 Gastveranstaltungen

Ebenfalls im Schreiben vom 25. Oktober 2005 räumte das BVA ein, dass eine Belegung mit Gastveranstaltungen möglich sei, wenn die Auslastung mit Eigenveranstaltungen mindestens 80 % betrage. Dies bedeute jedoch nicht, dass die über den Mindest-Auslastungsgrad hinausgehende Kapazität von 20 % zur freien Disposition der Stiftung stehe. Das BVA präzisierte, dass die Aufnahme von Gastveranstaltungen unter den Vorbehalten erfolge, dass diese nicht allein zum Zweck der Gewinnerzielung durchgeführt werden und nur dann erfolgen dürfen, wenn eine Belegung mit Eigenveranstaltungen nicht möglich sei.

### 2.1.3 Bettenanzahl und Belegungsfaktor

Die Akademie verfügt über Einzel- und Doppelzimmer. Ursprünglich waren bei Berechnung der Sollauslastung die Doppelzimmer grundsätzlich mit zwei Betten, also mit Belegungsfaktor 2,0 anzusetzen.

Mit Schreiben vom 13. Mai 2004 bat die Stiftung das BVA um Reduzierung der anzurechnenden Bettenzahl. Sie brachte vor, dass eine Belegung der Doppelzimmer mit jeweils zwei Personen bei Bildungsmaßnahmen unrealistisch sei und beantragte, die Doppelzimmer mit dem Belegungsfaktor 1,25 anrechnen zu dürfen.

Das BVA stimmte diesem Antrag zu. Es folgte der Argumentation der Akademie und stimmte der Anwendung des Belegungsfaktors von 1,25 für die Doppelzimmer zu. Es empfahl gleichzeitig, bei Einzelbelegung von Doppelzimmern einen Einzelzimmerzuschlag beizubehalten.

## 2.2 Berechnung der Sollbelegung 2014 und 2015

### 2.2.1 Betriebstage in den Jahren 2014 und 2015

Im Jahr 2014 fanden Veranstaltungen an [redacted] Betriebstagen statt, im Jahr 2015 an [redacted] Betriebstagen.

### 2.2.2 Anzahl der Zimmer und Betten in den Jahren 2014 und 2015

Die Akademie verfügte in den Jahren 2014 und 2015 über [redacted] Einzelzimmer (davon [redacted] behindertengerecht) und [redacted] Doppelzimmer. Diese [redacted] Zimmer waren mit Dusche und WC ausgestattet. Weitere sechs Einzelzimmer verfügten jeweils über ein eigenes Bad auf dem Gang. Damit waren [redacted] Zimmer mit [redacted] Betten vorhanden[6].

### 2.2.3 Maximal mögliche Belegung in den Jahren 2014 und 2015

Auf Grundlage der tatsächlichen Bettenanzahl und der tatsächlichen Betriebstage errechnete sich eine maximal mögliche Belegung von [redacted] Programmtagen im Jahr 2014 und von [redacted] Programmtagen im Jahr 2015.

| | | |
|---|---|---|
| Maximal mögliche Belegung 2014 | = | [redacted] Betten[7] * [redacted] Betriebstage/a |
| | = | [redacted] **Programmtage/a** |

| | | |
|---|---|---|
| Maximal mögliche Belegung 2015 | = | [redacted] Betten * [redacted] Betriebstage/a |
| | = | [redacted] **Programmtage/a** |

### 2.2.4 Soll-Belegung laut Vorgabe des BVA

Gemäß Vorgabe des BVA – also unter Berücksichtigung der tatsächlichen Betriebstage und des Belegungsfaktors für Doppelzimmer – errechnete sich die Sollbelegung für die Jahre 2014 und 2015 wie folgt:

| | | |
|---|---|---|
| Soll-Belegung 2014 gemäß BVA | = | ([redacted] Einzelzimmer * 1,0 + [redacted] Doppelzimmer *1,25) * [redacted] Betriebstage/a |
| | = | [redacted] Betten/d * [redacted] Betriebstage/a |
| | = | [redacted] **Programmtage/a** |

| | | |
|---|---|---|
| Soll-Belegung 2015 gemäß BVA | = | ([redacted] Einzelzimmer * 1 + [redacted] Doppelzimmer *1,25) * [redacted] Betriebstage/a |
| | = | [redacted] Betten/d * [redacted] Betriebstage/a |
| | = | [redacted] **Programmtage/a** |

---

[6] Im Jahr 1997 hielt die Bildungsstätte in [redacted] Zimmern noch [redacted] Betten vor. Bei [redacted] Öffnungstagen als Mindest-Soll ergab sich damals eine Soll-Auslastung von [redacted] Programmtagen.

[7] Gleichzusetzen mit möglichen Teilnehmern.

### 2.2.5 Soll-Belegung laut Berechnung der Akademie

Die Akademie berechnete ihre Soll-Belegung unter Anwendung des Belegungsfaktors von 1,25 für die Doppelzimmer, jedoch auf Basis reduzierter Betriebstage.

Ihre Betriebstage im Jahr 2015 ermittelte sie anhand der tatsächlichen Betriebstage von [redacted] Tagen[8] abzüglich einiger Tage mit Minimalbelegung (im Jahr 2014: [redacted] Tage, im Jahr 2015: [redacted] Tage). Als Grund für die Minimalbelegung gab die Akademie an, dass z. B. Seminare nicht mehr hätten abgesagt werden können. Das Haus sei an diesen Tagen nur mit einem Seminar belegt gewesen und die Bettenkapazität hätte nicht annähernd ausgeschöpft werden können.

Für Doppelzimmer, die als Einzelzimmer genutzt wurden, erhob die Akademie einen Zuschlag auf den Zimmerpreis.

Im Jahr 2014 wurden bei insgesamt [redacted] Übernachtungen Doppelzimmer als Einzelzimmer genutzt. Diese Übernachtungen rechnete die Akademie aus den mit Belegungsfaktor 1,25 bewerteten Doppelzimmern heraus und rechnete sie stattdessen mit dem Belegungsfaktor 1,0 wieder hinzu.

Außerdem seien an [redacted] Tagen auf zwei Etagen je [redacted] Doppelzimmer wegen des Austausches defekter Versorgungsleitungen nicht nutzbar gewesen. Das entspräche [redacted] Programmtagen, die die Akademie ebenfalls bei der Berechnung der Soll-Belegung absetzte:

| | | |
|---|---|---|
| Soll-Belegung 2014 lt. Akademie | = | [redacted] Einzelzimmer * 1,0 * [redacted] Betriebstage/a |
| | + | [redacted] Doppelzimmer * 1,25 * [redacted] Betriebstage/a |
| | - | [redacted] Übernachtungen * 1,25 |
| | + | [redacted] Übernachtungen * 1,0 |
| | - | 4 Doppelzimmer * 1,25 * [redacted] Tage |
| | = | [redacted] - [redacted] - [redacted] + [redacted] - [redacted] |
| | = | [redacted] **Programmtage/a** |

Im Jahr 2015 wurden bei insgesamt [redacted] Übernachtungen Doppelzimmer als Einzelzimmer genutzt. Diese Doppelzimmer bewertete die Akademie – wie im Jahr 2014 – mit dem reduzierten Belegungsfaktor von 1,0:

---

[8] Siehe Nummer 2.2.1.

| | | |
|---|---|---|
| Soll-Belegung 2015 lt. Akademie | = | ([redacted] Einzelzimmer * 1,0 * [redacted] Betriebstage/a) |
| | + | ([redacted] Doppelzimmer * 1,25 * [redacted] Betriebstage/a) |
| | - | [redacted] Übernachtungen * [redacted] |
| | + | [redacted] Übernachtungen * 1,0 |
| | = | [redacted] + [redacted] – [redacted] + [redacted] |
| | = | [redacted] **Programmtage/a** |

### 2.2.6 Soll-Belegung laut Berechnung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hielt die von der Akademie für die Jahre 2014 und 2015 vorgenommene Reduzierung der anzusetzenden Betriebstage um [redacted] bzw. [redacted] Tage wegen „Minimalbelegungen" für nicht akzeptabel.

Ebenso hielt er die zusätzliche Umbewertung von Doppelzimmern, die tatsächlich für Einzelübernachtungen genutzt wurden, mit Belegungsfaktor 1,0 statt 1,25 für unzulässig. Bereits die Anwendung des Belegungsfaktors von 1,25 für alle [redacted] Doppelzimmer – wegen anzunehmender Einzelbelegung – führte zu einer pauschalen Minderung der Sollkapazität von [redacted] auf [redacted] Betten, so dass eine nochmalige Reduzierung dieser Sollkapazität um die nun tatsächlich eingetretene Nutzung als Einzelzimmer nicht gerechtfertigt war.

In Bezug auf das Jahr 2015 stimmte der Bundesrechnungshof mit der Soll-Vorgabe des Bundesverwaltungsamtes hinsichtlich Betriebstagen und Programmtagen [redacted] überein.

Für das Jahr 2014 hielt der Bundesrechnungshof die Begründung der Akademie für die Reduzierung der Betriebstage um [redacted] Übernachtungen wegen der Sanierung der Versorgungsleitungen für nachvollziehbar, so dass er von einer Sollbelegung von [redacted] Programmtagen ausging:

| | | |
|---|---|---|
| Soll-Belegung 2014 gemäß BRH | = | ([redacted] Einzelzimmer *1,0 + [redacted] Doppelzimmer *1,25) * [redacted] Betriebstage/a |
| | | - [redacted] Doppelzimmer * 1,25 * [redacted] Betriebstage |
| | = | [redacted] |
| | = | [redacted] **Programmtage/a** |

### 2.2.7 Zusammenstellung der Soll-Betriebstage und der Sollbelegung gemäß BVA, Akademie und Bundesrechnungshof

Nach den jeweiligen Berechnungsmethoden des BVA, der Akademie und des Bundesrechnungshofes ergaben sich für die Jahre 2014 und 2015 folgende Basisgrößen für die Berechnung der Auslastung:

Tabelle 1

**Übersicht zu Soll-Betriebstagen und Sollbelegung**

| Kategorie | Soll 2014 | | | | Soll 2015 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Maximal möglich[9] | gemäß BVA[10] | gemäß Akademie[11] | gemäß BRH[12] | Maximal möglich | gemäß BVA | gemäß Akademie | gemäß BRH |
| Betriebstage | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |
| Sollbelegung (Programmtage) | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |

### 2.2.8 Würdigung

Die ursprüngliche Soll-Belegung von [redacted] Programmtagen im Jahr 1997[13] wurde mit der durch das BVA genehmigten Anwendung des Belegungsfaktors von 1,25 für alle Doppelzimmer (allerdings bei Berücksichtigung der tatsächlichen Öffnungstage) auf [redacted] Programmtage im Jahr 2014 und [redacted] Programmtage im Jahr 2015 deutlich abgesenkt. Die neue Vorgabe der Soll-Belegung entsprach rund [redacted] % der ursprünglichen Soll-Belegung des Jahres 1997 und lag damit nahe an der vom BVA in den Zuwendungsbescheiden und vom Bundesrechnungshof geforderten 80-prozentigen Auslastung. Damit wurde das tatsächlich erreichte „Ist" zum neuen „Soll" gemacht, welches dann wiederum um maximal 20 % unterschritten werden durfte.

Die weitere Absenkung der „Soll Kapazität" durch die Akademie stellte lediglich eine weitere Anpassung des Solls an das tatsächliche Ist dar. Damit wurde aber jegliche Sollvorgabe ad absurdum geführt und letztlich überflüssig.

Der Bundesrechnungshof war der Auffassung, dass die Absenkung der Soll-Belegung durch die Anwendung eines Belegungsfaktors von 1,25 für Doppelzimmer und durch Reduzierung der Betriebstage (durch die Akademie) den Versuch darstellte, die Vorgabe einer 80-prozentigen Auslastung der Bildungsstätten möglichst unproblematisch formal zu erfüllen. Dadurch vermied der Zuwendungsgeber die Kürzung der eigentlich für eine höhere Auslastung vor-

---

[9] Siehe Nummer 2.2.3.
[10] Siehe Nummer 2.2.4.
[11] Siehe Nummer 2.2.5.
[12] Siehe Nummer 2.2.6.
[13] Siehe Fußnote 6.

gesehenen Zuwendung. Die Absenkung der Sollvorgaben bei gleichzeitiger Beibehaltung der ursprünglichen Förderhöhe war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aber kein zulässiger Weg, um auf eine sinkende Nachfrage nach Bildungsveranstaltungen in Bildungsstätten zu reagieren.

Daher hielt der Bundesrechnungshof für die Zukunft die Umstellung der Förderung auf eine Anteilsfinanzierung entsprechend der tatsächlichen Nutzung von Bildungsstätten für Maßnahmen der politischen Bildung für richtig (s. Nummer 3).

## 2.3 Berechnung der Ist-Auslastung mit Maßnahmen der politischen Bildung

### 2.3.1 Veranstaltungsarten

Die Akademie unterscheidet bei ihren Veranstaltungen zwischen folgenden vier Veranstaltungsarten:

a) Eigenverantwortete politische Bildungsmaßnahmen durch hauptberufliche Studienleiter des THA-Bildungswerkes. Im Jahr 2015 entfielen auf diese etwa [redacted] % aller Veranstaltungen.

b) Politische Bildungsveranstaltungen der stiftungseigenen „Internationalen Akademie für Führungskräfte" (IAF) mit Sitz in Gummersbach und jährlich etwa 100 Veranstaltungstagen. Im Jahr 2015 entfielen auf diese [redacted] % aller Veranstaltungen.

c) Stiftungseigene politische Bildungsveranstaltungen für interne und externe Programmakteure. Im Jahr 2015 entfielen auf diese [redacted] % aller Veranstaltungen.

d) Politische Bildungsveranstaltungen Dritter (z. B. Sparkassenstiftung Rheinland), sog. Gastveranstaltungen. Im Jahr 2015 entfielen darauf [redacted] % aller Veranstaltungen.

Zu b) ist Folgendes anzumerken: Als Forum und Zentrum für den internationalen Politikdialog hat die Stiftung Anfang der 1990er Jahre in Portugal und ab 1995 in der Akademie die IAF eingerichtet. Die IAF arbeitet eng mit den Auslandsprojekten der Stiftung zusammen und entwickelt Veranstaltungen für Fach- und Führungskräfte aus aller Welt. In Seminaren und Workshops werden auf der Grundlage der Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Heimatländern der Gäste liberale Lösungsansätze für die politischen, wirtschaftlichen und

gesellschaftlichen Herausforderungen erarbeitet. Die Seminare werden in englischer Sprache durchgeführt und simultan in weitere Sprachen wie Russisch, Spanisch oder Arabisch übersetzt. Die IAF erhält Zuwendungen vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

### 2.3.2 Programmtage gemäß Definition der Bundeszentrale für politische Bildung

Der Bundesrechnungshof hatte von der Akademie in der vorangegangenen Prüfung gefordert, die Berechnung der Programmtage analog zu den „Richtlinien zur Anerkennung und Förderung von Veranstaltungen der politischen Bildung durch die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB)" des Bundesministeriums durchzuführen.

In Nummer 3.3 dieser Richtlinien war folgendes geregelt:

- *Ein Programmtag umfasst sechs Zeitstunden. Ein halber Programmtag umfasst mindestens drei Zeitstunden.*
- *Bei mehrtägigen Veranstaltungen entsprechen An- und Abreisetag einem vollen Programmtag, wenn das förderbare Programm jeweils mindestens vier Zeitstunden umfasst. An- und Abreisetag entsprechen einem halben Programmtag, wenn das förderbare Programm jeweils mindestens zwei Zeitstunden umfasst.*
- *Bei mehrtägigen Veranstaltungen ohne Übernachtungen wird pro Tag - mit Ausnahme des Abreisetages - ein halber Programmtag abgezogen.*
- *Bei mindestens viertägigen Veranstaltungen errechnet sich die Zahl der Programmtage - mit Ausnahme des An- und Abreisetages - nach den insgesamt geleisteten förderfähigen Zeitstunden.*
- *Tagesveranstaltungen entsprechen einem halben Programmtag, wenn das förderbare Programm sechs Zeitstunden umfasst. Sie entsprechen einem Viertel Programmtag, wenn das förderbare Programm mindestens drei Zeitstunden umfasst.*
- *Bei mehrtägigen Veranstaltungen entsprechen der An- und der Abreisetag jeweils einem vollen Programmtag, wenn das förderbare Programm jeweils mindestens vier Zeitstunden umfasst. Ist das förderbare Programm geringer, entsprechen diese Tage einem halben Programmtag.*
- *Tagesveranstaltungen entsprechen einem halben Programmtag, wenn das förderbare Programm sechs Zeitstunden umfasst.*

### 2.3.3 Berechnung der Programmtage durch die Akademie

Die Akademie legte Statistiken zu ihrer Auslastung für die Jahre 2014 und 2015 vor. Sie unterschied zwischen sogenannten Teilnehmertagen (TNT) und

Übernachtungen. Nach Definition der Akademie bestand ein Teilnehmertag aus mindestens sechs Zeitstunden Programm (0,5 TNT) und einer Übernachtung (0,5 TNT). Diese Definition des Teilnehmertages entspricht dem Programmtag gemäß Nummer 3.3 der oben genannten Richtlinien der Bundeszentrale für politische Bildung.

2.3.3.1 Differenz zwischen Teilnehmertagen und Übernachtungen

Die Anzahl der Übernachtungen ist in der Realität geringer als die der Teilnehmertage:

Tabelle 2

**Belegung der Bildungsstätte in den Jahren 2014 und 2015 nach Teilnehmertagen und Übernachtungen**

| Jahr | Teilnehmertage | | | Übernachtungen | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | THA-Veranstaltungen | Gastveranstaltungen | Summe[a] | THA-Veranstaltungen | Gastveranstaltungen | Summe[b] |
| 2014 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |
| 2015 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |

Erläuterungen: [a] Ist-Teilnehmertage laut Akademie.
[b] Ist-Übernachtungen laut Akademie.

Quelle: Auslastungsberechnungen der Akademie der Jahre 2014 und 2015.

Die Akademie begründete die Differenz damit,

- dass bei Veranstaltungen, die am Nachmittag endeten, nicht übernachtet werde und
- dass die in der Akademie durchgeführten IAF-Seminare jeweils auch zwei- bis dreitägige bundesweite Exkursionen beinhalteten, während deren die Teilnehmer in Hotels übernachteten; hier gelänge es nur in rund der Hälfte der Fälle, die betreffenden Zimmer zwischenzeitlich für andere Seminargäste zu räumen[14].

[14] Im Jahr 2014 fanden [redacted] externe Übernachtungen statt, so dass [redacted] Betten leer standen; im Jahr 2015 fanden [redacted] externe Übernachtungen statt, so dass [redacted] Betten leer standen.

2.3.3.2 Auslastungsquote

Die Akademie berechnete die Auslastungsquote der Bildungsstätte mit Maßnahmen der politischen Bildung sowohl auf Basis der Teilnehmertage als auch auf Basis der Übernachtungen[15]. Diese wurden jeweils ins Verhältnis gesetzt zur von ihr berechneten Soll-Belegung[16].

$$\textit{Auslastungsquote} = \frac{\textit{Teilnehmertage}}{\textit{Soll-Belegung laut Akademie}} * 100$$

$$\textit{Auslastungsquote} = \frac{\textit{Übernachtungen}}{\textit{Soll-Belegung laut Akademie}} * 100$$

Bei der Anzahl der Teilnehmertage und der Übernachtungen berücksichtigte die Akademie jeweils auch Gastveranstaltungen, weil nach ihrer Auffassung auch bei diesen politische Bildungsarbeit stattfinde.

Den folgenden Tabellen 3 und 4 sind die von der Akademie unter Einbeziehung der Gastveranstaltungen berechneten Auslastungsquoten zu entnehmen; alternativ berechnete der Bundesrechnungshof die Auslastungsquoten ohne Gastveranstaltungen (jeweils rechte Spalte in den Tabellen):

---

[15] Zur Auslastungsquote auf Basis der Übernachtungen teilten die Stiftung bzw. die Akademie dem Bundesverwaltungsamt ihre grundsätzlichen Erwägungen mit:
„Die Berechnung der tatsächlichen Auslastung an die Formel „Übernachtungen x 100 dividiert durch Jahres-Kapazität" zu binden, ist sachlogisch irreführend. Für die Auslastung von Bildungsstätten ist die dort realisierte Bildungsleistung zentral und nicht „das belegte Bett". Letzteres wird aber in der Formel abgebildet. Sie ist als Kennzahl für (bildungs-) managementorientierte Steuerungsprozesse der Akademie nicht geeignet, weil im Extremfall hier eine Auslastung ohne jegliche Bildungsleistung vorstellbar ist. Es empfiehlt sich daher ein anderer Auslastungsparameter, nämlich der „Teilnehmertag" (TNT), wie ihn auch die BMI-Richtlinien zur politischen Bildung kennen. Dieser stellt eine gelungene Kombination aus „Unterrichtsstunden und Übernachtung" dar. Ein Teilnehmertag besteht aus mindestens sechs Zeitstunden Programm(= 0,5 TNT) und einer Übernachtung (= 0,5 TNT). Einseitig fixierte zuwendungsgeberseitige Vorgaben - wie hier mit der „Übernachtungsformel" - erhöhen unnötigerweise den Bürokratie- und Kostenaufwand beim Zuwendungsempfänger, allerdings ohne zusätzlichen Nutz- oder Erkenntniswert.
Die absolute Übernachtungszahl als zentrales Datum für die Auslastungsberechnung zu nehmen, verkennt, dass es logistisch bedingte „Zeiten ohne Bettenbelegung" gibt. Und zwar immer dann, wenn am Nachmittag des letzten Seminartages die Veranstaltung endet und am nächsten Tag eine neue Veranstaltung beginnt (was die Regel ist). Zumindest ein „Korrekturfaktor", der diese „Leerzeiten bei der Übernachtungsformel" abbildet, ist hier angebracht und notwendig.
Eine Auslastungsquote von 80 % der Jahres-Kapazität (Soll) vorzugeben, ist zwar bei der „Teilnehmertage-Formel" geeignet und hat sich über Jahrzehnte hier bewährt; aber eine 80 %-Quote bei der „Übernachtungsformel" ist schlicht unsachgemäß. Sie bedarf dringend der Korrektur." Quelle: Auslastungsberechnung 2014 vom 10. August 2015 und Auslastungsberechnung 2015 vom 25. Mai 2016.

[16] Siehe Nummer 2.2.5.

Tabelle 3

**Auslastungsquote auf Basis der Teilnehmertage in den Jahren 2014 und 2015**

| Jahr | Ist-Teilnehmertage laut Akademie[a] | Soll-Belegung laut Akademie[b] | Auslastungsquote inklusive Gastveranstaltungen[c] | Auslastungsquote ohne Gastveranstaltungen[d] |
|---|---|---|---|---|
| | Anzahl | | % | |
| 2014 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |
| 2015 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |

Erläuterung: [a] Siehe Tabelle 1.
[b] Siehe Nummer 2.1.3.
[c] Berechnungen der Akademie
[d] Berechnung des Bundesrechnungshofes

Tabelle 4

**Auslastungsquote auf Basis der Übernachtungen in den Jahren 2014 und 2015**

| Jahr | Ist-Übernachtungen laut Akademie[a] | Soll-Belegung laut Akademie[b] | Auslastungsquote inklusive Gastveranstaltungen[c] | Auslastungsquote ohne Gastveranstaltungen[d] |
|---|---|---|---|---|
| | Übernachtungen/a | Teilnehmertage/a | % | |
| 2014 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |
| 2015 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |

Erläuterung: [a] Angaben der Akademie
[b] und [c] Berechnung der Akademie
[d] Berechnung des Bundesrechnungshofes

### 2.3.4 Berechnung auf Basis der Sollvorgaben des BVA

Das BVA hat im Zuwendungsbescheid an die Stiftung vom 7. Januar 2013 u. a. folgende Auflage erteilt:

*„Der Zuwendungsempfänger hat gemäß § 7 BHO einen wirtschaftlichen Betrieb der Bildungszentren zu gewährleisten. Hinsichtlich der Auslastung mit politischen Bildungsveranstaltungen ist von einem wirtschaftlichen Betrieb auszugehen, wenn in den Bildungszentren im Durchschnitt eine Auslastungsquote von mindestens 80 % erreicht wird. Bei einer Unterschreitung dieser Vorgabe können Zuwendungsmittel zurückgefordert werden."*

Nach den Vorgaben des BVA ergeben sich folgende Auslastungen in den Jahren 2014 und 2015.

Tabelle 5

**Auslastungsquote auf Basis der Teilnehmertage lt. Akademie und der Soll-Vorgabe des BVA in den Jahren 2014 und 2015**

| Jahr | Soll-Belegung laut BVA[a] | Ist-Teilnehmertage laut Akademie[a] | | Auslastungs-quote mit Gastveran-staltungen[c] | Auslastungs-quote ohne Gastveran-staltungen |
|---|---|---|---|---|---|
| | | mit Gastver-anstaltungen | ohne Gastver-anstaltungen | | |
| | Teilnehmertage/a | | | % | % |
| 2014 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |
| 2015 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |

Erläuterung: [a] Siehe Nummer 2.1.2.
Quelle: Berechnung des Bundesrechnungshofes

### 2.3.5 Berechnung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Berechnung der Auslastungsquote die Anzahl der Teilnehmertage laut Akademie sowie die Soll-Belegung unter Berücksichtigung des reduzierenden Belegungsfaktors und der tatsächlichen Betriebstage zu Grunde gelegt.

Für die Jahre 2014 und 2015 stellte sich die Auslastung somit wie folgt dar:

Tabelle 6:

**Auslastungsquote auf Basis der Teilnehmertage der Akademie und der Soll-Berechnung des Bundesrechnungshofes in den Jahren 2014 und 2015**

| Jahr | Soll-Belegung laut Bundes-rechnungshof | Ist-Teilnehmertage laut Akademie[a] | | Auslastungs-quote inklusive Gastveran-staltungen[c] | Auslastungs-quote ohne Gastveran-staltungen[d] |
|---|---|---|---|---|---|
| | | inklusive Gastveran-staltungen | ohne Gastveran-staltungen | | |
| 2014 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |
| 2015 | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] | [redacted] |

Unter Berücksichtigung von Gastveranstaltungen berechnete der Bundesrechnungshof für die Jahre 2014 und 2015 eine Auslastung von [redacted] % bzw. [redacted] %. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes gehörten die Gastveranstaltungen

aber nicht zur eigenen politischen Bildungsarbeit der Stiftung bzw. der Akademie. Sie dienten möglicherweise überwiegend der politischen Bildung, dürften aber als Veranstaltungen Dritter nicht indirekt durch Bundesmittel gefördert werden. Mit der Durchführung von Veranstaltungen Dritter tritt die Akademie in Konkurrenz zu Unternehmen wie z. B. Seminar-Hotels. Entscheidend für die zweckentsprechende Mittelverwendung ist die Auslastung der Bildungsstätte mit Veranstaltungen der Akademie zur politischen Bildungsarbeit.

Blieben Gastveranstaltungen unberücksichtigt, ergaben die Berechnungen des Bundesrechnungshofes Auslastungen von [redacted] % bzw. [redacted] % für die Jahre 2014 und 2015.

### 2.3.6 Würdigung

In den vergangenen 20 Jahren war es der Stiftung insbesondere durch Anwendung des die Soll-Vorgabe reduzierenden Belegungsfaktors teilweise gelungen, die Auslastung der Bildungsstätte mit politischen Bildungsveranstaltungen zu steigern und damit die zweckentsprechende Verwendung der Globalmittel zu belegen. Nach früheren Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes betrug die Gesamtauslastungsquote im Jahr 1997 [redacted] %, diese beinhaltete auch [redacted] % Gastveranstaltungen. Demnach konnte die Auslastungsquote ohne Gastveranstaltungen von [redacted] % im Jahr 1997 auf [redacted] % im Jahr 2015 gesteigert werden. Ohne Anwendung des Belegungsfaktors hätte die Auslastung bei [redacted] % gelegen.

Die Veranstaltungen der IAF bei der Akademie trugen zu mehr als [redacted] % zur Auslastung bei.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zukünftig darauf zu achten, dass Gastveranstaltungen und ggf. Veranstaltungen, die nicht der politischen Bildungsarbeit dienen, bei der Auslastungsberechnung getrennt betrachtet werden. Soweit es sich bei den Veranstaltungen der IAF um politische Bildungsarbeit handelt und nicht um anderweitige Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungspersonal, können diese Veranstaltungen in die Auslastungsberechnung einbezogen werden. Allerdings hat der Zuwendungsgeber dabei sicher zu stellen, dass es nicht zu einer Doppelförderung aus unterschiedlichen Geldquellen kommt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, der Akademie vorzugeben, eine Statistik über die tatsächliche Belegung der Betten, die Art der Veranstaltungen, die Teilnehmerstruktur sowie den Veranstalter zu führen. Ohne diese ist nach seiner Auffassung eine korrekte Bewertung der Auslastung nicht möglich.

Folgendes ist sicherzustellen:

- Veranstaltungen Dritter dürfen nicht über Globalmittel gefördert werden.
- Veranstaltungen, die nicht politische Bildungsarbeit zum Gegenstand haben, dürfen nicht über Globalmittel gefördert werden.
- Bei Veranstaltungen, die bereits aus anderen öffentlichen Mitteln gefördert wurden, ist darauf zu achten, dass eine Doppelfinanzierung ausgeschlossen wird.

## 2.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hält die Feststellungen des Bundesrechnungshofes für zutreffend. Bei der Finanzierung der Bildungsstätten aus BMI-Globalzuschüssen seien grundsätzlich die tatsächlichen Betriebstage zu Grunde zu legen. Das Gleiche gelte für die Berechnung der Auslastung. Ein Abzug wegen „Minderbelegung" sei insoweit nicht geboten, es sei denn, Zimmer wären nicht nutzbar.

Im Ergebnis sei zu begrüßen, dass der Bundesrechnungshof nunmehr die Frage der Soll-Belegung bei allen vergleichbaren Bildungsstätten einheitlich beantworte.

Beim Betrieb der Theodor-Heuss Akademie seien auch die unterschiedlichen Veranstaltungen und abzurechenden Zuwendungsmittel klar und sauber zu trennen und entsprechend zu dokumentieren.

Grundsätzlich seien nur politische Bildungsveranstaltungen (interne Veranstaltungen) zur Berechnung der Auslastung heranzuziehen. Gastveranstaltungen und ggf. Veranstaltungen, die nicht der politischen Bildungsarbeit dienen, seien bei der Auslastungsberechnung getrennt zu betrachten. Es sei in jedem Fall sicher zu stellen, dass es zu keiner Doppelfinanzierung oder zweckwidrigen Verwendung von Zuwendungsmitteln komme. Die Führung einer entsprechen-

den Statistik zur klaren Zuordnung von Belegungen und Veranstaltungen zu einzelnen Zuwendungszwecken erscheine daher sinnvoll.

### 2.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die übereinstimmende Auffassung zur zukünftigen Berechnung der Auslastung. Für die Zukunft ist damit eine einheitliche und einvernehmliche Handhabung der Themen Betriebstage, Belegungsfaktor, statistische Erfassung und Gastveranstaltungen geschaffen.

## 3 Neue Regelung für eine anteilige Finanzierung von Bildungsstätten aus Globalmitteln

### 3.1 Ausgangssituation

Nach den ursprünglich für alle politischen Stiftungen geltenden Grundsätzen durften deren Bildungsstätten ausschließlich für Zwecke der politischen Bildungsarbeit genutzt werden. Wenn deren Auslastung mit politischer Bildungsarbeit unter 80 % betrug, war prinzipiell zu prüfen, inwieweit eine zweckentsprechende Verwendung der Globalmittel noch gegeben war und inwieweit Mittel zurückzufordern waren. Eine anteilige Finanzierung aus Globalmitteln je nach Grad der Nutzung war bei Geltung der 80 %-Regelung nicht zulässig.

Aus diesem Grund war das Bundesministerium bislang damit einverstanden, bei der Bemessung der maximal möglichen Auslastung, an der sich die 80 %-Grenze orientiert, Besonderheiten der politischen Bildungsarbeit zu berücksichtigen, wie z. B. die zumeist unmögliche Belegung von beiden Betten in den Doppelzimmern mit nicht zusammengehörigen Personen. Dadurch wurde in der Praxis die Soll-Vorgabe für die maximale Belegung in Richtung Ist-Belegung reduziert, um so ein Unterschreiten der 80 %-Grenze und sich daraus ergebende Rückforderungsansprüche zu vermeiden. Wie aus den oben dargestellten Berechnungen der Akademie ersichtlich ist, gab es daneben weitere Wege, um die Soll-Vorgabe dem tatsächlichen „Ist" anzunähern.

Für eine Bildungsstätte einer anderen politischen Stiftung wurde seit längerer Zeit aufgrund eines entsprechenden Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eine Mischnutzung für zulässig erklärt und demzufolge eine lediglich anteilsmäßige Finanzierung der Liegenschaftskosten aus Globalmitteln eingeführt.

Für die Bildungsstätten einer weiteren politischen Stiftung hat das Bundesministerium als Konsequenz einer Mittelrückforderung wegen zu geringer Auslastung einen Vergleich geschlossen, der ebenfalls eine lediglich anteilige Finanzierung aus Globalmitteln entsprechend dem Anteil der Nutzung der Bildungsstätten für politische Bildungsarbeit ermöglichte.

## 3.2 Würdigung

Das frühere Verbot der Anteilsfinanzierung war demnach in der Praxis die Ausnahme.

Nach dem bisherigen intensiven Austausch von Argumenten zwischen Bundesrechnungshof und Bundesministerium zur künftigen Finanzierung der Bildungsstätten ist der Bundesrechnungshof damit einverstanden, künftig generell eine Mischnutzung der Bildungsstätten in gewissen Grenzen zu akzeptieren. Unter Mischnutzung ist dabei eine Nutzung sowohl mit eigenen politischen Bildungsveranstaltungen als auch mit Gastveranstaltungen zu verstehen. Konsequenter Weise muss dann aber eine anteilsmäßige Finanzierung dieser Bildungsstätten aus Globalmitteln zugelassen werden.

Der Bundesrechnungshof hat Verständnis für das Argument, dass in der Realität eine Zusammenlegung einander fremder Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen in Mehrbettzimmern nicht zuzumuten ist. Deshalb akzeptiert er die Anwendung eines Belegungsfaktors von 1,25 Betten je Doppelzimmer.

Im Gegenzug dazu muss sich eine ggf. anteilige Finanzierung aus Globalmitteln streng an einer echten Berechnung der Auslastung aus dem Verhältnis von tatsächlicher Belegung der Bildungsstätten für eigene Maßnahmen zur politischen Bildung und maximal möglicher Belegung orientieren. Weitere Absenkungen der Maximalkapazität der Bildungsstätten, um mit dem tatsächlichen „Ist" eine möglichst hohe Auslastung und damit, eine möglichst hohe anteilige Finanzierung aus Globalmitteln zu erreichen, sind dann aber ausgeschlossen. Dies bedeutet auch, dass bei Berechnung der Maximalkapazität die tatsächlichen Öffnungstage der Bildungsstätte zugrunde zu legen sind.

### 3.3 Umfang der vollständig oder anteilig aus Globalmitteln finanzierbaren Ausgaben

Gemäß Zuwendungszweck der Globalmittel aus Kapitel 0601 Titel 685 12 sind Ausgaben der Stiftung für Maßnahmen der gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit unter Beachtung der Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit unabhängig vom Ort ihrer Durchführung prinzipiell vollständig zuwendungsfähig.

Dies trifft auf den Kernbereich der politischen Bildungsarbeit im engeren Sinne, also die Seminarvorbereitung und -durchführung vollumfänglich zu.

Soweit Maßnahmen der politischen Bildungsarbeit in einer stiftungseigenen Liegenschaft stattfinden, deren Sollkapazität nicht vollständig für diesen Zweck genutzt wird, dürfen die Liegenschaftskosten nur entsprechend der anteiligen Nutzung aus Globalmitteln bestritten werden.

In Zusammenhang mit einer Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages bezüglich einer anderen politischen Stiftung legte das Bundesministerium im Jahr 2005 folgendes fest:

„Da die jährlichen Zuwendungen an der tatsächlichen Nutzung der Liegenschaft als Stätte der politischen Bildung auszurichten sind, ist künftig eine Finanzierung der Liegenschaftskosten nur noch in Höhe der durchschnittlichen jährlichen Auslastung mit Maßnahmen der politischen Bildung möglich."

Unter die Liegenschaftskosten fallen alle Aufwendungen für die Unterhaltung der Liegenschaft, für Investitionen sowie sämtliche Betriebskosten.

### 3.4 Besonderheiten der Akademie

Die vorstehend zitierte Festlegung des Ministeriums betrifft eine Liegenschaft, die insgesamt als Begegnungs- und Konferenzstätte dient. Sie wird einer Betriebsgesellschaft per Leihvertrag überlassen, die auch für die Instandhaltung aufzukommen hat. Die (um Fremd- und Nebenleistungen bereinigten) Betriebsausgaben der Betriebsgesellschaft stellen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Liegenschaftskosten dar.

Im Gegensatz dazu befinden sich auf dem Gelände der Akademie auch fremdvermietete Gebäude oder Gebäudeteile und – in einem Anbau – das Archiv der Stiftung. Diese wären bei der Ermittlung der Liegenschaftskosten außer Betracht zu lassen.

In die Ermittlung der hier relevanten Liegenschaftskosten wären nach Auffassung des Bundesrechnungshofes alle Ausgaben für das Haupthaus mit Wohnturm und für den Küchenbetrieb einzubeziehen. Ebenso die Personalausgaben für solche Mitarbeiter, die Aufgaben in Zusammenhang mit der Unterbringung und Verpflegung der Gäste erfüllen.

Um die zulässige anteilige Finanzierung aus Globalmitteln konkret zu ermitteln, sind folgende Rechenschritte vorzunehmen:

Schritt 1: Berechnung der Soll-Belegung der Bildungsstätte (vgl. oben Nummer 2.2.6),

Schritt 2: Berechnung der anteiligen Nutzung dieser Kapazität für Maßnahmen der politischen Bildung (vgl. oben Nummer 2.3),

Schritt 3: Ermittlung der relevanten Liegenschaftskosten (nachfolgend Nummer 3.5),

Schritt 4: Berechnung des tatsächlich aus Globalmitteln finanzierten Anteils der Liegenschaftskosten (nachfolgend Nummer 3.6),

Schritt 5: Berechnung des maximal aus Globalmitteln finanzierbaren Anteils , der proportional zur Kapazitätsauslastung ist (nachfolgend Nummer 3.7).

## 3.5 Einnahmen und Ausgaben der Bildungsstätte

Die Stiftung verfügt neben ihrer Finanzbuchhaltung auch über eine Kostenrechnung und eine Betriebsabrechnung. In der Kostenrechnung ist die Akademie in einem eigenen Kostenstellenbereich abgebildet. In diesem Kostenstellenbereich waren zur Zeit unserer Erhebungen nicht alle Einnahmen und Ausgaben vollständig abgebildet, so dass auch außerhalb dieses Kostenstellenbereiches insbesondere Einnahmen in anderen Bereichen verbucht wurden.

### 3.5.1 Darstellung der Kostenstellenrechnung der Bildungsstätte

Die Akademie hat nach ihrer Kostenstellenrechnung in den Jahren 2014 und 2015 folgende Einnahmen und Ausgaben für die Bildungsstätte getätigt:

Tabelle 8

**Einnahmen und Ausgaben der Akademie**

| | | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|
| **I. EINNAHMEN** | | | |
| 1 | Unterkunft und Verpflegung (THA-Tagungen) | [redacted] | [redacted] |
| 2 | Unterkunft und Verpflegung (Gasttagungen) | [redacted] | [redacted] |
| 3 | Einzelzimmerzuschlag | [redacted] | [redacted] |
| Zwischensumme Einnahmen für Unterkunft und Verpflegung | | [redacted] | [redacted] |
| 4 | Einnahmen Hauswirtschaft | [redacted] | [redacted] |
| 5 | Einnahmen Verpflegung Mitarbeiter | [redacted] | [redacted] |
| 6 | Kooperationsveranstaltungen | [redacted] | [redacted] |
| 7 | Miet- und Pachterträge | [redacted] | [redacted] |
| 8 | Verkauf Anlagevermögen | [redacted] | [redacted] |
| 9 | Sonstige Erlöse | [redacted] | [redacted] |
| 10 | Eigenverbrauch | [redacted] | [redacted] |
| 11 | Kalkulatorische Erlöse | [redacted] | [redacted] |
| **Summe 1 bis 11** | | [redacted] | [redacted] |
| **II. AUSGABEN** | | | |
| A | Personalausgaben | [redacted] | [redacted] |
| B | Sächliche Verwaltungsausgaben | [redacted] | [redacted] |
| *B 1* | *Öffentlichkeitsarbeit* | [redacted] | [redacted] |
| *B 2* | *Seminar-Veranstaltungen* | [redacted] | [redacted] |
| *B 3* | *Grundstücks- und Gebäudeaufwand* | [redacted] | [redacted] |
| *B 4* | *KFZ-Kosten* | [redacted] | [redacted] |
| *B 5* | *Sachausgaben* | [redacted] | [redacted] |
| C | Anschaffungen | [redacted] | [redacted] |
| D | Kalkulatorische Kosten | [redacted] | [redacted] |
| **Summe A bis D** | | [redacted] | [redacted] |

Quelle: Kostenstellenberichte der Akademie der Jahre 2014 und 2015.

In den Einnahmen der Akademie sind auch Einnahmen aus Nebenleistungen enthalten. So erzielt die Akademie Einnahmen aus der Verpflegung ihrer Mitarbeiter und aus der Hauswirtschaft (z. B. durch den Verkauf von Wein und anderen Getränken in der Bar der Akademie). In den Sonstigen Erlösen sind z. B. Einnahmen aus der Nutzung von Waschmaschine und Trockner, Telefon und Sauna enthalten.

Der sogenannte Eigenverbrauch beinhaltet Einnahmen der Akademie aus der Weiterberechnung von Unterkunft und Verpflegung bei „internen FNF-Veranstaltungen". In den kalkulatorischen Erlösen sind die Tagesverrechnungssätze der Akademie für Unterkunft und Verpflegung der Teilnehmer von IAF-Veranstaltungen und Bildungsveranstaltungen enthalten.

Diesen Einnahmen stehen auch korrespondierende Ausgaben gegenüber.

### 3.5.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass sich nicht alle von der Akademie und der Stiftung getätigten Ausgaben dem Kerngeschäft der Akademie – der Gewährung von Unterkunft und Verpflegung für die politische Bildungsarbeit – unmittelbar zuordnen lassen. Insbesondere die Nebenleistungen hängen nicht zwingend mit dem Kerngeschäft zusammen. Sie dürfen deshalb nicht aus Globalmitteln mitfinanziert werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Akademie dafür Sorge trägt, dass diese Nebenleistungen zumindest kostendeckend vergütet werden.

## 3.6 Stellungnahme des Bundesministeriums

Die Ansicht des Bundesrechnungshofes, dass Nebenleistungen des Übernachtungsbetriebes, die nicht unmittelbar und zwingend dem Zuwendungszweck, sondern primär dem Aufenthaltskomfort der Teilnehmer dienen, nicht aus BMI-Globalzuschüssen zuwendungsfähig sein dürfen, wird vom Bundesministerium geteilt. Solche Leistungen seien entsprechend kostendeckend durch die jeweiligen Teilnehmer zu vergüten. Das Bundesministerium hat zugesagt, dass sich das BVA und die Stiftung diesbezüglich entsprechend den Feststellungen des Bundesrechnungshofes abstimmen, um diesen Punkt angemessen für alle Beteiligten umzusetzen.

## 3.7 Abschließende Würdigung

Durch eine Neureglung der Vorgaben für die Auslastungsberechnung, in diesem Fall speziell für die erforderliche Bereinigung der Gesamtausgaben um die Ausgaben für Fremd- und Nebenleistungen, folgt das Bundesministerium den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

## 3.8 Berechnung des tatsächlich aus Globalmitteln finanzierten Anteiles

Im Verlauf der Prüfung teilte uns das zentrale Finanzcontrolling der Stiftung auf Nachfrage mit, dass in den Kostenstellenberichten der Akademie nicht alle Einnahmen enthalten seien. Fördermittel der Bezirksregierung Köln und des Landes Nordrhein-Westfalen würden nicht im Kostenstellenbereich der Akademie verbucht, sondern auf Kostenstellen der Stiftung. Grund hierfür seien die jeweiligen Förderbedingungen. Auch seien nicht immer alle Veranstaltungen ausfinanziert, so dass teilweise Globalmittel zum Ausgleich verwendet würden.

Das zentrale Finanzcontrolling der Stiftung übergab uns deshalb manuell ergänzte Kostenstellenberichte, in denen es nachwies, aus welchen Mitteln die Akademie finanziert wurde. Danach wurde die Akademie im Jahr 2014 mit [redacted] Euro und im Jahr 2015 mit [redacted] Euro aus Globalmitteln finanziert.

In der folgenden Tabelle haben wir die Einnahmen und Ausgaben der Akademie nach Ergänzung durch das zentrale Finanzcontrolling der Stiftung dargestellt.

Tabelle 9

**Berechnung des aus Globalmitteln finanzierten Anteils**

| Jahr | 2014 | 2015 |
|---|---|---|
| **Erlöse** | | |
| Teilnehmerbeiträge THA-VA | [redacted] | [redacted] |
| Teilnehmerbeiträge Gast-VA | [redacted] | [redacted] |
| Einzelzimmerzuschlag | [redacted] | [redacted] |
| Sonstige Erlöse | [redacted] | [redacted] |
| Eigenverbrauch | [redacted] | [redacted] |
| Kalkulatorische Erlöse | [redacted] | [redacted] |
| **Summe laut THA** | [redacted] | [redacted] |
| **Kosten** | | |
| Personalkosten | [redacted] | [redacted] |
| Sachkosten | [redacted] | [redacted] |
| Anschaffungen | [redacted] | [redacted] |
| Kalkulatorische Kosten | [redacted] | [redacted] |
| **Summe laut THA** | [redacted] | [redacted] |
| **Ergebnis (= Erlöse ./. Kosten)** | | |
| Fehlbetrag | [redacted] | [redacted] |
| Korrektur zentrales Finanzcontrolling FNF | [redacted] | [redacted] |
| **Fehlbetrag korrigiert durch FNF** | [redacted] | [redacted] |

Erläuterung: Beträge in Euro.

Quelle: Kostenstellenberichte für die Jahre 2014 und 2015 der Akademie mit Ergänzungen des zentralen Finanzcontrollings der Stiftung.

## 3.9 Berechnung des maximal aus Globalmitteln finanzierbaren Anteils

Für den Bundesrechnungshof ergibt sich der Betrag, der maximal für den Betrieb und den Unterhalt der Bildungsstätte aus Globalmitteln bestritten werden darf, aus der Multiplikation des Jahresfehlbetrages der Akademie mit der prozentualen Kapazitätsauslastung.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Maximal aus Globalmitteln finanzierbarer Betrag | = | Jahresfehlbetrag | * | Kapazitätsauslastung |

Der Bundesrechnungshof hat auf Basis

- der in den Tabellen 5 und 7 dargestellten Kapazitätsauslastungen und
- der Jahresfehlbeträge der Akademie in den Jahren 2014 und 2015

den zulässigen Globalmitteleinsatz zum Ausgleich der Jahresfehlbeträge entsprechend der Auslastung mit politischer Bildungsarbeit errechnet.

Tabelle 10

**Berechnung des zulässigen Globalmitteleinsatzes**

| Jahr | | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|
| Fehlbetrag aus Tabelle 9 | | [redacted] | [redacted] |
| Korrektur zentrales Finanzcontrolling | | [redacted] | [redacted] |
| Tatsächlicher Globalmitteleinsatz | | [redacted] | [redacted] |
| nach **BVA-** Vorgaben | Auslastung aus Tabelle 5 in % | [redacted] | [redacted] |
| | Max. mögl. Globalmitteleinsatz | [redacted] | [redacted] |
| nach **BRH-** Vorgaben | Auslastung aus Tabelle 7 in % | [redacted] | [redacted] |
| | Max. mögl. Globalmitteleinsatz | [redacted] | [redacted] |
| Differenz zwischen tatsächlichem und max. möglichem Globalmitteleinsatz gem. BRH | | [redacted] | [redacted] |

Erläuterung: Beträge in Euro.

Quelle: Kostenstellenberichte für die Jahre 2014 und 2015 mit Ergänzungen des zentralen Finanzcontrollings der Akademie.

Würdigung:

Der Einsatz von Globalmitteln in Bildungsstätten muss sich künftig an der tatsächlichen Auslastung mit politischer Bildung orientieren. Insoweit dürfen Globalmittel und damit Steuermittel nur in dem Rahmen eingesetzt werden, in

dem politische Bildungsarbeit der Stiftung wirklich stattfindet bzw. diese nicht aus anderen Fördermitteln finanziert wird.

Nach unseren Berechnungen hätte die Akademie **unter Zugrundelegung der neuen Regeln** [redacted] Euro (Auslastung von [redacted] %) an Globalmitteln im Jahr 2014 zweckentsprechend verwendet. Aus Globalmitteln wurde die Akademie aber mit [redacted] Euro finanziert. Die Differenz von [redacted] Euro müsste die Stiftung dann aus Eigenmitteln finanzieren. Für das Jahr 2015 würde sich dieser nicht zweckentsprechend aus Globalmitteln verwendete Betrag auf [redacted] Euro reduzieren.

Diese Berechnung beinhaltete jedoch noch einen systematischen Fehler. Der von der Akademie errechnete Jahresfehlbetrag basierte teilweise auf nicht mit dem Kerngeschäft der Akademie zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben. Dies muss in Zukunft korrigiert werden (vgl. Nummer 3.5.1).

Um ein gleiches Verfahren künftig für die Bildungsstätten aller politischen Stiftungen sicher zu stellen, müssten das Bundesministerium und das BVA die Zuwendungsbescheide oder die BBewGr rechtssicher dahingehend ändern, beim Betrieb von Bildungsstätten zukünftig nur den Anteil an Betriebs- und investiven Kosten aus Globalmitteln und aus Bauglobalmitteln zu finanzieren, der dem Auslastungsanteil an Veranstaltungen mit eigener politischer Bildungsarbeit entspricht. Dabei ist zu beachten, dass nicht überwiegend externe Veranstalter die Bildungsstätten als Seminarzentrum mit Hotelbetrieb nutzen und der eigentliche Zuwendungszweck für Veranstaltungen der politischen Bildung in den Hintergrund tritt.

Eine langfristige Regelung in den Zuwendungsbescheiden – für alle Bildungsstätten der politischen Stiftungen nach einheitlichen Maßstäben – ist angezeigt.

### 3.10 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium teilte mit, dass es folgerichtig sei, wenn die Theodor Haus Akademie nunmehr den gleichen Anforderungen entsprechen müsse, wie auch die Bildungsstätten der anderen Stiftungen. Zuwendungsfähig sei der Anteil an den Gesamtbetriebskosten aus Mitteln des Bundes, der dem tatsächlichen Auslastungsanteil an Veranstaltungen mit politischer Bildungsarbeit entspräche.

### 3.11 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium den neuen Weg der künftigen anteiligen Finanzierung mitträgt. Liegt eine Mischnutzung – die Nutzung sowohl mit eigenen politischen Bildungsveranstaltungen als auch mit Gastveranstaltungen – vor, so darf nur der Anteil als zuwendungsrechtlich notwendig anerkannt werden, der dem tatsächlichen Auslastungsanteil mit Veranstaltungen der politischen Bildungsarbeit entspricht. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesministerium und das BVA die Zuwendungsbescheide oder die BBewGr entsprechend ändern werden.

## 4 Kosten pro Programmtag

Nach Nummer 1.2 der BBewGr sind Ausgaben nur insoweit zuwendungsfähig, als sie bei ordnungsmäßiger sowie wirtschaftlicher und sparsamer Wirtschaftsführung entstanden sind. Ordnungsmäßige Wirtschaftsführung bedeutet, dass die jeweils für die Stiftungen geltenden Rechtsnormen und die Auflagen des Zuwendungsgebers beachtet worden sind. Bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Wirtschaftsführung wird das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den eingesetzten Mitteln angestrebt. Sie umfasst die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns einschließlich der Zielerreichung (Erfolgskontrolle). Sie umfasst auch die Prüfung, ob die eingesetzten Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang beschränkt wurden (Grundsatz der Sparsamkeit).

Nach unseren bisherigen Prüfungserkenntnissen haben die politischen Stiftungen regelmäßig nicht ermittelt, wie hoch die durchschnittlichen Kosten ihrer Bildungsstätten pro Programmtag sind. Um die tatsächlichen Kosten eines Programmtages vergleichen zu können, hat der Bundesrechnungshof diese bei allen geprüften Bildungsstätten berechnet.

Auch die Akademie verwendete für die Weiterberechnung der Übernachtungs- und Verpflegungskosten der Veranstaltungen keine kalkulatorisch ermittelten Verrechnungssätze. Sie hat stattdessen eine sogenannte Gesamtpreisliste der Übernachtungs- und Verpflegungskosten sowie der Raumkosten erstellt. Die Preisliste bildete die Grundlage für die Seminar- bzw. Teilnehmerrechnungen. Sie basierte aber nicht auf errechneten durchschnittlichen Kosten pro Programmtag.

Tabelle 11

**Tagespreise pro Veranstaltungstag und Person**

| | Gast-Veranstaltung | IAF-Veranstaltung | AA-Veranstaltung | FNF-Veranstaltung |
|---|---|---|---|---|
| Doppelzimmer | [redacted] | | | |
| Einzelzimmer | [redacted] | | | |
| Interner Verrechnungspreis | | [redacted] | [redacted] | [redacted] |

Erläuterung: Preise in Euro pro Person inkl. Vollpension.
Quelle: Auszug aus der Gesamtpreisliste der Akademie (Stand: 1. April 2012).

Wir haben die tatsächlichen Kosten pro Programmtag in den Jahren 2014 und 2015 errechnet. Dabei sind wir von folgenden Voraussetzungen ausgegangen:

- Die Personalkosten enthalten alle Gehälter der Mitarbeiter der Akademie, auch die der Aushilfskräfte.
- Nicht enthalten sind Gemeinkosten/Overheadkosten für die Mitarbeiter der Stiftung in Potsdam, die Leistungen für die Bildungsstätte erbringen wie z. B. das zentrale Finanzcontrolling.
- Bezugsgröße sind die Programmtage. Bei Verwendung der Übernachtungstage würden sich die durchschnittlichen Kosten erheblich erhöhen.

Danach ergeben sich folgende tatsächliche Kosten pro Programmtag:

Tabelle 12

**Tatsächliche Kosten pro Programmtag**

| Jahr | 2014 | 2015 |
|---|---|---|
| **Kosten** [a] | [redacted] | [redacted] |
| **Anzahl der Programmtage** [b] | | |
| THA-Veranstaltung | [redacted] | [redacted] |
| Gastveranstaltung | [redacted] | [redacted] |
| **Summe** | [redacted] | [redacted] |
| **Durchschnittliche Kosten je Programmtag in Euro** | | |
| | [redacted] | [redacted] |

Erläuterung: Beträge in Euro.
Quelle: [a] Kostenstellenberichte der Akademie für die Jahre 2014 und 2015.
[b] Ist-Teilnehmertage laut Akademie für die Jahre 2014 und 2015 (vgl. Tabelle 2).

Würdigung:

Gemäß Nummer 1.2 der BBewGr ist die Akademie zu einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz verpflichtet. Grundlegende Voraussetzung dafür ist es, die tatsächlichen Kosten des Betriebes der Bildungsstätte zu erfassen.

Der Bundesrechnungshof hat auf vereinfachte Art die durchschnittlichen Kosten je Programmtag errechnet. Diese liegen deutlich über den von der Akademie zu Grunde gelegten Übernachtungs- und Verpflegungspreisen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass auf diese Weise nur eine bedingt genaue Zuordnung möglich ist. Die Kosten der einzelnen Leistungen könnte die Akademie über ihre Kostenträgerrechnung ermitteln. Nur durch den Vergleich der Kosten mit der einzelnen Leistung kann der wirtschaftliche Mitteleinsatz kontrolliert werden.

Der Bundesrechnungshof fordert, die Übernachtungs- und Verpflegungssätze jeweils auf Basis der durchschnittlichen Kosten je Programmtag des Vorjahres zu aktualisieren. Er empfiehlt, dass die Akademie insbesondere bei Gastveranstaltungen die tatsächlichen Kosten weiterberechnet. Auch wenn diese Veranstaltungen möglicherweise überwiegend der politischen Bildung dienen, dürfen sie als Veranstaltungen Dritter nicht indirekt durch Bundesmittel gefördert werden (vgl. Nummer 2.3.5). Nur bei Weiterberechnung der tatsächlichen Kosten wird ausgeschlossen, dass externe Veranstaltungen indirekt durch Bundesmittel gefördert werden.

## 4.1 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium führt aus, dass die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zutreffend seien und entsprechend dessen vorheriger Petiten in vergleichbaren Prüffällen auch stringent und einheitlich seien. Die Empfehlung, die Kosten für Übernachtung und Verpflegung anhand der Kosten je Programmtag des Vorjahres zu aktualisieren und bei Gastveranstaltungen die tatsächlichen Kosten weiter zu berechnen, sei nachvollziehbar und sinnvoll. Das BVA werde in entsprechende Abstimmung mit der Stiftung treten.

### 4.2 Abschließende Würdigung

Das Bundesministerium folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Die errechneten Tagessätze werden sich damit der betriebswirtschaftlichen Realität anpassen und insbesondere bei Gastveranstaltungen werden zukünftig die tatsächlichen Kosten weiterberechnet. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, den Prozess zwischen BVA und Stiftung zu begleiten und die Ergebnisse für zukünftige Prüfungen zu dokumentieren.

## 5 Vertragsmanagement

Der Bundesrechnungshof hat 33 % der Verträge der Akademie der Jahre 2014 bis 2016 stichprobenartig geprüft. Die Prüfung der Verträge führte zu keinen Beanstandungen.

## 6 Abschließende Betrachtung

Die Akademie deckt einen wesentlichen Teil der Belegung der Bildungsstätte mit Seminaren der IAF und eigenen Seminaren zur politischen Bildung ab.

Sowohl das BVA als auch der Bundesrechnungshof haben bei der Berechnung der Auslastung den reduzierenden Belegungsfaktor sowie die tatsächlichen Betriebstage zu Grunde gelegt. Danach lag die Auslastung im Jahr 2015 ohne die externen Gastveranstaltungen bei [redacted] % (s. Tabelle 5, 7).

Für die zukünftige anteilige Finanzierung aus Zuwendungen kann unseres Erachtens nur diese Berechnungsmethode zugrunde gelegt werden. Das Erreichen der 80-prozentigen Auslastungsquote ist durch die anteilige Finanzierung damit nicht mehr erforderlich.

Die Bemühungen der Stiftung, die vorhandenen Kapazitäten auch mit externen Veranstaltungen gegen Entgelt auszulasten, sind aus wirtschaftlicher Sicht verständlich. Da die Stiftung aber Zuwendungen aus Steuermitteln erhält, ist zu beachten, dass die Bildungsstätte nur in geringem Umfang in Konkurrenz zu privaten Anbietern treten sollte. Auch muss die Stiftung verhindern, dass externe Gastveranstaltungen über niedrige Tagessätze indirekt vom Bund gefördert werden. Hierzu muss die Akademie die durchschnittlichen Kosten pro Programmtag regelmäßig ermitteln. Auch muss das Bundesministerium eindeutige Vorgaben machen, die die Nutzung mit externen Veranstaltungen

begrenzen, damit der ursprüngliche Zweck der Bildungsstätten nicht verloren geht.

Das Bundesministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, den Einschätzungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Der Bundesrechnungshof schließt diese Prüfung ab. Er geht davon aus, dass das Bundesministerium die Ergebnisse seines Handelns angemessen dokumentieren und regelmäßig evaluieren wird.

Dr. Mähring Franz