



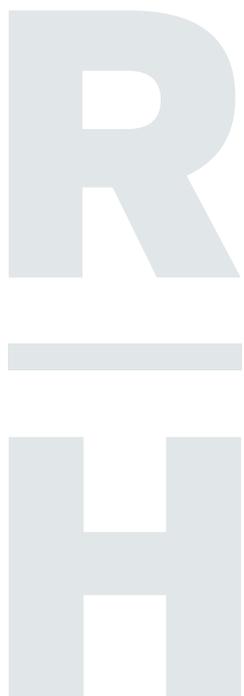
Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Bekleidungswirtschaftsfonds der Exekutive

Reihe BUND 2017/36



IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im August 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Kurzfassung	9
Kenndaten	11
Prüfungsablauf und –gegenstand	11
Rechtliche Rahmenbedingungen	12
Bereitstellung Dienstbekleidung (Uniformartikel)	12
Massasystem	13
Rechtliche Grundlage des Bekleidungswirtschaftsfonds	13
Kooperation mit dem Justizwachemassafonds	15
Organisation und Personal	15
Organe des Bekleidungswirtschaftsfonds	15
Organisation des Bekleidungswirtschaftsfonds	18
Personalressourcen	20
Arbeitsplatzbeschreibungen und –bewertungen	22
Beschaffung und Lagerverwaltung	23
Bedarfsplanung	23
Beschaffung	25
Lagerverwaltung	25
Versorgung der Exekutivbeamten	30
Höhe der Ansprüche	30
Anspruchsberechtigung (Bekleidungskonto)	30

Bezug der Dienstbekleidung _____	31
Verrechnung mit den Anspruchsberechtigten und Preisgestaltung _____	33
Barauszahlungen _____	34
Finanzierung und Rechnungswesen _____	37
Mittelbedarf bzw. –bereitstellung _____	37
Geldbestand – Liquidität _____	38
Rechnungskontrolle und Zahlungsverkehr _____	39
Organisation (Zuverlässigkeit) des Rechnungswesens _____	40
Rechnungsabschlüsse _____	40
Massa- und Etatsystem _____	42
Schlussempfehlungen _____	45

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Sitzungen des Kuratoriums im Zeitraum 2012 bis 2015 _____	17
Tabelle 2:	Wesentliche Aufgaben der organisatorischen Teilbereiche des Bekleidungswirtschaftsfonds _____	19
Tabelle 3:	Personalstand des Bekleidungswirtschaftsfonds _____	20
Tabelle 4:	Auftrags- und Versandzahlen 2011 bis 2015 _____	28
Tabelle 5:	Anspruchsberechtigte Bedienstete von 2011 bis 2016 _____	31
Tabelle 6:	Barauszahlungen an anspruchsberechtigte Bedienstete durch den Bekleidungswirtschaftsfonds insgesamt _____	34
Tabelle 7:	Mittelbereitstellung für den Bekleidungswirtschaftsfonds aus dem Bundeshaushalt _____	37
Tabelle 8:	Bilanzdaten des Bekleidungswirtschaftsfonds jeweils zum 31. Dezember 2011 bis 2015 _____	41
Tabelle 9:	Varianten für die Versorgung der Exekutivbeamten mit Uniformartikeln – Vor- und Nachteile _____	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organisatorische Gliederung des Bekleidungswirtschaftsfonds _____	18
Abbildung 2:	Prozess Warenlogistik _____	26
Abbildung 3:	Anteil der Barauszahlungen an den zur Verfügung stehenden Mitteln _____	35
Abbildung 4:	Geldbestand des Bekleidungswirtschaftsfonds zum Jahresende _____	38

Abkürzungsverzeichnis

BDG 1979	Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Bekleidungswirtschaftsfonds der Exekutive



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Inneres

Bekleidungswirtschaftsfonds der Exekutive

Kurzfassung

Der RH überprüfte im Juli 2016 die Gebarung des Bekleidungswirtschaftsfonds der Exekutive. Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Der Bekleidungswirtschaftsfonds wurde durch das BMI verwaltet und versorgte die Exekutivbediensteten mit Uniformartikeln. Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung des Bekleidungswirtschaftsfonds u.a. hinsichtlich der Organisationsstruktur, der Versorgung der Bediensteten mit Dienstbekleidung (Uniformartikel) und der Finanzierung. (TZ 1)

Das BMI stellte den Exekutivbediensteten die Dienstbekleidung im Wesentlichen nicht unmittelbar aus dem Bundesbudget zur Verfügung, sondern im Wege des sogenannten Massasystems über den als eigenständigen Rechtsträger geführten Bekleidungswirtschaftsfonds. Dieser war 2003 aus der Zusammenführung des Polizei- und des Gendarmeriemassafonds entstanden. (TZ 2, TZ 4)

Bei Abwägung der Vor- und Nachteile war die Versorgung der Exekutivbeamten mit Uniformartikeln durch einen eigenständigen Massafonds zweckmäßiger und wirtschaftlicher als eine zentrale Abwicklung mit einer Eingliederung in das Bundesbudget. Trotz bereits früherer Kritik des RH hatte das BMI allerdings keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Ausstattung des Bekleidungswirtschaftsfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen. Der RH empfahl, eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. (TZ 4, TZ 26)

Zur Anforderung ihrer Dienstbekleidung stellte der Bekleidungswirtschaftsfonds den anspruchsberechtigten Bediensteten einen Webshop zur Verfügung. Von den rd. 31.000 anspruchsberechtigten Bediensteten waren 10 % Justizwachebedienstete, die der Bekleidungswirtschaftsfonds aufgrund einer Kooperationsvereinbarung mit dem BMJ mitversorgte. Dadurch konnten Synergien erzielt werden. (TZ 5, TZ 18)

Der Ablauf der Leistungserbringung durch den Bekleidungswirtschaftsfonds war zweckmäßig, arbeitsteilig organisiert und an einem marktwirtschaftlichen Betrieb orientiert. (TZ 9)

Der jährliche Finanzierungsbedarf des Bekleidungswirtschaftsfonds lag bei rd. 10 Mio. EUR. Davon entfielen rd. 9 Mio. EUR auf das BMI und rd. 1 Mio. EUR auf das BMJ für die mitbetreute Justizwache. (TZ 21)

Der Bekleidungswirtschaftsfonds zahlte jährlich bis zu 3 Mio. EUR und damit rund ein Drittel der zustehenden Mittel bar an die Bediensteten zur Deckung von Ausgaben für Zivilkleidung bzw. als Reparaturpauschale aus. Diese Zahlungen standen im Spannungsverhältnis zum gesetzlichen Zweck, notwendige Dienstbekleidung zur Verfügung zu stellen, und hatten den Charakter von Nebengebühren. (TZ 20)

Kenndaten

Bekleidungswirtschaftsfonds der Exekutive					
Rechtsgrundlagen	Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979, §§ 60 und 80, Ministerratsbeschluss vom 6. Dezember 1949, Satzung vom 19. Juni 2012, Massavorschrift				
Bilanzdaten	2011	2012	2013	2014	2015
	in Mio. EUR				
Bilanzsumme	14,06	15,10	14,81	14,54	14,69
Wert Lagerbestand Uniformen	11,77	12,00	11,37	13,82	13,26
Eigenkapital	4,19	4,41	3,72	3,47	3,66
Gewinn– und Verlustrechnung					
Erträge	7,33	6,89	6,15	7,67	7,72
<i>davon</i>					
<i>Umsatzerlöse</i>	4,95	4,74	4,42	5,46	5,58
Aufwendungen	7,12	6,67	6,84	7,93	7,52
<i>davon</i>					
<i>Wareneinsatz</i>	5,41	5,19	5,09	6,00	6,15
Gewinn/Verlust	0,21	0,22	-0,69	-0,26	0,20
Personal¹	2012	2013	2014	2015	2016
	in VBÄ ²				
Bedienstete	33,15	30,75	33,00	34,00	37,00

¹ jeweils zum 1. Jänner

² Vollbeschäftigungsäquivalent

Quellen: BMI, Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte im Juli 2016 die Gebarung des Bekleidungswirtschaftsfonds der Exekutive (in Folge: **Bekleidungswirtschaftsfonds**). Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung des Bekleidungswirtschaftsfonds hinsichtlich

- der Organisationsstruktur und des Personalressourceneinsatzes,
- des Beschaffungswesens und der Lagerverwaltung,

- der Versorgung der Exekutivbediensteten mit Dienstbekleidung (Uniformartikel) sowie
- der Finanzierung und des Rechnungswesens.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2015.

Zu dem im Jänner 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI, in Absprache mit dem Bekleidungswirtschaftsfonds, im April 2017 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Juli 2017.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Bereitstellung Dienstbekleidung (Uniformartikel)

2

Gemäß dem Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 sind Beamtinnen und Beamte bei Vorliegen dienstlicher Gründe verpflichtet, „Dienstkleidung“ (Uniformartikel) zu tragen.¹ Diese Verpflichtung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes (Exekutivbedienstete) sowie die Ermächtigung anderer Bediensteter des Ressorts, eine Uniform zu tragen, war in einer Verordnung des BMI näher geregelt.²

Die Dienstbekleidung ist den Bediensteten entsprechend dem dienstlichen Bedarf durch die Dienstbehörde zur Verfügung zu stellen.³ Das BMI legte die Ausstattung der Exekutivbediensteten im Rahmen einer Polizeiuniformvorschrift⁴ fest. Die Versorgung erfolgte im Wesentlichen nicht unmittelbar über das Budget des BMI, sondern entsprechend eines Ministerratsbeschlusses aus dem Jahr 1949 im Wege des sogenannten Massasystems über den Bekleidungswirtschaftsfonds („Massasorten“). Bestimmte Ausrüstungsgegenstände, insbesondere für Sonderverwendungen (z.B. Alpindienst, Einsatzeinheiten, Kriminaldienst, Gefahrgutkontrollorgane), kaufte das BMI über das Budget an und stellte sie den Bediensteten unmittelbar bei („Etatsorten“).

¹ § 60 BDG 1979, analoge Regelung für Vertragsbedienstete gemäß § 23 Vertragsbedienstetengesetz 1948

² Verordnung der Bundesministerin für Inneres über das Tragen von Uniformen und die Verpflichtung zur Ausweisleistung, BGBl. II Nr. 203/2005

³ § 80 BDG 1979

⁴ bis 2015 Polizeiuniformtragevorschrift

Massasystem

- 3** Im Rahmen des Massasystems beschaffte und bevorratete der Bekleidungswirtschaftsfonds als eigenständiger „Massafonds“ Ausrüstungsgegenstände für die Exekutivbediensteten. Die dafür erforderlichen Mittel stellte das BMI aus seinem Budget zur Verfügung.

Beim Bekleidungswirtschaftsfonds war für die anspruchsberechtigten Bediensteten (Massateilnehmerinnen und –teilnehmer) ein Bekleidungskonto eingerichtet, dem ein einmaliger Betrag für die Erstausrüstung bei Dienstantritt (Bekleidungseinlage) sowie jährlich Pauschalbeträge für die laufende Ergänzung bzw. Erneuerung der Ausstattung (Bekleidungspauschale) gutgeschrieben wurden.⁵ Die anspruchsberechtigten Bediensteten konnten die gewünschten Uniformartikel (Massasorten) gegen Belastung ihres Bekleidungskontos beziehen („einkaufen“). Dabei hatten sie sicherzustellen, dass die Pflichtausstattung in ordnungsgemäßem Zustand vorhanden blieb.

Rechtliche Grundlage des Bekleidungswirtschaftsfonds

- 4.1** (1) In Entsprechung eines Ministerratsbeschlusses vom Dezember 1949, demzufolge die Beistellung der Dienstbekleidung an die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Wege der Massawirtschaft zu erfolgen habe, errichtete das BMI ab 1. Jänner 1950 Massafonds für die Gendarmerie und die Polizei und erkannte diesen eigene Rechtspersönlichkeit zu.⁶ Mit 1. Jänner 2003 führte das BMI im Zuge der Wachkörperreform die beiden Massafonds zu einem gemeinsamen „Bekleidungswirtschaftsfonds der Exekutive“ zusammen. Eine neue Rechtsgrundlage wurde nicht geschaffen.

Der RH hatte bereits anlässlich früherer Prüfungen der Dienstkleiderbewirtschaftung des BMI (zuletzt im Tätigkeitsbericht des RH für das Jahr 1985) kritisiert, dass die gesetzliche Grundlage für eine eigene Rechtspersönlichkeit der (damals) getrennten Massafonds nicht ausreichend war, weil eine solche der Gesetzes- bzw. Verordnungform bedurft hätte. Analoge Feststellungen, bezogen auf den mittlerweile errichteten Bekleidungswirtschaftsfonds, traf die Interne Revision des BMI in einem Bericht aus dem Jahr 2010.

⁵ Die Summe dieser Gutschriften hatte das BMI dem Bekleidungswirtschaftsfonds laufend zu refundieren.

⁶ Nach der damals geltenden Rechtslage war das BMI für die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von Fonds zuständig; gleichzeitig erkannte das BMI den Massafonds für die Justiz- und die Zollwache Rechtspersönlichkeit zu.

Infolge dieser Kritik entschied das BMI im Rahmen einer Arbeitsgruppe u.a., die Satzung und die Geschäftsordnung des Bekleidungswirtschaftsfonds an die Bestimmungen des Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetzes anzupassen. Eine tatsächliche Errichtung des Fonds auf dieser gesetzlichen Grundlage erfolgte wegen vorgeblich fehlender Voraussetzungen (der Gemeinnützigkeit bzw. Mildtätigkeit) nicht. Damit schuf das BMI allerdings weder eine ausreichende gesetzliche Grundlage noch – alternativ dazu – die Voraussetzungen für eine Eingliederung in das Budget.

Der Bekleidungswirtschaftsfonds war damit der einzige Fonds des Bundes, der nicht unmittelbar durch ein eigenes Bundesgesetz oder auf Grundlage des Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetzes errichtet war.

(2) Grundlage für die Tätigkeit des Bekleidungswirtschaftsfonds war bis Ende 2014 die durch den Ministerrat beschlossene Massavorschrift aus dem Jahr 1950. Diese hatte in vielfacher Weise nicht mehr den tatsächlichen Anforderungen (z.B. geänderte Organisationsstrukturen, elektronisches Verwaltungssystem) entsprochen. Erst im Jahr 2015 erließ das BMI eine vom Kuratorium beschlossene neue Massavorschrift.

4.2

(1) Unter Abwägung der Vor– und Nachteile (insbesondere in den Bereichen Bedarfsprüfung, Serviceorientierung, Beschaffung und Verrechnung) erachtete der RH die Versorgung der Exekutivbediensteten mit Uniformartikeln über einen eigenständigen Massafonds als zweckmäßig und wirtschaftlich (siehe **TZ 26**). Er kritisierte allerdings, dass das BMI entgegen früherer Empfehlungen des RH und der eigenen Internen Revision keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Ausstattung des Bekleidungswirtschaftsfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen hatte.

Er empfahl dem BMI, eine solche eindeutige gesetzliche Grundlage zu schaffen. In diesem Zusammenhang wäre eine Errichtung nach dem Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz analog zu anderen Fonds des BMI⁷ zu prüfen. Gegebenenfalls wäre zu überlegen, ob der Bekleidungswirtschaftsfonds als unselbstständiger Verwaltungsfonds mit eigenem Budget (Detailbudget) geführt werden soll.

(2) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die inhaltlich überholte Massavorschrift aus dem Jahr 1950 trotz grundlegender Änderungen der Tätigkeit des Bekleidungswirtschaftsfonds bis 2015 gegolten hatte und das BMI erst dann eine den aktuellen Anforderungen entsprechende neue Massavorschrift in Kraft setzte.

4.3

Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen.

⁷ Gendarmeriejubiläumsfonds, Wohlfahrtsfonds für die Exekutive des Bundes, Wohlfahrtsfonds der Bundespolizei

Kooperation mit dem Justizwachemassafonds

5.1 Auf Grundlage einer Kooperationsvereinbarung aus dem Jahr 2010 nutzte der Justizwachemassafonds des BMJ die Strukturen des Bekleidungswirtschaftsfonds für die Versorgung der Justizwachebediensteten mit Dienstbekleidung.

Dieser übernahm die Beschaffung und Lagerhaltung sowie die Bestellungsabwicklung der Uniformartikel der Justizwachebediensteten analog zu den für den eigenen Bereich geltenden Regelungen. Der Justizwachemassafonds stellte dazu die personalrelevanten Daten der anspruchsberechtigten Justizwachebediensteten zur Verfügung und überwies die für die Finanzierung dieser Aufgaben erforderlichen Mittel. Die Verrechnung zwischen den beiden Fonds erfolgte transparent und sorgfältig (siehe [TZ 21](#)).

5.2 Der RH beurteilte die Zusammenarbeit des Bekleidungswirtschaftsfonds mit dem Justizwachefonds des BMJ positiv. Die gemeinsame Beschaffung der Uniformartikel und die Mitversorgung der Justizwachebediensteten durch den Bekleidungswirtschaftsfonds ersparte den Aufbau entsprechender Strukturen beim Justizwachemassafonds (insbesondere Personal und IT-System für die Verwaltung) und es konnten damit Synergien erzielt werden.

Organisation und Personal

Organe des Bekleidungswirtschaftsfonds

6.1 (1) Als Organ des Bekleidungswirtschaftsfonds fungierte ein Kuratorium. Es setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern einzelner Sektionen sowie der Personalvertretung des BMI zusammen. Bis Ende 2011 bestand das Kuratorium aus 13 Mitgliedern; seit 2012 setzte sich das Kuratorium aus folgenden elf Mitgliedern zusammen:⁸

- Leiterin bzw. Leiter der Gruppe I/A „Personal, Organisation, Budget, Ausbildung“ der Sektion I „Präsidium“,
- Leiterin bzw. Leiter der Gruppe II/A „Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz“ der Sektion II „Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit“,
- Leiterin bzw. Leiter der Gruppe III/A „Logistik und Recht“ der Sektion III „Recht“,

⁸ gemäß Satzung des Bekleidungswirtschaftsfonds, Beschluss des Kuratoriums vom 19. Juni 2012

- Leiterin bzw. Leiter der Gruppe IV/A „Wirtschaft, Raum, Technik“ der Sektion IV „Service und Kontrolle“,
- die Leiterinnen bzw. Leiter der Abteilungen II/10 „Ressourcen– und Wirkungssteuerung“ und IV/5 „Vergaberecht und Beschaffungssteuerung“ sowie
- fünf Vertreterinnen bzw. Vertreter der Personalvertretungsorgane.

Die Kuratoriumsmitglieder wurden für die Dauer von fünf Jahren bestellt; die Bestellung sowie die Abberufung der bzw. des Vorsitzenden des Kuratoriums erfolgte durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister. Dem Kuratorium des Bekleidungswirtschaftsfonds wurde die Leiterin bzw. der Leiter des BMI-Referats IV/4/c „Uniformierung und Sachleistungen“ zur geschäftsführenden Leitung beigelegt.

(2) Die Satzung des Bekleidungswirtschaftsfonds regelte neben der Zusammensetzung des Kuratoriums die Vertretung und das Ausscheiden von Kuratoriumsmitgliedern sowie die Vertretung der geschäftsführenden Leitung. Zudem beinhaltete die Satzung die Zuständigkeiten des Kuratoriums und der Geschäftsführung. So oblag dem Kuratorium die Verwaltung und Kontrolle des Bekleidungswirtschaftsfonds sowie die Vorlage des Jahresabschlusses; der geschäftsführenden Leitung oblagen die allgemeinen Fondsgeschäfte. Welche Aufgaben und Zuständigkeiten der Bereich „Verwaltung des Bekleidungswirtschaftsfonds“ umfasste bzw. welche über die allgemeinen Fondsgeschäfte hinausgingen, war weder in der Satzung noch in der Geschäftsordnung des Kuratoriums definiert.

6.2 Der RH hielt fest, dass die Zusammensetzung, Bestellung und Abberufung des Kuratoriums sowie die Vertretung der Kuratoriumsmitglieder transparent in der Satzung geregelt waren. Er kritisierte allerdings den nicht eindeutig definierten Aufgabenbereich „Verwaltung des Bekleidungswirtschaftsfonds“ und die fehlende Abgrenzung zu den der geschäftsführenden Leitung obliegenden Aufgaben.

[Der RH empfahl daher dem Bekleidungswirtschaftsfonds, Aufgaben und Zuständigkeiten des Kuratoriums in der Satzung eindeutig zu definieren.](#)

6.3 Das BMI sagte in seiner Stellungnahme zu, die Satzung entsprechend der Empfehlung des RH anzupassen.

7.1 Gemäß der Satzung des Bekleidungswirtschaftsfonds war das Kuratorium zumindest halbjährlich einzuberufen; die Geschäftsordnung des Kuratoriums regelte den Sitzungsablauf – von der Tagesordnung, über die Sitzungsleitung bis zur Beschlussfassung. So war jedes Kuratoriumsmitglied stimmberechtigt. Die Beschlüsse des Kuratoriums erfolgten mit einfacher Mehrheit; nur der Beschluss zur Auflösung des Fonds erforderte eine Zweidrittel-Mehrheit. Der geschäftsführende Leiter des Be-

kleidungswirtschaftsfonds nahm an den Sitzungen des Kuratoriums teil; er hatte jedoch kein Stimmrecht. Im Zeitraum von 2012 bis 2015 fanden folgende Kuratoriumssitzungen statt:

Tabelle 1: Sitzungen des Kuratoriums im Zeitraum 2012 bis 2015

Jahr	Sitzungen des Kuratoriums		
2012	10. Jänner	19. Juni	4. Dezember
2013	5. Juni		
2014	29. April		
2015	29. Jänner	15. April	

Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

Die Geschäftsordnung des Kuratoriums sah zudem mindestens einmal jährlich zu einem nicht vorher bestimmten Zeitpunkt durch die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden des Kuratoriums eine Kontrolle der Gebarung, des Kassenbestands sowie eine stichprobenweise Prüfung der Lagerbestände des Bekleidungswirtschaftsfonds vor. Außerdem war der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Inneres über die Pflichtkontrollen, über alle besonderen, die Fondsgebarung betreffenden Wahrnehmungen und über die gesamte Tätigkeit des Kuratoriums des Bekleidungswirtschaftsfonds im abgelaufenen Rechnungsjahr bis längstens Ende Juni Bericht zu erstatten; Unterlagen zu den Kontrollen und Berichten lagen jedoch nicht vor.

7.2

Der RH bemängelte, dass das Kuratorium die satzungsgemäße Anzahl an Sitzungen nicht einhielt. Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, wenn sich das Kuratorium, das – ähnlich einem Aufsichtsrat – ein Kontrollorgan darstellte, zumindest halbjährlich über die wirtschaftliche Situation des Bekleidungswirtschaftsfonds informierte.

Er empfahl daher dem Bekleidungswirtschaftsfonds, die Satzung hinsichtlich der halbjährlichen Sitzungen des Kuratoriums einzuhalten.

Zudem wies der RH kritisch auf die fehlenden Aufzeichnungen der Kontrollen und Berichte des Kuratoriums hin.

Er empfahl dem Bekleidungswirtschaftsfonds, die Kontrollen des Kuratoriums sowie die Berichterstattung an den Bundesminister für Inneres nachvollziehbar zu dokumentieren.

7.3

Das BMI sagte die Umsetzung der Empfehlungen zu.

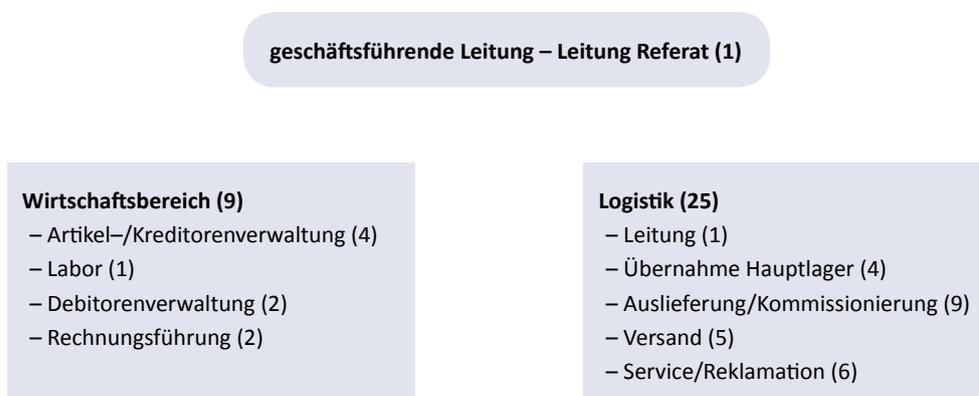
Organisation des Bekleidungswirtschaftsfonds

8 Das Referat IV/4/c „Uniformierung und Sachleistungen“ innerhalb der Sektion IV „Service und Kontrolle“ des BMI verwaltete den Bekleidungswirtschaftsfonds. Neben der Verwaltung des Bekleidungswirtschaftsfonds im Rahmen des Massasystems nahm das Referat – durch zwei Bedienstete – auch zentrale Aufgaben bei der Versorgung der Exekutivbediensteten mit „Etatsorten“ (siehe **TZ 2**) wahr.

Auftraggeber und Ansprechpartner innerhalb des BMI war im Wesentlichen die Sektion II „Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit“, die im Rahmen ihrer Normierungskompetenz insbesondere die Vorgaben für die Uniformierung erstellte und die Höhe von Bekleidungseinlage und –pauschale festlegte. Für die Abwicklung von Vergabeverfahren zur Beschaffung der Uniformartikel hatte der Bekleidungswirtschaftsfonds die für Beschaffungen zuständige Organisationseinheit des BMI heranzuziehen (siehe **TZ 13**).

9.1 Der Bekleidungswirtschaftsfonds organisierte sich entsprechend den zu erfüllenden Aufgaben wie in folgender Abbildung dargestellt:

Abbildung 1: Organisatorische Gliederung des Bekleidungswirtschaftsfonds



Anmerkung: In Klammer ist die jeweilige Anzahl der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH (Juli 2016) zugeordneten Bediensteten angeführt.

Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

Die wesentlichen Aufgaben der einzelnen Bereiche stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Wesentliche Aufgaben der organisatorischen Teilbereiche des Bekleidungswirtschaftsfonds

Bereich	Wesentliche Aufgaben
Wirtschaftsbereich	
Artikel-/Kreditorenverwaltung	Mitwirkung bei der Neuentwicklung bzw. Anpassung von Uniformartikeln
	Definition der Produkthanforderungen (technische Leistungsbeschreibungen)
	Erstellung von Beschaffungsersuchen an die zuständige Abteilung des BMI
	fachliche Mitwirkung bei der Abwicklung von Ausschreibungen
	bedarfsorientierte Vornahme der Teilabrufe bei den Lieferverträgen
Labor	textiltechnische Qualitätsprüfungen im Zusammenhang mit Zuschlagsentscheidungen und Wareneinlieferungen
Debitorenverwaltung	Anlage der Bekleidungskonten für die anspruchsberechtigten Bediensteten
	laufende Stammdatenpflege
	Aufbuchung und Prüfung der Gutschriften auf den Bekleidungskonten
	Abschluss und Abrechnung der Konten ausscheidender Bediensteter
Rechnungsführung	Führung der Finanzbuchhaltung
	Budgetanforderung beim BMI und Wahrnehmung der Zahlungseingänge
	Prüfung und Verbuchung der Lieferantenrechnungen
	Erstellung des Jahresabschlusses nach den Bestimmungen des Unternehmensgesetzbuches
Logistik	
Übernahme Hauptlager	Entgegennahme der Liefereingänge und Führung des elektronischen Wareneingangsbuches
	quantitative Kontrolle der Liefereingänge
	Lagerbewirtschaftung
Auslieferung/Kommissionierung	Bearbeitung der Aufträge
	Zusammenstellung der über den Webshop angeforderten Artikel in „Warenkörben“ für den Versand
	Zusammenstellung und Ausgabe von Uniformartikeln bei Selbstabholung
Versand	Kontrolle der kommissionierten Warenkörbe vor dem Versand
	Verpackung der Uniformartikel
	Bereitstellung und bestätigte Übergabe der Pakete an den Zustelldienst
	Zustellung im Raum Wien
Service/Reklamation	Entgegennahme und Abwicklung von Reklamationen (Erstellung der buchhalterischen Gutschrift auf das Bekleidungskonto bzw. Rückführung der Uniformartikel in das Lager und Ausgabe der Ersatzartikel)
	Erstbeurteilung von reklamierten Uniformmängeln und Übergabe eines schadhafte Uniformartikels an die Kreditorenverwaltung (zur Abwicklung der Produkt-Reklamation beim Lieferanten)
	Koordinierung und Abwicklung von Uniformanproben (insbesondere bei Neuaufnahme von Polizeischülerinnen und -schülern)
	Abwicklung von An- und Rückfragen der anspruchsberechtigten Bediensteten

Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

9.2 Der RH hielt positiv fest, dass die interne organisatorische Gliederung des Bekleidungswirtschaftsfonds zweckmäßig war und die Grundlage für eine arbeitsteilige, an einem marktwirtschaftlichen Betrieb orientierte Leistungserbringung bot.

Personalressourcen

10.1 (1) Die Anzahl der dem Bekleidungswirtschaftsfonds zugewiesenen personalplanrelevanten Arbeitsplätze (Soll-Stand) und der tatsächlich dort eingesetzten Bediensteten (Ist-Stand) entwickelte sich wie folgt:⁹

Tabelle 3: Personalstand des Bekleidungswirtschaftsfonds

	2012 ¹	2013 ¹	2014 ¹	2015 ¹	2016 ¹	Juli 2016	Veränderung 2012/2016
	in VBÄ						in %
personalplanrelevante Arbeitsplätze (Soll-Stand)	33	31	28	28	28	28	-15,2
Personal (Ist-Stand)	33,15	30,75	33	34	37	35	+5,6

¹ zum 1. Jänner

Quellen: BMI; RH

Der im Vergleich zum Personalplan erhöhte Ist-Stand beim Personal war auf dauerhafte BMI-interne Dienstzuteilungen zurückzuführen. Außerdem arbeiteten aktuell drei (vor 2016 zwei) Bedienstete eines anderen Referats der Abteilung tatsächlich für den Bekleidungswirtschaftsfonds.¹⁰

Beim Bekleidungswirtschaftsfonds standen insgesamt sechs Exekutivbedienstete in Verwendung. Der RH hatte in der Vergangenheit mehrfach kritisiert, dass das BMI in der Zentralstelle Exekutivbedienstete für Tätigkeiten einsetzte, die von Verwaltungsbediensteten kostengünstiger wahrgenommen werden könnten, und den ausbildungsadäquaten Einsatz von Exekutivbediensteten empfohlen.¹¹

Von den aktuell 35 Bediensteten hatten im Jahr 2016 28 und damit 80 % bereits das 50. Lebensjahr überschritten. Im Zeitraum 2013 bis 2015 befanden sich täglich durchschnittlich sieben Bedienstete im Krankenstand, wobei insbesondere der Bereich der Logistik betroffen war.

⁹ Herausgerechnet sind die zwei (drei im Jahr 2012) Arbeitsplätze und Bediensteten des Referats im Etat-Bereich.

¹⁰ im angeführten Ist-Stand jeweils enthalten

¹¹ siehe Positionen des RH für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs, Reihe RH 2016/2, TZ 5.18

(2) Die für Organisation und Verwaltungsreform zuständige Abteilung des BMI führte im Jahr 2011 eine umfassende Personalbedarfs- und Organisationsanalyse des Referats IV/4/c „Uniformierung und Sachleistungen“ durch. Dabei errechnete sie einen Norm-Personalbedarf für den Aufgabenbereich Bekleidungswirtschaftsfonds in Höhe von rd. 30 VBÄ¹², wobei sie wegen der schon damals überdurchschnittlich hohen Krankenstände von einem entsprechend höheren Ist-Bedarf ausging.

10.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass aufgrund der weit überdurchschnittlichen Krankenstände ein deutlich über dem errechneten Soll-Stand liegender Personalbedarf erforderlich war, um Verzögerungen bei der Aufgabenerfüllung zu verhindern.

Der RH empfahl dem BMI und dem Bekleidungswirtschaftsfonds, zeitgerecht Maßnahmen im Hinblick auf eine Verjüngung des Personalstands des Bekleidungswirtschaftsfonds zu treffen. Dabei wäre auch eine umfassende Know-how-Weitergabe sicherzustellen. Weiters sollten die Ursachen der weit überdurchschnittlichen Krankenstände analysiert und darauf basierend Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsvorsorge gesetzt werden.

Der RH empfahl dem BMI, mittelfristig den tatsächlichen Personalstand dem errechneten Planbedarf anzupassen und dem Bekleidungswirtschaftsfonds die erforderliche Anzahl an Arbeitsplätzen fix zuzuweisen.

Der RH kritisierte, wie bereits in früheren Berichten¹³, den Einsatz von Exekutivbediensteten für Verwaltungsaufgaben.

Er empfahl dem BMI daher, Exekutivbedienstete grundsätzlich ausbildungsadäquat und nicht für Tätigkeiten in der Verwaltung der Zentralstelle zu verwenden.

10.3

Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bestrebt sei, natürliche Personalabgänge beim Bekleidungswirtschaftsfonds durch jüngeres Personal zu ersetzen. Dabei sei jedoch auf die eingeschränkten Aufnahmemöglichkeiten im öffentlichen Dienst hinzuweisen. Weiters solle ein Handbuch für die Kernaufgaben erstellt und damit die Know-how-Weitergabe sichergestellt werden.

Durch ein Projekt der innerbetrieblichen Gesundheitsvorsorge mit Unterstützung der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (**BVA**) erfolge eine Analyse, um bedarfsgerechte Maßnahmen zur Verringerung der Krankenstände setzen zu können.

¹² In dieser Zahl ist ein Abzug von rd. 2 VBÄ für den Etat-Bereich berücksichtigt.

¹³ z.B. „Außendienstpräsenz der Wiener Polizei“, Reihe Bund 2010/11; „Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei“, Reihe Bund 2013/6

Die Umsetzung der Empfehlung bezüglich der Anpassung des tatsächlichen Personalstands an den Planbedarf und der fixen Zuweisung der erforderlichen Arbeitsplätze werde geprüft. Infolge des Bestrebens des BMI, Bedienstete nur mehr ihrer Ausbildung entsprechend einzusetzen, würden Nachbesetzungen durch Exekutivbedienstete grundsätzlich nicht mehr erfolgen.

Arbeitsplatzbeschreibungen und –bewertungen

11.1 Die geltenden Arbeitsplatzbeschreibungen der Bediensteten des Bekleidungswirtschaftsfonds stammten im Wesentlichen noch aus der Zeit des Bestehens von Polizei- und Gendarmeriemassafonds. Seither waren wesentliche Änderungen bei der Arbeitsweise des nunmehrigen Bekleidungswirtschaftsfonds und den Anforderungen an die Bediensteten eingetreten (bspw. Zusammenführung zweier unterschiedlich organisierter Fonds, Neuorganisation mit betriebswirtschaftlicher und serviceorientierter Ausrichtung, Umstellung von händischen Aufzeichnungen auf ein integriertes IT-System, Bestellungsabwicklung über einen Webshop). Die Bewertungen der Arbeitsplätze waren teilweise trotz gleicher Funktion unterschiedlich; so besetzten bspw. vier Bestellreferentinnen bzw. –referenten (Artikel-/Kreditorenverwaltung) jeweils unterschiedlich bewertete Arbeitsplätze.

Der geschäftsführende Leiter des Bekleidungswirtschaftsfonds hatte für einige Funktionen einen Entwurf für aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen ausgearbeitet, diese wurden allerdings noch nicht in Kraft gesetzt.

11.2 Der RH kritisierte, dass die für die Bediensteten des Bekleidungswirtschaftsfonds geltenden Arbeitsplatzbeschreibungen und –bewertungen vielfach veraltet waren und der grundlegend geänderten Arbeitsweise und den geänderten Anforderungen nicht Rechnung trugen.

Der RH empfahl dem BMI, zeitnah neue, den aktuellen Aufgaben und Tätigkeiten des Bekleidungswirtschaftsfonds entsprechende Arbeitsplatzbeschreibungen und –bewertungen in Kraft zu setzen. Dabei wäre auch sicherzustellen, dass für gleiche Aufgabenstellungen einheitliche Bewertungen festgelegt werden.

11.3 Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Umsetzung der Empfehlung geprüft werde.

Beschaffung und Lagerverwaltung

Bedarfsplanung

12.1 (1) Wie unter **TZ 3** dargestellt, erhielt der Bekleidungswirtschaftsfonds für die Exekutiv- und Justizwachebediensteten jährlich Pauschalbeträge für die laufende Ergänzung bzw. Erneuerung der Ausstattung und einen einmaligen Betrag für die Erstausrüstung bei Dienstantritt. Mit diesen Budgetmitteln waren bspw. Barauszahlungen (siehe **TZ 20**) sowie der geplante Bedarf an Uniformartikeln zu decken. Der geschäftsführende Leiter des Bekleidungswirtschaftsfonds erstellte zu Beginn des laufenden Wirtschaftsjahres auf Basis der Inventur und der Verbrauchsmengen des abgelaufenen Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan, der aufgeschlüsselt nach den einzelnen Uniformartikeln u.a.

- den Verbrauch des Vorjahres,
- den Durchschnittsverbrauch der vorangegangenen Jahre,
- den Lagerbestand zum 31. Dezember des Vorjahres,
- die noch offenen Liefermengen aus den Lieferverträgen und
- den geplanten Bedarf des laufenden sowie der zwei darauffolgenden Jahre

beinhaltete; der geplante Bedarf war sowohl mengen- als auch wertmäßig dargestellt. Der Wirtschaftsplan enthielt weiters die geplanten Ausschreibungen bzw. Vergabeverfahren für Uniformartikel des laufenden Wirtschaftsjahres.

(2) Das Kuratorium des Bekleidungswirtschaftsfonds erhielt den Wirtschaftsplan zur Beschlussfassung vorgelegt. Im Jahr 2012 lag kein Beschluss des Kuratoriums vor und im Jahr 2013 wurde der Wirtschaftsplan erst im Juni beschlossen. In den Jahren 2014 und 2015 beschloss das Kuratorium jeweils im April den Wirtschaftsplan.

12.2 (1) Der RH merkte an, dass der Wirtschaftsplan zwar detailliert den geplanten Bedarf an Uniformartikeln darstellte, jedoch weder die Höhe der zur Verfügung stehenden Budgetmittel enthielt noch inwiefern diese eine Finanzierung des geplanten Bedarfs – insbesondere unter Berücksichtigung der Barauszahlungen – gewährleisten konnten.

Er empfahl daher dem Bekleidungswirtschaftsfonds, den Wirtschaftsplan insbesondere hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Budgetmittel zur Finanzierung des geplanten Bedarfs zu adaptieren.

(2) Weiters kritisierte der RH die fehlende bzw. verspätete Beschlussfassung des Wirtschaftsplans durch das Kuratorium. Dadurch war dem Kuratorium die Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion nur eingeschränkt möglich.

Der RH empfahl dem Bekleidungswirtschaftsfonds, dass das Kuratorium in Hinkunft den Wirtschaftsplan zeitnah zu Beginn des jeweiligen Wirtschaftsjahres beschließt.

12.3

Das BMI sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlungen zu.

Beschaffung

13.1

(1) Gemäß der Geschäftsordnung des Kuratoriums und der Satzung des Bekleidungswirtschaftsfonds waren bei Beschaffungen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes, sonstige vergaberechtlich relevante Normen und die dazu jeweils ergangenen Richtlinien des BMI in der jeweils geltenden Fassung maßgebend. Gemäß dem Beschaffungserlass des BMI führte bei einem geschätzten Auftragswert von über 48.000 EUR (einschließlich Umsatzsteuer) das Vergabeverfahren die Abteilung IV/5 „Vergaberecht und Beschaffungssteuerung“ aus. Der Bekleidungswirtschaftsfonds stellte in diesem Fall ein spezifiziertes Beschaffungssuchen an diese Abteilung zur Einleitung eines Vergabeverfahrens. Bis zu einem Schwellenwert von 48.000 EUR (einschließlich Umsatzsteuer) sah der Beschaffungserlass des BMI Direktvergaben durch die Fachabteilung bzw. die sachlich zuständige Organisationseinheit – im Falle des Bekleidungswirtschaftsfonds durch das Referat IV/4/c „Uniformierung und Sachleistungen“ – vor.

(2) In beiden Fällen – Vergabeverfahren sowie Direktvergabe – war die vergebende Stelle bzw. der Auftraggeber das BMI; der Bekleidungswirtschaftsfonds nahm die mit der Erfüllung des Vertrages verbundenen Rechte und Pflichten des Auftraggebers wahr. Die Bestellreferentinnen und –referenten des Bekleidungswirtschaftsfonds riefen bedarfs- und lagerabhängig bei den Vertragspartnern die Uniformartikel – gestaffelt nach Exekutive und Justizwache, Damen und Herren sowie den entsprechenden Konfektionsgrößen – ab. Unter Berücksichtigung der für die Beschaffung einzuplanenden Zeitspannen – für Vergabeverfahren lagen diese im überprüften Zeitraum zwischen fünf und elf Monaten¹⁴ – sowie der budgetären Bedeckung stellte der Bekleidungswirtschaftsfonds vor Ende der Vertragsdauer bei den jeweiligen Uniformartikeln Ansuchen zur Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens.

13.2

Der RH hielt fest, dass der Bekleidungswirtschaftsfonds seine Beschaffungsvorhaben entsprechend der für ihn geltenden Regelungen und Vorgaben durchführte.

Lagerverwaltung

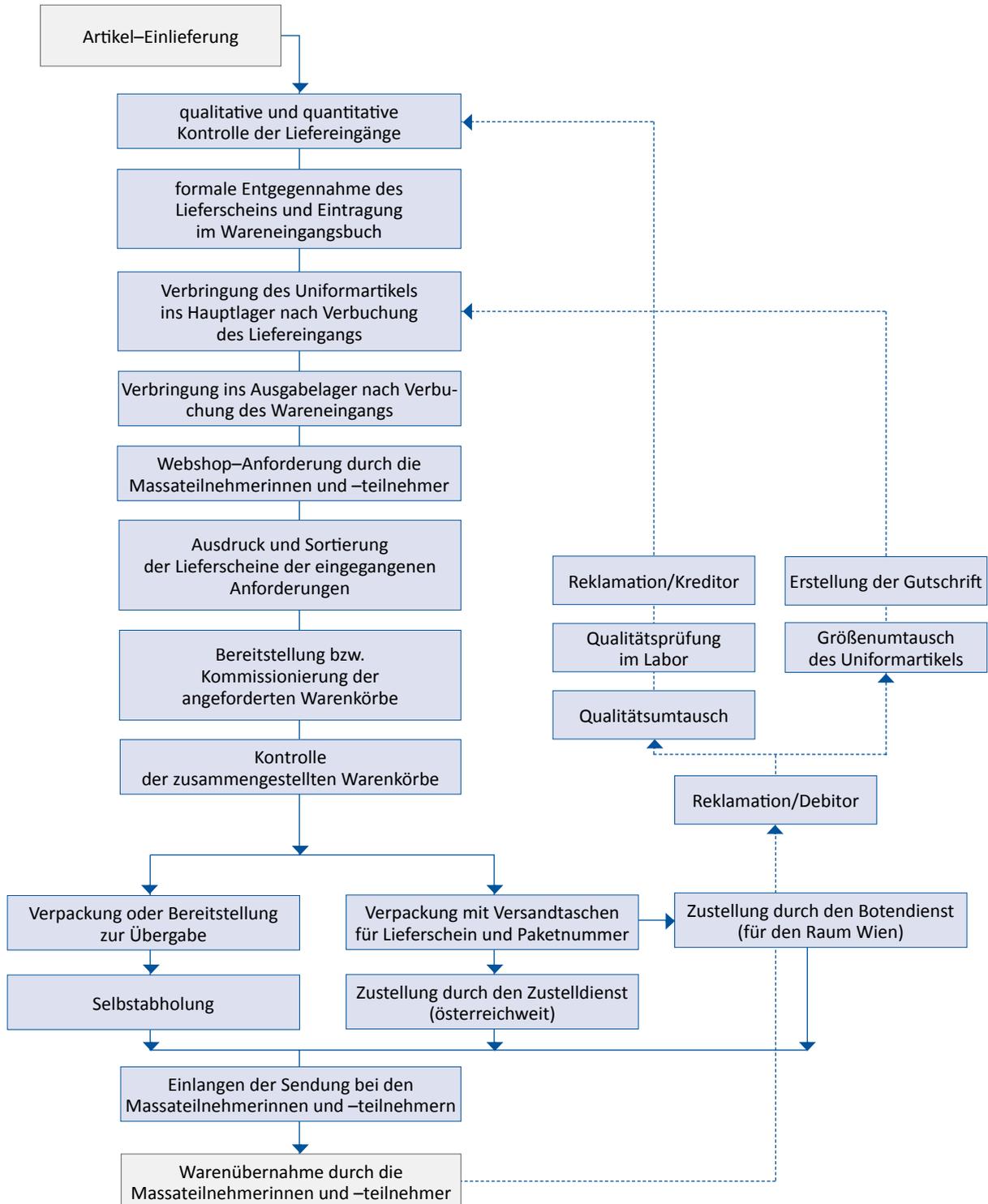
Allgemein

14.1

(1) Die nachfolgende Abbildung stellt die Logistik der Uniformartikel – von der Warenübernahme bis zum Versand und der Reklamation – dar:

¹⁴ einschließlich der einzuhaltenden gesetzlichen Fristen

Abbildung 2: Prozess Warenlogistik



Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

Bedienstete des Bekleidungswirtschaftsfonds führten bei der Warenübernahme stichprobenmäßig quantitative und qualitative Kontrollen der eingelieferten Uni-

formartikel durch; bei Übereinstimmung von bestellter zu gelieferter Ware – nach Kontrolle von der Bestellreferentin bzw. dem Bestellreferenten – gab der Logistikleiter die Ware zur Übernahme ins Haupt- bzw. Ausgabelager frei. Für die über den Webshop angeforderten Uniformartikel erstellte der Bereich Auslieferung bzw. Auftragsabwicklung Versandlieferscheine, auf deren Basis im Ausgabelager die angeforderten Uniformartikel bereitgestellt bzw. kommissioniert wurden. Im Zuge der Verpackung überprüfte der Versand die Lieferung auf Vollständigkeit und Richtigkeit und stellte die Pakete zur Auslieferung – entweder durch Selbstabholung, externen Zustelldienst oder innerhalb Wiens durch Botendienst – bereit.

(2) Die Kontrollen der Warenübernahme wurden auf dem Lieferschein vermerkt; die Lagerbuchungen bzw. der Versand wurden über das IT-System des Bekleidungswirtschaftsfonds abgewickelt, wobei die Berechtigungen des IT-Systems den Aufgaben der Bediensteten angepasst waren. Eine „Laufliste“ dokumentierte, wer welchen Prozessschritt – von der Warenübernahme bis zur Rechnungs- bzw. Zahlungserfassung – zu verantworten hatte.

(3) Aufgabe der Lagerverwaltung war weiters eine jährlich durchzuführende Inventur der gesamten Artikelbestände. Die Inventur umfasste die Zählung der Uniformartikel im Haupt- und Ausgabelager sowie die Bestände der „Kreditorenlager“.¹⁵ Der Logistikleiter erstellte eine Inventur-Richtlinie, die den Ablauf der Inventur regelte. So wurden die Warenbestände in Zweier-Teams gezählt; über das Ergebnis der Inventur sowie zu den wesentlichen Abweichungen verfasste der Logistikleiter einen Bericht. In den Jahren 2014 und 2015 wurden die Kreditorenlager inventurmäßig nicht erfasst.

14.2

Der RH hob positiv hervor, dass von der Warenübernahme bis zur Warenauslieferung zweckmäßige Kontrollen, Funktionstrennungen und ein Vier-Augen-Prinzip gegeben und die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durchgängig nachvollziehbar und transparent waren.

Hinsichtlich der jährlich durchzuführenden Inventur wies der RH auf die vollständige Erfassung aller Lagerbestände des Bekleidungswirtschaftsfonds – auch der Kreditorenlagerbestände – hin.

Er empfahl daher dem Bekleidungswirtschaftsfonds, die Artikelbestände der Kreditorenlager ebenfalls in die jährlich durchzuführende Inventur aufzunehmen und im Inventurbericht anzuführen.

14.3

Das BMI sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.

¹⁵ Zur Fertigung der Repräsentationsuniformen sowie der Mehrzweckhosen erhielten die Lieferanten die Stoffe sowie Zusatzmaterialien (z.B. Knöpfe, Schulterspangen) vom Bekleidungswirtschaftsfonds beigestellt.

Auslieferung und Reklamation

15.1 (1) Die nachfolgende Tabelle stellt die Auftrags- bzw. Versandzahlen der Jahre 2011 bis 2015 dar:

Tabelle 4: Auftrags- und Versandzahlen 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011/2015
	Anzahl					in %
eingelangte Aufträge	37.037	47.196	52.645	50.127	52.952	+43,0
bestellte Uniformartikel	428.000	417.988	395.989	476.989	398.298	-6,9
Reklamationen – Uniformartikel	3.143	3.706	3.797	4.174	3.401	+8,2
ausgelieferte Pakete	49.051	60.098	56.732	77.160	71.173	+45,1
<i>davon</i>						
<i>externer Zustelldienst</i>	47.524	58.232	48.088	64.643	58.513	+23,1
<i>Selbstabholung</i>	1.527	1.866	1.300	2.369	2.713	+77,7
<i>Botendienst Wien</i>	–	–	7.344	10.148	9.947	–
	in EUR					in %
Versandkosten externer Zustelldienst	144.219	160.130	115.190	151.542	147.550	+2,3
Versandkosten je Paket – externer Zustelldienst	3,03	2,75	2,40	2,34	2,52	-16,9

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

Von 2011 bis 2015 war sowohl bei der Anzahl an eingelangten Aufträgen als auch bei den ausgelieferten Paketen ein Anstieg von mehr als 40 % zu verzeichnen; die Anzahl der bestellten Uniformartikel sank hingegen um rd. 6,9 %.

Die Auslieferung der Pakete erfolgte größtenteils über einen externen Zustelldienst; der Anteil der Lieferungen durch den externen Zustelldienst fiel von 2011 mit rd. 96,9 % auf rd. 82,2 % im Jahr 2015, da ab April 2013 das BMI dem Bekleidungswirtschaftsfonds eine Kraftfahrerin bzw. einen Kraftfahrer für Botendienste im Wiener Raum zur Verfügung stellte. Im Jahr 2015 wurden rd. 14,0 % der Pakete durch den Botendienst zugestellt.

Die Versandkosten für den externen Zustelldienst stiegen von 2011 bis 2015 um 3.331 EUR, das sind rd. 2,3 %. Da jedoch die Anzahl an ausgelieferten Paketen um rd. 23,1 % anstieg, sanken die Versandkosten des externen Zustelldienstes je ausgeliefertem Paket um rd. 16,9 %. Wenn die Pakete des Botendienstes durch den externen Zustelldienst zugestellt worden wären, hätte dies somit – entsprechend den Versandkosten je ausgeliefertem Paket des externen Zustelldienstes – im

Jahr 2014 rd. 24.000 EUR und 2015 rd. 25.000 EUR gekostet. Rund 3 % der Pakete holten die anspruchsberechtigten Bediensteten selbst ab.

Der Bekleidungswirtschaftsfonds übernahm für vier Anforderungen bzw. Aufträge pro Jahr die Versandkosten; ab dem fünften Auftrag erfolgte eine Verrechnung der Versandkosten an die Bediensteten.

(2) Reklamationen bzw. Warenrücksendungen wickelte der Bereich „Service/Reklamationen“ ab. Anspruchsberechtigte Bedienstete, die originalverpackte und ungefragene Uniformartikel retournierten (bspw. aufgrund der falschen Größe), erhielten eine Gutschrift auf das jeweilige Bekleidungskonto und die Uniformartikel wurden ins Haupt- bzw. Ausgabelager übernommen. Bei Qualitätsmängeln überprüfte der Bekleidungswirtschaftsfonds die retournierten Uniformartikel; bei begründeten Mängeln erfolgte von der jeweiligen Bestellreferentin bzw. vom Bestellreferenten eine Reklamation an die Lieferanten. Die Versandkosten für retournierte Uniformartikel waren von der Dienststelle zu tragen. Der Anteil der Reklamationen an den zu bearbeitenden Uniformartikeln lag im überprüften Zeitraum 2011 bis 2015 durchgängig unter einem Prozent.

15.2

Der RH hielt fest, dass trotz eines Rückgangs der Anzahl bestellter Uniformartikel von 2011 zu 2015 die Anzahl der zu bearbeitenden Aufträge bzw. auszuliefernden Pakete um mehr als 40 % anstieg. In diesem Zusammenhang sah er die Limitierung des kostenlosen Versands auf vier Aufträge bzw. Lieferungen pro Jahr als eine sinnvolle Maßnahme für einen wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen an.

Hinsichtlich des Botendienstes wies der RH vor dem Hintergrund sinkender Versandkosten je ausgeliefertem Paket des Zustelldienstes auf dessen Wirtschaftlichkeit hin; dem Bekleidungswirtschaftsfonds entstanden zwar durch den zur Verfügung gestellten Botendienst keine Versandkosten, jedoch setzte das BMI Ressourcen (Personal- und Sachaufwand) dafür ein.

Der RH empfahl daher dem BMI und dem Bekleidungswirtschaftsfonds, bei einer Neuausschreibung des externen Zustelldienstes die Wirtschaftlichkeit der Aufrechterhaltung eines eigenen Botendienstes für den Wiener Raum zu prüfen.

15.3

Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Wirtschaftlichkeit des eigenen Botendienstes überprüfen werde bzw. die ganzheitliche Effizienz (zwischen Bekleidungswirtschaftsfonds und Landespolizeidirektion Wien) im Vergleich zum externen Zustelldienst gesteigert werden solle.

Versorgung der Exekutivbeamten

Höhe der Ansprüche

16 Für die Erstausrüstung mit der Uniform erhielten die anspruchsberechtigten Bediensteten einmalig eine „Bekleidungseinlage“ in Höhe von 959,28 EUR. Für die Nachbeschaffung und Instandhaltung stand ihnen eine jährliche „Bekleidungspauschale“ in Höhe von 277,32 EUR (einschließlich „Reparaturpauschale“ von 52,32 EUR) zur Verfügung.¹⁶ Die Beträge waren grundsätzlich für den Ankauf von Uniformartikeln beim Bekleidungswirtschaftsfonds zu verwenden, unter bestimmten Voraussetzungen waren auch Barauszahlungen möglich (siehe **TZ 20**).

Die Höhe der Ansprüche war in internen Erlässen des BMI festgelegt und seit 1993 unverändert geblieben, zwischenzeitlich erfolgte lediglich die Umrechnung in Euro.

Anspruchsberechtigung (Bekleidungskonto)

17.1 (1) Der Bekleidungswirtschaftsfonds führte für die anspruchsberechtigten Bediensteten ein automationsunterstütztes Bekleidungskonto („Debitorenkonto“) mit den für die Verrechnung erforderlichen Stammdaten. Die personalführenden Stellen des BMI¹⁷ hatten ihm dazu sämtliche relevanten Änderungen (Beginn und Ende des Dienstverhältnisses, Karenzierung, Außerdienststellung, Versetzung, Sonderverwendung, Anspruch bei Dienst in Zivilkleidung) zeitnah (innerhalb eines Monats) mitzuteilen.¹⁸

Nach Anlage ihres Bekleidungskontos hatten die anspruchsberechtigten Bediensteten über das interne IT-System des BMI Zugang zum Webshop des Bekleidungswirtschaftsfonds und konnten im Rahmen ihrer jeweiligen Berechtigung Uniformartikel bestellen.

Die Daten der Debitorenkonten glich der Bekleidungswirtschaftsfonds halbjährlich mit den Daten der Personalverwaltung (PM-SAP), insbesondere hinsichtlich eventuell erforderlicher Anpassungen wegen noch nicht erfasster Pensionierungen, Karenzierungen, Austritten etc., ab.

¹⁶ Für exekutivdienstuntaugliche Bedienstete galt eine reduzierte Pauschale in Höhe von 187,56 EUR.

¹⁷ insbesondere Landespolizeidirektionen, aber auch einige Organisationseinheiten der Zentralstelle

¹⁸ Die Information betreffend die mitversorgten Justizwachebediensteten erfolgte im Rahmen monatlicher Meldungen des Justizwachemassafonds.

(2) Die Gutschrift der einmaligen Bekleidungseinlage auf dem Bekleidungskonto erfolgte nach Dienstantritt der Bediensteten. Die Bekleidungspauschale wurde den Anspruchsberechtigten automationsunterstützt – basierend auf den eingepflegten Stammdaten – halbjährlich zu den Stichtagen 1. Jänner und 1. Juli im Vorhinein gutgeschrieben („Aufbuchung“).¹⁹ Bei verspätet gemeldeten bzw. bekannt gewordenen Änderungen nahm der Bekleidungswirtschaftsfonds lückenlos entsprechende Nachverrechnungen (nachträgliche Aufbuchung oder Kürzung aufgebuchter Pauschalen) vor.

Bei Ausscheiden aus dem Dienst bestehende Guthaben verblieben dem Bekleidungswirtschaftsfonds. In Ausnahmefällen bestehende Schulden²⁰ wurden bei den anspruchsberechtigten Bediensteten eingefordert bzw. konnten durch Rückgabe bestimmter weiterverwendbarer Uniformartikel ausgeglichen werden (siehe [TZ 18](#)).

17.2

Der RH hielt positiv fest, dass der Bekleidungswirtschaftsfonds die Anspruchsberechtigungen der Exekutivbediensteten lückenlos prüfte sowie erforderliche Nachverrechnungen genauestens vornahm. Eine zusätzliche Kontrolle der Anspruchsberechtigungen war dadurch gegeben, dass die Exekutivbediensteten auch im internen IT-System des BMI registriert sein mussten, um über den Webshop des Bekleidungswirtschaftsfonds Uniformartikel bestellen zu können.

Bezug der Dienstbekleidung

18.1

(1) Die nachfolgende Tabelle stellt die Anzahl der anspruchsberechtigten Bediensteten von 2011 bis 2016 dar:

Tabelle 5: Anspruchsberechtigte Bedienstete von 2011 bis 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2011/2016
	Anzahl						in %
anspruchsberechtigte Bedienstete	30.611	30.797	30.884	30.701	30.916	31.275	+2,2
<i>davon</i>							
<i>Polizei</i>	27.459	27.640	27.776	27.605	27.770	28.085	+2,3
<i>Justizwache</i>	3.152	3.157	3.108	3.096	3.146	3.190	+1,2

jeweils zum 1. Jänner

Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

¹⁹ Halbjährliche Gutschrift ab dem Jahr 2016, bis 2015 erfolgte die gesamte Gutschrift bereits zu Jahresbeginn.

²⁰ Überziehungen des Bekleidungskontos waren grundsätzlich nicht zulässig, konnten in Einzelfällen aber durch rückwirkende Kürzung von Aufbuchungen (z.B. bei Bekanntwerden des Ausscheidens) entstehen.

Zur Anforderung der Dienstbekleidung stellte der Bekleidungswirtschaftsfonds den Bediensteten einen Webshop zur Verfügung. Rund 31.000 anspruchsberechtigte Bedienstete, davon rd. 10 % Justizwachebedienstete, nutzten den Webshop zur Anforderung ihrer Dienstbekleidung bzw. der Reparatur- und Bekleidungs-pauschalen (siehe [TZ 16](#)). Der Zugang zum Webshop erfolgte über die Startseite des BMI-Intranet. Über Neuigkeiten, Änderungen oder Abverkauf von Restbeständen informierte der Bekleidungswirtschaftsfonds auf der Startseite des Webshops. Zudem erhielten die anspruchsberechtigten Bediensteten von der Hotline des Bekleidungswirtschaftsfonds Unterstützung bei Anfragen rund um den Webshop.

(2) Jede Anforderung über den Webshop generierte automatisch einen Auftrag im IT-System des Bekleidungswirtschaftsfonds, der – wie unter [TZ 14](#) dargestellt – ausgeliefert bzw. dem Bekleidungskonto der bzw. des anspruchsberechtigten Bediensteten (siehe [TZ 17](#)) verrechnet wurde. Anforderungen unter Verwendung des Guthabens einer Bediensteten bzw. eines Bediensteten zugunsten anderer waren gemäß Massavorschrift unzulässig. Der RH stellte jedoch bei der Überprüfung von Aufträgen fest, dass teilweise Anforderungen nicht zur Deckung des eigenen Bedarfs dienten. Mit dem Ausscheiden aus dem Dienst hatten die anspruchsberechtigten Bediensteten entsprechend der Massavorschrift die Uniformartikel abzuführen. Die Schätzung des Wertes der abgeführten Uniformartikel hatte durch eine Schätzungskommission stattzufinden. Eine Abfuhr von Uniformartikeln mittels Schätzungskommission erfolgte seit 2015.

18.2

Der RH erachtete den Webshop einschließlich der IT-gestützten Auftragsabwicklung als zweckmäßige Vorgangsweise, um die rd. 31.000 anspruchsberechtigten Bediensteten mit Uniformartikeln zu versorgen. Er bemängelte, dass entgegen der Massavorschrift offenbar Anforderungen nicht nur für den Eigenbedarf, sondern auch für andere vorgenommen wurden. Der RH maß diesem Umstand deshalb Bedeutung bei, weil dadurch das System der individuellen Bekleidungs-gutschrift in Frage gestellt wurde und bei polizeispezifischen Artikeln eine missbräuchliche Verwendung nicht ausgeschlossen werden konnte. Zudem hielt der RH kritisch fest, dass erst seit 2015 eine Schätzungskommission bestand, obwohl bereits die Massavorschrift aus dem Jahre 1950 eine solche vorsah.

[Hinsichtlich der Verwendung eines Guthabens anspruchsberechtigter Bediensteter zugunsten anderer empfahl der RH dem Bekleidungswirtschaftsfonds, durch Informationen im Webshop auf die Unzulässigkeit hinzuweisen und mittels stichprobenmäßiger Kontrollen bei der Auftragsabwicklung derartiges möglichst zu unterbinden.](#)

18.3

Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass entsprechende Informationen im Webshop ersichtlich gemacht würden. Stichproben würden – abhängig vom zur Verfügung stehenden Personal – im Zuge der Warenausgabe durchgeführt.

Verrechnung mit den Anspruchsberechtigten und Preisgestaltung

19.1

(1) Die den Anspruchsberechtigten verrechneten Preise legte der Bekleidungswirtschaftsfonds in der Regel nach jeder neuen Ausschreibung eines Uniformartikels neu fest. Die Verkaufspreise errechnete er dabei jeweils als (gewogenen) Mischpreis aus dem Einkaufspreis der Neuvergabe (bestellte Gesamtmenge einschließlich optionaler Menge) und des Restlagerbestands. Zugehörige Beistellungen (z.B. Ärmelabzeichen) wurden gegebenenfalls in den Verkaufspreis einkalkuliert. Die jeweils aktuellen Verkaufspreise der einzelnen Uniformartikel waren für die Anspruchsberechtigten im Webshop ersichtlich. Bei bestimmten Uniformartikeln (Mehrzweckjacke, Überhose, Einsatzstiefel, Regenjacke) übernahm das BMI 40 % des kalkulierten Verkaufspreises in Form einer sogenannten „Schutzfunktionsabgeltung“, d.h. das Bekleidungskonto der Exekutivbediensteten wurde letztlich nur mit 60 % des eigentlichen Wertes belastet.²¹

Der Bekleidungswirtschaftsfonds deckte somit aus dem „Verkauf“ der Uniformartikel an die Anspruchsberechtigten exakt den Wareneinsatz (Einkaufswert) ab. Andere Ausgaben des Fonds trug entweder das BMI unmittelbar (insbesondere Personal- und Raumkosten) oder der Bekleidungswirtschaftsfonds finanzierte diese selbst insbesondere aus Skontoerträgen²² (Versandkosten).

(2) Bei Auslieferung der bestellten Artikel belastete der Bekleidungswirtschaftsfonds das Bekleidungskonto der Exekutivbediensteten mit den festgelegten Verkaufspreisen. Bestellungen über das bestehende Guthaben hinaus konnten gegen Überweisung des entsprechenden Betrages an den Bekleidungswirtschaftsfonds vorgenommen werden.

19.2

Der RH hielt fest, dass die den Anspruchsberechtigten verrechneten Preise exakt den Wareneinsatz abdeckten. Damit war die Aufrechterhaltung des bereits aufgebauten Lagerbestands und die laufende Versorgung der Bediensteten mit Dienstbekleidung gesichert. Substanzielle Änderungen (etwa grundlegende Änderungen bei der Uniformierung) wären durch den Bekleidungswirtschaftsfonds allerdings nicht selbst finanzierbar und würden eine zusätzliche Mittelbereitstellung durch das BMI erfordern.

²¹ Die Schutzfunktion konnte innerhalb der vorgegebenen Tragedauer (Richtzeit) nur einmal in Anspruch genommen werden, bei jeder weiteren Anschaffung des Uniformartikels während der Richtzeit wurde den Exekutivbediensteten der volle Wert verrechnet.

²² bei der Kalkulation der Verkaufspreise nicht berücksichtigt

Barauszahlungen

20.1

(1) Der Bekleidungswirtschaftsfonds zahlte den anspruchsberechtigten Bediensteten, sofern diese einen entsprechenden Antrag²³ stellten und über ein ausreichendes Guthaben verfügten, jährlich eine Reparaturpauschale (52,32 EUR) sowie bestimmte Anteile der Bekleidungspauschale (zur Deckung der Aufwendungen für Zivilkleidung) als sogenannten Bekleidungsbeitrag bar aus. Der auszahlbare Anteil des Bekleidungsbeitrags betrug in der Regel maximal 30 % (67,50 EUR jährlich). Bei Exekutivbediensteten des BMI, die ihren Dienst (überwiegend) in Zivil zu versehen hatten²⁴, lag der Anteil abhängig von der dienstlichen Verwendung bei maximal 75 % oder 100 % (168,75 EUR bzw. 225,00 EUR jährlich).

Die Auszahlung erfolgte über die Applikation Bundesbesoldung mit dem Bezug der bzw. des jeweiligen Exekutivbediensteten. Die dafür erforderlichen Daten übermittelte der Bekleidungswirtschaftsfonds mittels Datenträger an die Bundesrechenzentrum GmbH. Zur Deckung der Auszahlungen über das Bundesbudget überwies er den ausbezahlten Gesamtbetrag dem BMI.

In den Jahren 2011 bis 2015 zahlte der Bekleidungswirtschaftsfonds insgesamt folgende Beträge aus:

Tabelle 6: Barauszahlungen an anspruchsberechtigte Bedienstete durch den Bekleidungswirtschaftsfonds insgesamt

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
	in Mio. EUR					in %
Polizei	2,34	2,62	2,73	3,04	2,58	+10,2
Justizwache	0,08	0,10	0,12	0,09	0,10	+18,3
Barauszahlungen gesamt	2,43	2,72	2,85	3,13	2,68	+10,5

Rundungsdifferenzen möglich

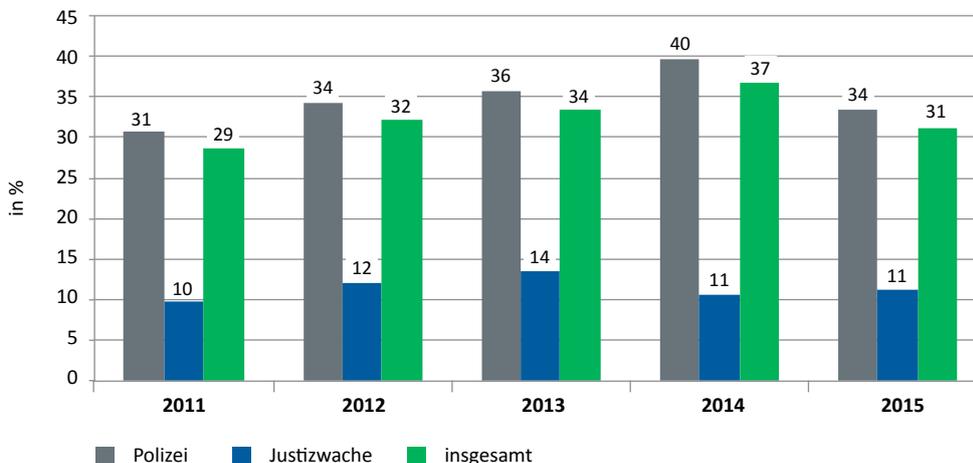
Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

Der Anteil der bar ausbezahlten Beträge an den gesamten den anspruchsberechtigten Bediensteten zur Verfügung stehenden Jahrespauschalen stellte sich von 2011 bis 2015 wie folgt dar:

²³ Antrag und Bearbeitung erfolgte automationsunterstützt über den Webshop.

²⁴ Dies betraf insbesondere den Kriminaldienst.

Abbildung 3: Anteil der Barauszahlungen an den zur Verfügung stehenden Mitteln



Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

Demnach war der Anteil der Barauszahlungen an den zur Verfügung stehenden Jahrespauschalen bei der Polizei regelmäßig höher als ein Drittel. Bei der Justizwache lag dieser Anteil bei knapp über 10 %. Der niedrigere Anteil war teilweise dadurch begründet, dass es bei der Justizwache im Gegensatz zur Polizei keine Bedienstete mit einem Anspruch auf Barauszahlung von mehr als 30 % gab.

(2) Bestimmte Bekleidungsteile durften die Bediensteten selbst ankaufen und erhielten die angefallenen Kosten (bis zum festgelegten Höchstpreis) gegen Rechnungsvorlage und Belastung des Bekleidungskontos refundiert. Im Bereich der durch den Bekleidungswirtschaftsfonds bereitgestellten Uniformartikel betraf dies allerdings nur wenige Einzelfälle.²⁵

20.2

Der RH hielt kritisch fest, dass der Bekleidungswirtschaftsfonds jährlich bis zu 3 Mio. EUR und damit rund ein Drittel der zur Verfügung stehenden Mittel bar an die anspruchsberechtigten Bediensteten zur Deckung von Ausgaben für Zivilkleidung bzw. als Reparaturpauschale auszahlte. Seiner Ansicht nach standen diese Zahlungen im Spannungsverhältnis zum Auftrag des Bekleidungswirtschaftsfonds, den Bediensteten die notwendige Dienstbekleidung zur Verfügung zu stellen, und wiesen den Charakter von Nebengebühren auf.

Der RH empfahl dem BMI, Überlegungen hinsichtlich einer Einstellung von Barauszahlungen als Vergütung für das Tragen von Zivilkleidung über den Bekleidungswirtschaftsfonds anzustellen.

²⁵ ausschließlich Pumps für weibliche Exekutivbedienstete zur Repräsentationsuniform

20.3

Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Bestimmungen für die Barauszahlungen bis 100 % bzw. 75 % der jährlichen Bekleidungspauschale darauf abzielen würden, den Exekutivbediensteten, die aufgrund der Besonderheit ihres Dienstes diesen ausschließlich oder vorwiegend in Zivil verrichten müssen, einen Zuschuss zum Ankauf der nötigen Zivilkleidung zu leisten. In bestimmten Verwendungen sei unter Umständen spezielle Kleidung erforderlich, die privat gar nicht getragen werden könne. Der Großteil dieser Bediensteten müsse auch über eine tragfähige Repräsentationsuniform bzw. eine tragfähige Einsatzuniform verfügen. Weiters stehe den Bediensteten frei, andere Massasorten, die nicht sofort als Teil einer Polizeiuniform erkennbar sind (wie Schuhe, Funktionsunterwäsche), abzurufen und zur Zivilkleidung auch im Dienst zu tragen. Damit sei es nicht jedem Bediensteten möglich, sich die volle Bekleidungspauschale jährlich auszahlen zu lassen. Eine ersatzlose Streichung der Barauszahlungen würde von den in Zivil Dienst verrichtenden Exekutivbediensteten jedenfalls als Schlechterstellung gegenüber den uniformierten Bediensteten aufgefasst werden.

Das BMI wies weiters darauf hin, dass die Möglichkeit zur Barauszahlung von bis zu 30 % der jährlichen Bekleidungspauschale nicht von allen Bediensteten in Anspruch genommen werde. Die Barauszahlungsmöglichkeit schaffe einen Anreiz, mit den Uniformsorten pfleglicher umzugehen. Es zeichne sich daher mittlerweile der Trend ab, dass sich die Tragfähigkeit bei bestimmten Uniformsorten verlängert, was einen kostendämpfenden Effekt habe.

20.4

Der RH wies nochmals darauf hin, dass der Zweck des Bekleidungswirtschaftsfonds die Bereitstellung der notwendigen Dienstbekleidung und nicht die Leistung von Barauszahlungen für den Ankauf von Zivilkleidung ist. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Finanzierung und Rechnungswesen

Mittelbedarf bzw. –bereitstellung

21.1

Zur Finanzierung der Aufgaben ersetzten BMI und BMJ (für die mitbetreuten Justizwachebediensteten) dem Bekleidungswirtschaftsfonds laufend die den Bekleidungskonten gutgeschriebenen Beträge aus dem Bundeshaushalt.²⁶ Der Bekleidungswirtschaftsfonds forderte die entsprechenden Mittel monatlich (Bekleidungspauschalen und Nachverrechnungen) bzw. quartalsmäßig (Bekleidungseinlagen und Schutzfunktionsabgeltungen²⁷) beim BMI an. Das BMJ leistete zweimal jährlich²⁸ Anzahlungen mit einer endgültigen Abrechnung am Jahresende.

Die Mittelbereitstellung für den Bekleidungswirtschaftsfonds aus dem Bundeshaushalt stellte sich in den Jahren 2011 bis 2015 – getrennt nach BMI und BMJ – wie folgt dar:

Tabelle 7: Mittelbereitstellung für den Bekleidungswirtschaftsfonds aus dem Bundeshaushalt

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
	in Mio. EUR					in %
BMI	9,37	8,99	8,87	8,92	8,92	-4,8
<i>davon</i>						
<i>Bekleidungseinlage</i>	0,95	0,84	0,88	0,81	0,79	-17,6
<i>Bekleidungspauschale</i>	7,60	7,65	7,66	7,68	7,70	+1,3
<i>Schutzfunktionsabgeltung</i>	0,81	0,50	0,33	0,43	0,43	-47,2
BMJ	0,88	0,98	0,92	0,98	0,96	+8,5
<i>davon</i>						
<i>Bekleidungseinlage</i>	0,04	0,13	0,06	0,11	0,08	+117,5
<i>Bekleidungspauschale</i>	0,85	0,85	0,86	0,87	0,88	+4,0
Budgetmittel insgesamt	10,25	9,97	9,79	9,90	9,88	-3,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

²⁶ Die Beträge errechnete der Bekleidungswirtschaftsfonds anhand monatlicher Auswertungen seiner Debitorenverwaltung – aufgeschlüsselt nach Zugehörigkeit der Massateilnehmerinnen und –teilnehmer zu den jeweiligen Dienstbehörden bzw. Dienststellen (Detailbudgets).

²⁷ Bei einzelnen Uniformartikeln bezahlte das BMI zusätzlich 40 % des kalkulierten Verkaufspreises.

²⁸ ab dem Jahr 2016, zuvor Monatsquoten

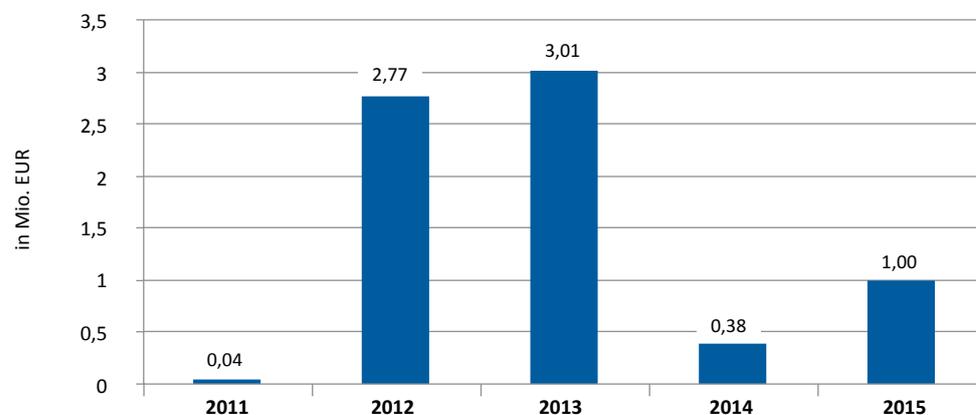
Zusätzlich trug das BMI die Zweckaufwendungen des Bekleidungswirtschaftsfonds; dies betraf insbesondere die Kosten für Wirtschaftsprüfungen, Materialprüfungen und die Wartung der IT-Anwendung.

21.2 Der RH hielt fest, dass der Finanzierungsbedarf des Bekleidungswirtschaftsfonds aus dem Bundeshaushalt jährlich bei insgesamt rd. 10 Mio. EUR lag. Davon entfielen rd. 9 Mio. EUR auf das BMI für die Uniformierung der Polizei und rd. 1 Mio. EUR auf das BMJ für die mitbetreute Justizwache.

Geldbestand – Liquidität

22.1 Der Bekleidungswirtschaftsfonds verwendete die aus dem Bundeshaushalt bereitgestellten Mittel laufend für den Ankauf von Uniformartikeln zur Versorgung der Anspruchsberechtigten bzw. für die Aufrechterhaltung der erforderlichen Lagerbestände. Der Geldbestand (liquide Mittel) konnte dabei, u.a. abhängig von den Bedarfsplanungen, schwanken. Der Geldbestand am Jahresende stellte sich in den Jahren 2011 bis 2015 wie folgt dar:

Abbildung 4: Geldbestand des Bekleidungswirtschaftsfonds zum Jahresende



Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

Die Geldmittel befanden sich ausschließlich auf dem täglich fälligen Girokonto. Der Bekleidungswirtschaftsfonds verfügte zusätzlich über ein Termineinlagenkonto, das er aber seit 2012 nicht mehr verwendete. Der Zinssatz betrug aktuell bei beiden Konten 0,01 %.

Der Bekleidungswirtschaftsfonds konnte die monatlichen Zuweisungen des BMI nicht vollständig für laufende Beschaffungen einsetzen: Um am Jahresende ausreichend Mittel für die anfallenden Barauszahlungen von rd. 3 Mio. EUR zur Verfügung zu haben (siehe **TZ 20**), musste er während des Jahres laufend Geldmittel zurücklegen („ansparen“). Beispielsweise wies das Girokonto im Juni 2016 einen

Kontostand von rd. 1,5 Mio. EUR auf. Der Bekleidungswirtschaftsfonds verfügte damit unterjährig über erweiterten Spielraum bei den liquiden Mitteln, etwa für ungeplante oder vorzuziehende Beschaffungen, dem Bundeshaushalt standen diese Mittel dadurch aber nicht mehr zur Verfügung.

- 22.2** Der RH hielt fest, dass beim Bekleidungswirtschaftsfonds regelmäßig Budgetmittel des Bundes bis zu einer Höhe von 3 Mio. EUR bei äußerst geringer Verzinsung (0,01 %) gebunden waren. Durch die Abwicklung der Uniformierung über das Massasystem und einen eigenen Fonds entstanden somit finanzielle Nachteile gegenüber einer Finanzierung unmittelbar aus dem Bundeshaushalt. Diesen standen allerdings deutlich stärker wiegende Vorteile in anderen Bereichen (z.B. Bedarfsprüfung, Serviceorientierung, Beschaffung, Verrechnung) gegenüber, die für die Beibehaltung des Massasystems sprachen (siehe [TZ 26](#)).

Rechnungskontrolle und Zahlungsverkehr

- 23.1** Die Rechnungsführung des Bekleidungswirtschaftsfonds brachte die im Vorfeld durch die zuständigen Bediensteten (sachlich und rechnerisch) geprüften und buchhalterisch erfassten Eingangsrechnungen zur Auszahlung. Die Zahlung erfolgte mittels von zwei zeichnungsberechtigten Bediensteten²⁹ unterschriebenen Erlagscheinen. Die Zahlungsanweisungen wurden etwa einmal wöchentlich in einem Sammelauftrag zusammengefasst und physisch zur Bank gebracht. Die aufgrund der einlangenden Kontoauszüge vorzunehmenden Verrechnungen erfolgten ebenfalls nach sachlicher und rechnerischer Belegprüfung sowie entsprechender schriftlicher Anordnung des geschäftsführenden Leiters.

- 23.2** Der RH hielt fest, dass sowohl die Rechnungserfassungen als auch die Zahlungsanweisungen durchgängig nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgten.

Im Hinblick auf den durch die regelmäßige physische Belegübermittlung an die Bank entstehenden Zeitaufwand und Ressourceneinsatz empfahl er dem Bekleidungswirtschaftsfonds, eine Umstellung des Zahlungsverkehrs auf Online-Banking zu prüfen.

- 23.3** Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Umsetzung der Empfehlung geprüft werde.

²⁹ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren gemäß Unterschriftsprobenblatt insgesamt fünf Bedienstete für das Konto des Bekleidungswirtschaftsfonds zeichnungsberechtigt.

Organisation (Zuverlässigkeit) des Rechnungswesens

24.1 Der Bekleidungswirtschaftsfonds bildete seine Geschäftsprozesse mit einer auf die spezifischen Bedürfnisse adaptierten Standardsoftware (Microsoft Dynamics AX) ab.³⁰ Die Datenerfassung erfolgte originär (einmalig) durch die jeweiligen Sachbearbeiter der Logistik (Warenübernahme, Lagerführung, Auslieferung), der Kreditoren- und Debitorenverwaltung sowie der Rechnungsführung. Die für die Finanzbuchhaltung relevanten Vorgänge wurden dort parallel und unmittelbar mitverrechnet.

Die Berechtigungen der Bediensteten beschränkten sich auf die in ihrer jeweiligen Zuständigkeit liegenden Prozesse. Der Bekleidungswirtschaftsfonds verfügte weder über eine gesamthafte Systembeschreibung noch über Hilfestellungen für die Benutzerinnen und Benutzer in Form von Prozess- oder Rollenbeschreibungen. Die Bediensteten waren lediglich durch die mit der Umsetzung beauftragte Softwarefirma in ihrem Aufgabengebiet eingeschult und anfangs laufend unterstützt worden.

24.2 Der RH hielt positiv fest, dass der Bekleidungswirtschaftsfonds zur Abbildung seiner Geschäftsprozesse eine bedarfsgerechte IT-Anwendung einsetzte, die sowohl die spezifischen Anforderungen an die Logistik (Einkauf, Lagerhaltung, Auslieferung) und die Verrechnung mit den Anspruchsberechtigten (Debitoren) als auch an die Zuverlässigkeit des Rechnungswesens erfüllte. Er kritisierte allerdings, dass der Bekleidungswirtschaftsfonds dazu weder über eine gesamthafte Systembeschreibung noch über Prozess- oder Rollenbeschreibungen als Hilfestellung für die Benutzerinnen und Benutzer verfügte. Damit fehlten auch wesentliche Grundlagen für die Aufrechterhaltung von Know-how bei Ausscheiden von Bediensteten.

Der RH empfahl dem Bekleidungswirtschaftsfonds, solche Beschreibungen bzw. Anleitungen für die wesentlichen Verrechnungsprozesse zu erstellen.

24.3 Das BMI sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung zu. Die Erstellung eines Handbuchs für die Kernaufgaben solle im Jahr 2017 vorangetrieben werden.

Rechnungsabschlüsse

25.1 (1) Der Bekleidungswirtschaftsfonds erstellte seine Rechnungsabschlüsse seit dem Geschäftsjahr 2010 nach den Vorgaben der Rechnungslegungsverordnung des RH, zuvor waren diese unvollständig. Im Bundesrechnungsabschluss veröffentlichte der RH erstmals den Jahresabschluss 2011. Seit dem Jahresabschluss 2012 erfolgte

³⁰ seit dem Jahr 2002, zuvor standen händische Karteikarten in Verwendung

eine Prüfung der Abschlussrechnungen durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen, das durchgängig den uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilte.

(2) Die Jahresbilanzen des Bekleidungswirtschaftsfonds wiesen die Summe der Guthaben auf den Bekleidungskonten der Anspruchsberechtigten als Verbindlichkeit korrekt aus. Die davon noch nicht durch das BMI (bzw. BMJ) refundierten Pauschalen (Gutschriften) schienen als entsprechende Forderung auf.

Die Bewertung des Wareneinsatzes bzw. der Warenvorräte erfolgte – durch die IT-Anwendung gesteuert – auf Basis des FIFO-Verfahrens.³¹ Aufgrund verrechnungstechnischer Besonderheiten war der Warenvorrat in der Bilanz regelmäßig leicht unterbewertet.³² Aus der jährlichen Inventur ergab sich in den vom RH überprüften fünf Jahren von 2011 bis 2015 vier Mal eine buchmäßige Bestandsmehrung und in einem Jahr eine Bestandsminderung.

Die wesentlichen Bilanzdaten stellten sich zum jeweiligen Stichtag 31. Dezember wie folgt dar:

Tabelle 8: Bilanzdaten des Bekleidungswirtschaftsfonds jeweils zum 31. Dezember 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011/2015
	in Mio. EUR					in %
Lagerbestand Uniformen	11,77	12,00	11,37	13,82	13,26	+12,7
Forderungen aus der Refundierung von Pauschalen an BMI und BMJ	2,26	0,33	0,44	0,34	0,43	-80,9
Geldbestand (Bankguthaben, Bargeld)	0,04	2,77	3,01	0,38	1,00	+2.485,0
Summe Aktiva	14,06	15,10	14,81	14,54	14,69	+4,4
Verbindlichkeiten bei den Anspruchsberechtigten (Summe der Massaguthaben)	9,09	10,02	11,09	10,69	10,87	+19,6
Verbindlichkeiten bei Lieferanten	0,79	0,67	0	0,39	0,16	-80,0
Eigenkapital	4,19	4,41	3,72	3,47	3,66	-12,6
Summe Passiva	14,06	15,10	14,81	14,54	14,69	+4,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bekleidungswirtschaftsfonds; RH

³¹ First In – First Out; es wird davon ausgegangen, dass die zuerst angekauften (gelagerten) Artikel auch zuerst wieder verkauft (dem Lager entnommen) werden; d.h. die Bewertung des Wareneinsatzes erfolgt zu den älteren und jene des Lagerbestands zu den neueren Einkaufspreisen. Die Massavorschrift sah die Auslieferung der Uniformartikel nach diesem Grundsatz vor.

³² Ein Grund lag darin, dass die Umsatzsteuer (Vorsteuer) beim Ankauf von Uniformartikeln sofort als Aufwand gebucht, d.h. der Lagerbestand netto bewertet wurde, der „Verkauf“ an die Exekutivbediensteten allerdings mit dem Bruttowert erfolgte und die Umsatzsteuer erst zu diesem Zeitpunkt als Ertrag realisiert wurde; der Bekleidungswirtschaftsfonds war nicht umsatzsteuerpflichtig. Ein weiterer Grund war, dass bei der Konfektionierung von Uniformartikeln der Stoffverbrauch sofort als Wareneinsatz gebucht und der Lagerbestand nur mehr mit den Konfektionierungskosten bewertet wurde.

Die Bilanzen zeigten, dass die Summe der Guthaben der Anspruchsberechtigten zwischen 2011 und 2015 von rd. 9,1 Mio. EUR auf rd. 10,9 Mio. EUR angestiegen war. Dem stand im gleichen Zeitraum eine Erhöhung der Lagerbestände von rd. 11,8 Mio. EUR auf rd. 13,3 Mio. EUR gegenüber. Die Höhe des Eigenkapitals bewegte sich im überprüften Zeitraum zwischen rd. 3,5 Mio. EUR und rd. 4,4 Mio. EUR.

25.2

Der RH hielt fest, dass die Rechnungsabschlüsse des Bekleidungswirtschaftsfonds den unternehmens- und haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprachen und die Vermögenslage (Forderungen und Schulden) grundsätzlich korrekt darstellten. Allerdings bestanden beim Warenvorrat stille Reserven, weil aus verrechnungstechnischen Gründen der Wert der Lagerbestände regelmäßig unter dem tatsächlichen Wert ausgewiesen war.

Massa- und Etatsystem

26.1

Der RH und die Interne Revision des BMI hatten in ihren Prüfungen (siehe [TZ 4](#)) als Alternative zur Schaffung einer ausreichenden Rechtsgrundlage für den Bekleidungswirtschaftsfonds die Eingliederung in das Budget des BMI bzw. gänzliche Umstellung auf ein „Etatsystem“ (siehe dazu [TZ 2](#)) empfohlen. Ein Vergleich der Vor- und Nachteile der möglichen Modelle (Varianten) stellte sich auf Grundlage der aktuellen Erhebungen des RH wie folgt dar:

Tabelle 9: Varianten für die Versorgung der Exekutivbeamten mit Uniformartikeln – Vor- und Nachteile

	Eigenständiger Massafonds	Massasystem im Budget des BMI	Gänzliche Umstellung auf Etatsystem
Bedarfsprüfung	<ul style="list-style-type: none"> • Bedarf durch die Exekutivbediensteten bestimmt, durch die Höhe der Pauschale limitiert; • keine Bedarfsprüfung durch Vorgesetzte bzw. zuständige Stellen im BMI erforderlich, unbürokratische Abwicklung; • für Exekutivbedienstete im Rahmen der Uniformierungsvorschrift Auswahlmöglichkeiten 		<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung Bedarf durch zuständige Stellen im BMI • laufende Bedarfsprüfung erforderlich, verbunden mit entsprechender Bürokratie und Ressourcen • Risiko, dass nicht gewünschte oder benötigte Uniformartikel ausgegeben werden
Serviceorientierung	<ul style="list-style-type: none"> • rasche und einfache Anforderung über Webshop 		<ul style="list-style-type: none"> • Anforderungen über Hierarchie, zeitliche Verzögerungen möglich
Mittelbereitstellung Liquidität	<ul style="list-style-type: none"> • Budgetmittel (aktuell bis zu einer Höhe von 3 Mio. EUR) beim Fonds gebunden (siehe dazu die Empfehlung des RH in TZ 20, wonach Barauszahlungen über den Bekleidungswirtschaftsfonds einzustellen wären; insoweit wäre ein niedriger Geldmittelbestand erforderlich) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inanspruchnahme von Budgetmitteln erst bei tatsächlichem Bedarf 	
Beschaffung	<ul style="list-style-type: none"> • in der Regel kürzere Vorlaufzeit für Beschaffung, Budgetmittel durch Pauschalen sichergestellt 		<ul style="list-style-type: none"> • Beschaffung abhängig von Budgetlage, Gefahr von Verzögerungen und Entstehen von Versorgungsengpässen, weil Budget prioritär für andere Zwecke verwendet wird
Verrechnung	<ul style="list-style-type: none"> • ausschließliche Nutzung des bedarfsorientierten IT-Systems (Logistik, Debitoren, Kreditoren); • einmalige Datenerfassung, in der Finanzbuchhaltung simultan gebucht; • eigener Rechnungsabschluss des Fonds, im Bundesrechnungsabschluss als Beteiligung des Bundes ausgewiesen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vollständige Abbildung des Massasystems in der Haushaltsverrechnung des Bundes erfordert Programmieraufwand und erhebliche Kosten (SAP-Lizenzen). • Verwendung des auf das Massasystem zugeschnittenen IT-Systems weiter möglich, zusätzlich allerdings Schnittstelle zur laufenden Verbuchung in Haushaltsverrechnung – mit zusätzlichen Kosten und Fehlerrisiken – erforderlich. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verrechnung ausschließlich in der Haushaltsverrechnung des Bundes

grüne Schrift: Vorteile, rote Schrift: Nachteile, schwarze Schrift: neutral

Quelle: RH

26.2

Der RH hielt fest, dass nach Abwägung der Vor- und Nachteile die Bereitstellung der Uniformartikel im sogenannten Massasystem durch einen eigenständigen Fonds die zweckmäßigste und wirtschaftlichste Variante darstellte. Er verwies aber nochmals auf seine Empfehlung, eine ausreichende Rechtsgrundlage für die eigene Rechtspersönlichkeit des Bekleidungswirtschaftsfonds zu schaffen (siehe [TZ 4](#)).

Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI und Bekleidungswirtschaftsfonds

- (1) Es sollten zeitgerecht Maßnahmen im Hinblick auf eine Verjüngung des Personalstands des Bekleidungswirtschaftsfonds und eine Reduzierung der weit überdurchschnittlich hohen Krankenstände getroffen werden. Dabei wäre auch eine umfassende Know-how-Weitergabe sicherzustellen. (TZ 10)
- (2) Es sollten die Ursachen der weit überdurchschnittlichen Krankenstände analysiert und darauf basierend Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsvorsorge gesetzt werden. (TZ 10)
- (3) Bei einer Neuausschreibung des externen Zustelldienstes wäre die Wirtschaftlichkeit der Aufrechterhaltung eines eigenen Botendienstes für den Wiener Raum zu prüfen. (TZ 15)

BMI

- (4) Es sollte eine eindeutige gesetzliche Grundlage für die Ausstattung des Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen werden. In diesem Zusammenhang wäre eine Errichtung nach dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz analog zu anderen Fonds des BMI zu prüfen. (TZ 4)
- (5) Mittelfristig wären der tatsächliche Personalstand dem errechneten Planbedarf anzupassen und dem Bekleidungswirtschaftsfonds die erforderliche Anzahl an Arbeitsplätzen fix zuzuweisen. (TZ 10)
- (6) Exekutivbedienstete wären grundsätzlich ausbildungsadäquat und nicht für Tätigkeiten in der Verwaltung der Zentralstelle zu verwenden. (TZ 10)
- (7) Es wären zeitnah neue, den aktuellen Aufgaben und Tätigkeiten des Bekleidungswirtschaftsfonds entsprechende Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen in Kraft zu setzen. Dabei wäre auch sicherzustellen, dass für gleiche Aufgabenstellungen einheitliche Bewertungen festgelegt werden. (TZ 11)

- (8) Es sollten Überlegungen hinsichtlich einer Einstellung von Barauszahlungen als Vergütung für das Tragen von Zivilkleidung über den Bekleidungswirtschaftsfonds angestellt werden. (TZ 20)

Bekleidungswirtschaftsfonds

- (9) Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Kuratoriums des Bekleidungswirtschaftsfonds wären in der Satzung eindeutig zu definieren. (TZ 6)
- (10) Das Kuratorium des Bekleidungswirtschaftsfonds sollte die Satzung hinsichtlich der halbjährlichen Sitzungen einhalten. (TZ 7)
- (11) Die Kontrollen des Kuratoriums sowie die Berichterstattung an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Inneres wären nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 7)
- (12) Das Kuratorium des Bekleidungswirtschaftsfonds sollte in Hinkunft den Wirtschaftsplan zeitnah zu Beginn des jeweiligen Wirtschaftsjahres beschließen. (TZ 12)
- (13) Der Wirtschaftsplan wäre insbesondere hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Budgetmittel zur Finanzierung des geplanten Bedarfs zu adaptieren. (TZ 12)
- (14) Die Artikelbestände der Kreditorenlager wären in die jährlich durchzuführende Inventur aufzunehmen und im Inventurbericht anzuführen. (TZ 14)
- (15) Auf die Unzulässigkeit der Verwendung eines Guthabens anspruchsberechtigter Bediensteter zugunsten anderer wäre durch Informationen im Webshop hinzuweisen bzw. wäre eine solche Verwendung mittels stichprobenmäßiger Kontrollen in der Auftragsabwicklung möglichst zu unterbinden. (TZ 18)
- (16) Eine Umstellung des Zahlungsverkehrs des Bekleidungswirtschaftsfonds auf Online-Banking sollte geprüft werden. (TZ 23)

- (17) Für die wesentlichen Verrechnungsprozesse der beim Bekleidungswirtschaftsfonds eingesetzten IT-Anwendung sollten als Hilfestellung für die Benutzer Prozess- und Rollenbeschreibungen bzw. Anleitungen erstellt werden. (TZ 24)



Rechnungshof
Österreich

Wien, im August 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

