
Leitfaden Compliance für Behörden und öffentliche Unternehmen

von RA Dr. Michael Terwiesche, GTW Rechtsanwälte, Düsseldorf

Was bedeutet „Compliance“? Hinter diesem Modebegriff verbirgt sich das Einhalten von Rechtsregeln. In der Kommunalverwaltung wird unter dem Begriff „Compliance“ das Einhalten von Regeln zur Korruptionsbekämpfung zusammengefasst.

Im deutschen Recht finden sich Compliance-Vorschriften im Strafgesetzbuch, in den Beamtengesetzen, in Richtlinien, Verwaltungsvorschriften sowie in den Tarifverträgen für den öffentlichen Dienstes.

I. Compliance-Vorschriften für die Kommunalverwaltung im Strafrecht

Im Strafgesetzbuch sind in dem Abschnitt „Straftaten im Amt“ u. a. die Straftatbestände „Vorteilsannahme“ (§ 331 StGB), „Bestechlichkeit“ (§ 332 StGB), „Vorteilsgewährung“ (§ 333 StGB) und „Bestechung“ (§ 334 StGB) geregelt.

Vorteilsannahme liegt vor, wenn ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, für die Dienstausübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert,

sich versprechen lässt oder annimmt (§ 331 Abs. 1 StGB). „Amtsträger“ sind Beamter und Angestellte im öffentlichen Dienst.

Achtung: Auch Geschäftsführer von Kommunal-AGs und GmbHs sind Amtsträger, also z.B. die Vorstände der Stadtwerke AG oder der örtlichen Verkehrsgesellschaft, die den Bus- und Bahnverkehr betreibt. Dasselbe gilt für Geschäftsführer und Mitarbeiter von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften sowie Anstalten des öffentlichen Rechts.

Zu den Amtsträgern zählen daher auch Geschäftsführer einer kommunalen Fernwärmeversorgungs-GmbH, der ehrenamtliche Vorsteher eines Zweckverbands „Gewerbe- und Industriegebiete“, der Oberbürgermeister als Aufsichtsratsvorsitzender einer Stadtwerke-AG und das Mitglied eines Leitungsorgans einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Eine Vorteilsannahme wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft (§ 331 Abs. 1 StGB).

Während sich § 331 StGB auf Vorteile für die Dienstausübung im Allgemeinen bezieht, umfasst § 332 StGB („Bestechlichkeit“) die Fälle, in denen ein Amtsträger einen Vorteil als Gegenleistung für eine konkrete Diensthandlung fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, und dabei seine Dienstpflichten verletzt. Bestechlichkeit wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

Beispiel: Ein Entsorgungsunternehmen lädt einen Bürgermeister in die VIP-Lounge eines Bundesliga-Clubs ein, nachdem es erfahren hat, dass die Stadt einen großen Auftrag für die Entsorgung von Papier, Pappe und Karton. Anschließend vergibt die Stadt entgegen § 97 Abs. 5 GWB („Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt.“) den Entsorgungsauftrag auf das überbeuerte Angebot des Entsorgungsunternehmens.

Der Bürgermeister hatte an der Zuschlagsentscheidung maßgeblich mitgewirkt.

Die Tathandlungen der Vorteilsgewährung und Bestechung entsprechen denen der Vorteilsannahme und Bestechlichkeit spiegelbildlich. Danach ist es strafbar, einem Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst Verpflichteten einen Vorteil für die allgemeine Dienstausübung (§ 333 StGB) oder eine konkrete Diensthandlung (§ 334 StGB) anzubieten, zu versprechen oder zu gewähren.

In § 357 StGB ist darüber hinaus die Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat unter Strafe gestellt.

II. Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung

Die Maßnahmen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung sind in der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ vom 30.07.2004 geregelt. Das Bundesinnenministerium hat zudem eine Broschüre mit dem Titel „Regelungen zur Integrität“ herausgegeben, in der weitergehende Empfehlungen und Verwaltungsvorschriften enthalten sind. Auf der Homepage des Bundesinnenministeriums finden sich darüber hinaus weitergehende Informationen zum Thema, z. B. die Handreichung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, die Handreichung zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen sowie den Fragen-/Antwortkatalog zum Thema Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen (Zuwendungen) vom Initiativkreis Korruptionsprävention Wirtschaft/Bundesverwaltung.

In NRW gibt es das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters (KorruptionsbG) sowie den Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Verhütung und

Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung vom 20.08.2014“ (Runderlass Korruptionsbekämpfung).

Das KorruptionsbG NRW gilt u.a. für kreisangehörige und kreisfreie Städte. Es ist auch anwendbar auf juristische Personen und Personenvereinigungen, bei denen die absolute Mehrheit der Anteile oder die absolute Mehrheit der Stimmen den öffentlichen Stellen zusteht oder deren Finanzierung zum überwiegenden Teil durch Zuwendungen solcher Stellen erfolgt.

Beispiel: Anteilseigner an einer Stadtwerke AG sind zu 51% eine Stadt und zu 49% ein privates Kommunaldienstleistungsunternehmen

Der Runderlass Korruptionsbekämpfung NRW gilt zwar nicht für die Kommunen und ihre Betriebe. Er enthält aber für die Kommunalwirtschaft wichtige Hinweise und Vorschläge, wie Korruption vermieden werden kann.

Praxistipp: Die Vorschriften und Empfehlungen für die Bundes- und die Landesverwaltung sind im Wesentlichen gleich aufgebaut. Ich empfehle daher, zum Zwecke der Vermeidung von Korruption in der Kommunalwirtschaft auf das umfangreiche Informationsangebot auf der Homepage des Bundesinnenministeriums (http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Korruptionspraevention-Sponsoring-IR/Korruptionspraevention/korruptionspraevention_node.html) und des Innenministeriums NRW (<http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/moderne-verwaltung/struktur-und-aufgaben/korruptionsbekaempfung/rechtsgrundlagen.html>) zurückzugreifen. Dementsprechend enthält Nr. 5 des Runderlasses Korruptionsbekämpfung NRW die Empfehlung an die Städte, Kreise und die Kommunalunternehmen, diesen Runderlass anzuwenden.

III. Maßnahmen der Korruptionsprävention

Die wesentlichen Prinzipien der Korruptionsprävention lassen sich in vier Bereiche unterteilen:

- a) Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsbereiche
- b) Mehr-Augen-Prinzip
- c) Transparenz
- d) Personalauswahl und Personalrotation.

a) Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsbereiche

Nach § 19 KorruptionsbG NRW sind die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen verpflichtet, entsprechend dem Grad der Korruptionsgefährdung Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Dazu sind die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo Einfluss auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote genommen werden kann. Bei besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten soll nach dem erstmaligen Feststellen der besonderen Korruptionsgefährdung, nach organisatorischen oder verfahrensmäßigen Änderungen, nach Änderungen der Aufgabeninhalte oder nach spätestens fünf Jahren geprüft werden, ob eine Risikoanalyse durchzuführen ist. Hierzu werden für das jeweilige Arbeitsgebiet die einzelnen Arbeitsabläufe und Prozesse sowie die bestehenden Sicherungen im Hinblick auf das Korruptionsrisiko untersucht. Anschließend wird bewertet, ob für die Risiken in dem notwendigen Maße wirksame Sicherungen bestehen. Wird ein Handlungsbedarf festgestellt, ist zu prüfen, wie die Aufbau-, Ablauforganisati-

on und/oder Personalzuordnung zu ändern ist. In diesem Fall sollen im Rahmen der Risikoanalyse zusätzliche Anordnungen getroffen werden.

b) Mehr-Augen-Prinzip

Vor allem in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten ist das Mehr-Augen-Prinzip (Beteiligung bzw. Mitprüfung durch mehrere Beschäftigte und Organisationseinheiten) sicherzustellen. Die entscheidungsbegründenden Unterlagen müssen für die mitzeichnenden Beschäftigten eine verständliche und hinreichende Informationsgrundlage für eine sachgerechte Prüfung bieten. Soweit eine Mitprüfung/Mitzeichnung im Einzelfall nicht möglich ist, kann die Mitprüfung auf Stichproben beschränkt werden oder es sind zum Ausgleich andere Maßnahmen der Korruptionsprävention, z. B. eine intensive Dienst- und Fachaufsicht vorzusehen (Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ vom 09.12.2012, zu Nr. 3.1 der RL; Nr. 3.6 Runderlass Korruptionsbekämpfung NRW). In § 20 KorruptionsbG NRW ist eine spezielle Regelung zur Mitprüfung enthalten: „Die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen, deren Wert 500 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt, ist von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle zu treffen. In sonstigen korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten soll entsprechend verfahren werden.“

c) Transparenz

Nach Nr. 3.1 der RL der Bundesregierung zur Korruption in der Bundesverwaltung ist die Transparenz der Entscheidungen einschließlich der Entscheidungsvorbereitung sicherzustellen. Das Transparenzgebot wird z.B. durch

- eine eindeutige Zuständigkeitsregelung,
- eine Trennung der Verfahrensabläufe,
- Berichtswesen,
- IT-gestützte Vorgangskontrolle sowie
- genaue und vollständige verfahrensbegleitende Dokumentation

gewährleistet (vgl. Nr. 2.2 Runderlass Korruptionsbekämpfung NRW vom 20.08.2014).

d) Personalauswahl- und Personalrotation

In (besonders) korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten ist das Personal mit besonderer Sorgfalt auszuwählen. Bei der Prüfung sind „bekannt gewordene Auffälligkeiten“ wie z. B. straf- oder disziplinarrechtliche Ermittlungen, interne Ermittlungen wegen Korruptionsverdachts, Verschuldung, nicht geordnete Verhältnisse, soziale Probleme (wie Alkohol-, Drogen- oder Spielsucht) zu berücksichtigen („Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ vom 09.12.2012, zu Nr. 4).

Gemäß § 21 KorruptionsbG NRW sollen Beschäftigte der öffentlichen Stellen in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht länger als 5 Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Das Rotationsgebot findet auf kleine kreisangehörige Gemeinden keine Anwendung. Rotation kann sowohl durch den Wechsel der betroffenen Beschäftigten (Personalrotation) als auch durch den Wechsel der besonders korruptionsgefährdeten Aufgaben (Aufgabenrotation) auf einen bzw. zu einem anderen Arbeitsplatz/Dienstposten erfolgen („Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ vom 09.12.2012, zu Nr. 4). Von dem Gebot zur Rotation darf nur aus zwingenden Gründen abgewichen werden. Soweit eine Rotation aus tatsächlichen

oder rechtlichen Gründen im Einzelfall nicht möglich ist, sind diese Gründe sowie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren und der zuständigen Aufsichtsbehörde mitzuteilen (§ 21 Abs. 2 KorruptionsbG NRW).

IV. Dienst- und Fachaufsicht

Im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht bzw. Führungsverantwortung sind insbesondere in korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten geeignete Kontrollmechanismen umzusetzen, wie z. B.

- intensive Vorgangskontrolle, z.B. Durchführung von Kontrollen an vorher festgeschriebenen „Meilensteinen“ im Vorgangsablauf,
- Wiedervorlagen,
- Überprüfung der Ermessensausübung,
- Einrichtung von Innenrevisionen,
- Herausgabe von Prüfrastern, Checklisten o.ä. zum ordnungsgemäßen Vorgangsablauf,
- Standardisierung von wiederkehrenden Vorgangsabläufen unter Einsatz der IT (automatische Erfassung von Auffälligkeiten),
- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips (vgl. Runderlass Korruptionsbekämpfung NRW vom 20.08.2014, Nr. 2.2).

Verbot der Annahme von Geschenken

Beamte dürfen auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses keine Belohnungen, Geschenke oder sonstige Vorteile für sich oder einen Dritten in Bezug auf ihr Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen (§ 42 BeamtenStG). Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur mit Zustimmung der obersten oder der letzten obersten Dienstbehörde zulässig. Von dem Verbot, Geschenke oder sonstige Vorteile anzunehmen, sind auch Vorteile umfasst, die Dritten (insbesondere Angehörigen, Bekannten, dem eigenen Sportverein etc.) zugewendet werden, wenn sie bei den Beschäftigten zu einer Ersparnis führen oder wenn sie Beschäftigte in irgendeiner Weise tatsächlich besser stellen („Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken in der Bundesverwaltung“ vom 08.11.2004). Neben Geldzahlungen und Sachwerten kommen hierfür auch andere Leistungen in Betracht:

- die Möglichkeit, Gegenstände zu gebrauchen oder zu verbrauchen (Kraftfahrzeuge, Baumaschinen, Benzin),
- Gutscheine, Frei- oder Eintrittskarten, Fahrscheine, Flugtickets,
- Vermittlung von Einkaufsmöglichkeiten zu Vorzugspreisen, Beteiligung an Lieferungen für eine Behörde etc. („Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken in der Bundesverwaltung“ vom 08.11.2004).

Bei der Annahme von geringfügigen Aufmerksamkeiten bis zu einem Wert von 25 Euro (z. B. Reklameartikel einfacher Art wie Kugelschreiber, Schreibblocks, Kalender) kann von einer stillschweigend erteilten Zustimmung ausgegangen werden. In diesem Fall besteht jedoch gegenüber dem Dienstherrn oder Arbeitgeber eine Anzeigepflicht („Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken in der Bundesverwaltung“ vom 08.11.2004).

Anzeige-/ Genehmigungspflicht von Nebentätigkeiten

Nebentätigkeiten sind gemäß § 40 Beamtenstatusgesetz, §§ 49 ff. Landesbeamtengesetz NRW und § 3 Abs. 3 Tarifver-

trag für den öffentlichen Dienst anzeige- bzw. genehmigungspflichtig. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 01.09.2008 (Az 2 BvR 1972/07, BeckRS 2008, 39601, Rn. 12) entschieden, dass die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten auch dem Interesse des Dienstherrn und der Allgemeinheit an einer „Amtsausübung in Unbefangenheit, ungeteilter Loyalität und unter Vermeidung bereits des Anscheins möglicher Interessen- und Loyalitätskonflikte“ diene.

V. Beamten- und arbeitsrechtliche Konsequenzen bei Korruption

Werden Beamte wegen Bestechlichkeit zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 6 Monaten verurteilt, endet das Beamtenverhältnis mit der Rechtskraft des Urteils (§ 24 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG).

In Nr. 2.3 des Runderlasses Korruptionsbekämpfung NRW vom 20.08.2014 ist geregelt: „In allen Fällen von Korruption, auch unterhalb der Strafbarkeitsschwelle, sind disziplinar- und arbeitsrechtliche Mittel mit Nachdruck anzuwenden.“ Das Verhalten bei Auftreten eines Korruptionsverdachts ist in Nr. 2.6 des Runderlasses Korruptionsbekämpfung NRW vom 20.08.2014 geregelt: „Bei konkretem Korruptionsverdacht sind die Leiterin oder der Leiter einer Stelle nach § 1 Abs. 2 KorruptionsbG NRW unverzüglich zu unterrichten. Stattdessen kann ein Verdacht auch der von der obersten Landesbehörde für den jeweiligen Geschäftsbereich benannte Stelle mitgeteilt werden.“

Ein Dienstvergehen liegt vor, wenn Beamte schuldhaft die ihnen obliegenden Pflichten verletzen.

Beispiel: Der Leiter des Bauaufsichtsamts gehört einer Partei an. Er erteilt seiner Partei für den Neubau der Parteigeschäftsstelle entgegen den Festsetzungen des Bebauungsplans die Baugenehmigung. Damit verletzt er seine Pflichten aus § 33 Abs. 1 BeamtenStG, seine Aufgaben unabhängig von Parteiinteressen zu erfüllen.

Je nach Schwere des Dienstvergehens ist die Disziplinarmaßnahme zu bemessen (§ 13 Landesdisziplinargesetz NRW (LDG)). Disziplinarmaßnahmen sind gemäß § 5 LDG:

- Verweis (schriftlicher Tadel eines bestimmten Verhaltens, § 6 LDG),
- Geldbuße (§ 7 LDG),
- Kürzung der Dienstbezüge (§ 8 LDG),
- Zurückstufung (Versetzung in ein Amt derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt, § 9 LDG),
- Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (§ 10 LDG).

Bei Arbeitnehmern ist bei schuldhafter Pflichtverletzung zu prüfen, ob ein wichtiger Grund für eine außerordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses vorliegt. In weniger schwerwiegenden Fällen kommen auch andere arbeitsrechtliche Maßnahmen wie eine Abmahnung in Betracht.

VI. Ausblick

Viele Praktiker sehen in der Einführung neuer Compliance-Richtlinien und Compliance-Systeme die Schaffung unnötiger Bürokratie. Sie befürchten, dass ihre eigentliche originäre Aufgabenerfüllung immer mehr von Kontroll- und Überwachungsaufgaben überlagert wird. Dieser Eindruck entsteht vor allem, weil die Grundsätze der Korruptionsprävention wie beispielsweise Mehr-Augen-Prinzip und Transparenz sowie das Verbot der Annahme von Vorteilen seit Jahrzehnten in der Verwaltung bzw. öffentlichen Unternehmen gelebt

werden. Dabei ist zutreffend, dass sich der Gedanke „viel hilft viel“ im Bereich der Korruptionsprävention auch kontraproduktiv auswirken kann. Ein Wirrwarr von Informationszetteln, Belehrungsbögen, Checklisten, internen Richtlinien und Dienstanweisungen, die sich womöglich noch inhaltlich widersprechen, kann auch zu Unsicherheiten bei den Mitarbeitern und dazu führen.

Praxistipp: Ein Compliance-System im Bereich der Kommunalwirtschaft sollte immer im Hinblick auf Umfang und Ausrichtung für die jeweilige Behörde bzw. das öffentlichen Unternehmen angemessen sein. Die Regelungen zur Korruptionsprävention sollten an die konkreten Bedürfnisse, beispielsweise auch unter Berücksichtigung der Anzahl der

Mitarbeiter angepasst werden. Wenn ein funktionsfähiges Compliance-System entwickelt worden ist, stellt es eine Erleichterung im Arbeitsalltag dar.

Insbesondere für Führungspersonen ist zu bedenken, dass die Einführung eines Compliance-Systems auch zu einer Haftungsentlastung führt. Denn die Einführung und Anwendung eines Compliance-Systems ermöglicht den Nachweis, dass den Überwachungs- und Kontrollpflichten ordnungsgemäß nachgekommen wurde. Die Überprüfung der schon bestehenden Regelungen zur Korruptionsprävention und deren Zusammenfügung in ein einheitliches Compliance-System mag zwar einmalig zeitintensiv sein, es bietet jedoch auch langfristige Rechtssicherheit.