



## BESCHLUSSAUSFERTIGUNG

Änderungen und Ergänzungen der Compliance-Richtlinie  
-Antrag der BGI-Stadtratsfraktion vom 21.11.2018-

### Beratungsabfolge

Sitzung	Datum	Beschlussqualität
Finanz- und Personalausschuss	29.11.2018	Vorberatung
Stadtrat	04.12.2018	Entscheidung

### Antrag:

Die BGI-Stadtratsfraktion beantragt folgende weitere Änderungen und Ergänzungen zur Beschlussvorlage BV0485/18  
Compliance: Leitlinien zur Regelkonformität in der Stadt Ingolstadt (Referent Herr Müller)

### Änderungen und Ergänzungen der Compliance-Richtlinie

1. In allen Formulierungen ist das Wort „Kontrolle“ durch „Überwachung“, das Wort „Kontrollorgan“ durch „Überwachungsorgan“ bzw. „kontrollieren“ durch „überwachen“ zu ersetzen.
2. Ziffer 3.1 der Richtlinie ist zu ergänzen: „Der Stadtrat bestellt eine unabhängige, externe Ombudsperson, die zur Rechtsanwaltschaft zugelassen ist. Die zu bestellende Ombudsperson darf aufgrund ihrer Unabhängigkeit in der Vergangenheit keine Aufträge oder Mandate seitens der Stadt Ingolstadt erhalten haben (hierbei ist maßgeblich ein Zeitraum von zehn Jahren zu betrachten). Die weiteren Einzelheiten der Bestellung sind vertraglich zu regeln. Ein externer Rechtsanwalt kann Anonymität und Vertraulichkeit gewähren, denn er unterliegt einer beruflichen Verschwiegenheitspflicht (§ 43 a Abs. 2 Bundesrechtsanwaltsordnung - BRAO, § 203 Strafgesetzbuch - StGB) und einem Zeugnisverweigerungsrecht (§ 53 Abs. 1 Nr. 3 Strafprozessordnung - StPO). Die Stadt Ingolstadt wird das Mandatsverhältnis zur beauftragten Kanzlei und der dort ansässigen Ombudsperson so ausgestalten, dass diese nur dann aus dem Hinweisgebersystem generierte Informationen an die Stadt Ingolstadt weitergeben darf, wenn sie von den Hinweisgebern hierzu ermächtigt wurde. Die Erstberufung und ein Wechsel bei der Position der Ombudsperson ist dem Überwachungsorgan anzuzeigen und ihm mitzuteilen.“
3. Es ist eine neue Ziffer 3.2 einzufügen, so dass sich alle weiteren Ziffern beim Punkt drei nach hinten verschieben. Die neue soll lauten: „3.2 Der Stadtrat bestellt ausserdem einen Compliance-Beauftragten, der ebenfalls unabhängig ist und die gleichen Voraussetzungen erfüllt wie die zu bestellende Ombudsperson gemäß 3.1. Die Ombudsperson und der Compliance-Beauftragte der Stadt Ingolstadt sind zwei unabhängig voneinander arbeitende Berater und Auftragnehmer der Stadt Ingolstadt. Eine Personengleichheit ist nicht zulässig.“

4. Die neue Ziffer 3.3 wird wie folgt geändert: „Der Compliance–Beauftragte ist mit Compliance Funktionen (vgl. 1.6) ausgestattet; er hat auf die Implementierung wirksamer Verfahren zur Einhaltung der wesentlichen rechtlichen Regelungen und Vorgaben und entsprechender Kontrollen hinzuweisen. Ferner hat der Compliance-Beauftragte die Stadt hinsichtlich der Einhaltung dieser rechtlichen Regelungen und Vorgaben zu unterstützen und zu beraten. Der Compliance-Beauftragte empfiehlt Abläufe und Regelungen, ist Anleitungsgeber für die Verwaltung und berät unabhängig bei deren Umsetzung, Wirkungsweise und Wirksamkeit im Lichte der Risikovermeidung. Der Compliance-Beauftragte ist ausschließlich an Recht und Gesetz gebunden und arbeitet eigenverantwortlich, unabhängig und weisungsfrei. Grundsätzlich ist der Compliance-Beauftragte unmittelbar dem Oberbürgermeister bzw. der Geschäftsleitung berichtspflichtig. Zur Erfüllung seiner Aufgaben kann der Compliance-Beauftragte auch auf andere Funktionen und Stellen zurückgreifen. Die Erstberufung und ein Wechsel bei der Position des Compliance-Beauftragten ist dem Überwachungsorgan anzuzeigen und ihm mitzuteilen. Der Compliance-Beauftragte hat mindestens jährlich sowie anlassbezogen der Geschäftsleitung bzw. dem Oberbürgermeister über seine Tätigkeit Bericht zu erstatten (s. Ziffer 4.). Diese Berichte sind auch an das jeweilige Überwachungsorgan und die Interne Revision weiterzuleiten.“
5. In Ergänzung zur bereits beantragten Streichung der Sätze 5 und 7 in Ziffer 3.4 wird diese Ziffer 3.4 vollständig wie folgt neu als 3.5 gefasst: „Um auf beobachtete, drohende oder potentielle Missstände in geschützter Form hinweisen zu können, werden für Hinweisgeber Möglichkeiten zur Offenbarung geschaffen (im Folgenden „Hinweisgebersystem“). Die Hinweise werden in geeigneter Weise durch die Ombudsperson in Empfang genommen und bearbeitet, soweit es sich um Hinweise bezüglich der unter 1.1 und 1.2 genannten Wirkungsbereiche handelt. Die Hinweise finden, soweit dies nicht mit dem berechtigten Schutz der Hinweisgeber in Widerspruch steht, ausschließlich in anonymisierter Form Eingang in den Bericht des Compliance-Beauftragten.“
6. Es wird eine neue Ziffer 3.6 eingefügt: „Hinweisgeber unterstützen die Gesellschaft dabei, sich vor illegalen und illegitimen Machenschaften zu schützen, indem sie diese aufdecken. Hinweisgeber dürfen nicht diskriminiert, sondern müssen geachtet werden. Sie setzen sich unter Inkaufnahme erheblicher persönlicher Risiken für das Gemeinwohl ein. Hinweisgeber ist, wer Informationen über wahrgenommenes Fehlverhalten in einer Organisation oder das Risiko eines solchen Verhaltens gegenüber Personen oder Stellen offenlegt, von denen angenommen werden kann, dass diese in der Lage sind, Abhilfe zu schaffen oder sonst angemessen darauf zu reagieren. Die anonyme Vorwurfserhebung hat stets den Nachteil, dass sie dem Transparenzprinzip zuwiderläuft und gegenüber der namentlichen Nennung von ‚Roß und Reiter‘ eher Missbrauch und Denunziantentum fördert: Einer durch anonymen Hinweis gemeldeten Person bleibt keine Möglichkeit, sich gegen eine etwaige Verleumdung in einem rechtsstaatlichen Verfahren zur Wehr zu setzen. Ein von vornherein auf die Erhebung personenbezogener Daten abstellendes Verfahren hat andererseits den Nachteil, dass auch bei gewünschten Hinweisen ein Abschreckungseffekt möglich ist. Die Stadt Ingolstadt hat sich daher in Abwägung der Interessen der Hinweisgeber und der Stadt Ingolstadt wie auch der potenziell Beschuldigten im Hinweisgebersystem entschieden, eine anonyme Meldung zwar grundsätzlich zu ermöglichen. Anonymität soll jedoch gerade durch die Einrichtung der neutralen anwaltlichen Ombudsperson vermieden werden. Anonyme Hinweise sind auch ohne Ombudsperson jederzeit möglich. Die Einrichtung der Ombudsperson stellt gerade sicher, dass die Identität des Hinweisgebers vertraulich behandelt wird und nur nach ausdrücklicher Erlaubnis durch den Hinweisgeber von Seiten der Ombudsperson an die Stadt Ingolstadt weitergegeben werden darf. Eine Person, die eine Meldung mit Hilfe eines solchen Verfahrens machen möchte, sollte wissen, dass sie deswegen nicht benachteiligt werden wird. Aus diesem

Grund wird der Hinweisgeber bei der ersten Kontaktaufnahme mit dem System darauf hingewiesen werden, dass seine Identität während aller Schritte des Verfahrens vertraulich behandelt wird, die Nennung seiner Identität jedenfalls mindestens gegenüber der Ombudsperson jedoch auch erwünscht ist, um die Glaubwürdigkeit des Vorbringens von Missbrauch und Denunziantentum abzugrenzen. Insbesondere gewährleistet die Verschwiegenheitspflicht der Ombudsperson im Verhältnis zum Hinweisgeber, dass er anonym bleibt, wenn er dies wünscht. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht, soweit Gegenstand des Hinweises geplante Straftaten im Sinne des § 138 StGB sind oder es sich bei dem Hinweis um üble Nachrede und Verleumdung (§§ 186 ff. StGB) handelt.“

7. Der erste Satz in Ziffer 4. wird wie folgt geändert: „Durch regelmäßige Compliance-Berichte des Compliance-Beauftragten soll die Einhaltung... bewertet werden.“
8. Ziffer 4.1, Satz 2 und 3 werden wie folgt geändert: „Das Beteiligungsmanagement soll zusammen mit den und auf Veranlassung der jeweiligen Überwachungsorgane der Beteiligungen darauf hinwirken, ...an den Compliance-Beauftragten zur Einsicht weiterleiten. Die Compliance-Berichte der Beteiligungen werden vom Compliance-Beauftragten ausgewertet und fließen in den Bericht des Compliance-Beauftragten ein.“
9. Ziffer 4.2 wird wie folgt geändert: „Der Compliance-Beauftragte kann in der Wahrnehmung seiner Compliance-Funktion von den Geschäftsleitungen anlassbezogene Informationen abfragen, die für die Erfüllung seiner Aufgabe, insbesondere für die Bewertung und Weiterentwicklung der Compliance in der Stadt und ihrer Beteiligungen, erforderlich sind. Wesentliche Vorfälle innerhalb der Stadtverwaltung und der Beteiligungen sind ihm aktiv bzw. anlassbezogen von den Geschäftsleitungen bekanntzugeben.“
10. Ziffer 4.3 wird wie folgt geändert: „Der Compliance-Beauftragte erstattet jährlich und ggf. anlassbezogen im Nachgang zum Abschluss des ersten Quartals dem Stadtrat und dem Oberbürgermeister Bericht über compliance-relevante Themen (im Folgenden „Bericht des Compliance-Beauftragten“). In diesem Bericht ist auch auf die Angemessenheit und Wirksamkeit der Maßnahmen zur Einhaltung der wesentlichen rechtlichen Regelungen und Vorgaben einzugehen und sind ggf. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Compliance-Richtlinie zu unterbreiten. Die Berichte sind vollständig auch an die Überwachungsorgane, das Rechnungsprüfungsamt bzw. die Interne Revision weiterzuleiten.“
11. Ziffer 5.4, Satz 2 und 3 werden wie folgt geändert: „Der Compliance-Beauftragte und der Anti-Korruptionsbeauftragte stimmen sich regelmäßig ab. Das Ergebnis dieser Abstimmungen findet in den Bericht des Compliance-Beauftragten Eingang.“
12. Ziffer 6.2, Satz 5 wird wie folgt geändert: „Das Überwachungsorgan wertet die Berichte des Compliance-Beauftragten, der Internen Revision, der Rechnungsprüfung und der Abschlussprüfung aus.“
13. Ziffer 7.4 wird wie folgt durch einen Satz 2 ergänzt: „Auf die Veröffentlichung der gewährten Bezüge wird hingewirkt. (Art. 90 Abs. 1 Satz 3 bzw. Art. 94 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BayGO).“
14. Es wird eine neue Ziffer 7.5 angefügt: „Die Geschäftsleitung ist in besonderem Maße dem Interesse der Stadt bzw. der Beteiligung verpflichtet. Mitglieder der Geschäftsleitung(en) dürfen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit weder für sich noch für andere Personen Zuwendungen und sonstige Vorteile annehmen oder gewähren, mit Ausnahme der unten angeführten Sachverhalte im dienstlichen Interesse, sofern diese angemessen sind. Sie

können Einladungen zu Veranstaltungen, Empfängen oder gesellschaftlichen Ereignissen (Kultur, Sport und Politik) – einschließlich üblicher und angemessener Bewirtung – annehmen oder aussprechen, wenn die Teilnahme aufgrund der Repräsentationsfunktion im dienstlichen Interesse der Beteiligungen oder der Stadt erfolgt. Hierbei sind auch die Außenwirkung, das Ansehen der Stadt und ihrer Beteiligungen sowie die besondere Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Eine Anzeige bei dem Compliance-Beauftragten hat zeitnah zu erfolgen. Die Antikorruptionsrichtlinien der Stadt bleiben unberührt. Alle Geschäfte zwischen der Beteiligung und der Geschäftsleitung bzw. der Geschäftsleitung nahestehenden Personen (Art. 49 GO) sind explizit vom Überwachungsorgan zu genehmigen und in den Compliance-Bericht sowohl gegenüber der Beteiligung als auch gegenüber der Stadt aufzunehmen.“

15. Es wird eine neue Ziffer 9. eingefügt (aus der ursprünglichen Ziffer 9. „Inkrafttreten“ wird daher die neue Ziffer 10.): „Die Einhaltung der organisatorischen Vorkehrungen und Maßnahmen der Compliance-Richtlinie ist regelmäßig einer sachgerechten Überprüfung durch die zuständigen Organe zu unterziehen. Diese sind von der Geschäftsleitung bzw. für die Stadt Ingolstadt vom Oberbürgermeister einzuleiten bzw. anzustoßen. Bei Verstößen sind entsprechende strafrechtliche oder arbeitsrechtliche sowie haftungsrechtliche Maßnahmen zu prüfen und gegebenenfalls einzuleiten.“

### **Begründung:**

#### **Zu Teilziffer 1. des Antrags:**

Da in allen einschlägigen Gesetzen, die Grundlage für diese Compliance-Richtlinie sind, ausschließlich der Begriff „Überwachung“ verwendet wird, sollte auch die Compliance-Richtlinie weiterhin – wie in der ursprünglichen Version (Stand Juli 2017) vorgesehen – diesen Begriff verwenden. So heißt es in Art. 30 Abs. 3 der BayGO: „Der Gemeinderat überwacht die gesamte Gemeindeverwaltung...“ und in § 111 Abs. 1 AktG: „Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung zu überwachen.“

#### **Zur Anforderung der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft für Ombudsperson und Compliance-Beauftragten – Teilziffer 2. des Antrags:**

Ein externer Rechtsanwalt kann Anonymität und Vertraulichkeit gewähren, denn er unterliegt einer beruflichen Verschwiegenheitspflicht (§ 43 a Abs. 2 Bundesrechtsanwaltsordnung - BRAO, § 203 Strafgesetzbuch - StGB) und einem Zeugnisverweigerungsrecht (§ 53 Abs. 1 Nr. 3 Strafprozessordnung - StPO). Somit sind Hinweisgeber dann am besten geschützt, wenn Ombudsperson und Compliance-Beauftragter Rechtsanwälte sind.

Durch die Verschwiegenheitspflicht beider Personen als Rechtsanwälte wird auch dem Denunziantentum ein Riegel vorgeschoben, da Ombudsperson und Compliance-Beauftragter über die vorgetragenen Hinweise mit keiner anderen Person kommunizieren dürfen. Sie sind im Falle einer üblen Nachrede oder Verleumdung durch einen Hinweisgeber vielmehr verpflichtet, den Ermittlungsbehörden ihren Verdacht und den Hinweisgeber anzuzeigen.

#### **Trennung von Ombudsperson und Compliance-Beauftragtem – Teilziffer 3. des Antrags**

Die Aufgaben des Compliance-Beauftragten und der Ombudsperson unterscheiden sich wesentlich. Der Compliance-Beauftragte ist Berater des Stadtrats, des Oberbürgermeisters und aller Überwachungsorgane. Die Ombudsperson hingegen ist externe Beobachterin und nimmt Hinweise von Hinweisgebern entgegen. Über die Weitergabe der Hinweise an die Strafverfolgungsbehörden muss die Ombudsperson alleine entscheiden, ohne einen weiteren

Berater der Stadt (Compliance-Beauftragter), den Oberbürgermeister, Bürgermeister oder den Korruptionsbeauftragten der Stadt Ingolstadt hierüber zu informieren. Es darf keinerlei Abhängigkeitsverhältnis zwischen Personen der Verwaltung, dem Oberbürgermeister oder den Bürgermeistern bestehen. Bei einem Berater der Stadt (wie es der Compliance-Beauftragte ist), besteht jedoch regelmäßig eine solche Abhängigkeit, die bei einer Ombudsperson nicht akzeptiert werden kann. Daher sind beide Aufgaben voneinander zu trennen und auf zwei verschiedenen Personen zu übertragen.

#### **Aufgaben des Compliance-Beauftragten – Teilziffer 4. des Antrags:**

Der Compliance-Beauftragte wird als Berater der Stadt tätig und sollte sich daher mit den Mitarbeitern der Stadtverwaltung intensiv austauschen. Daher wurden die Formulierungen aus der Version des Richtlinienentwurfs vom 25.07.2017 (dort 2. Absatz der Ziffer 6.1) wieder in Ziffer 3.3 der Richtlinie eingefügt.

#### **Zur Anonymität von Hinweisgebern – Teilziffern 5. und 6. des Antrags**

Die Anonymität ist den Hinweisgebern gegenüber durch die gesetzliche Stellung der Ombudsperson und des Compliance-Beauftragten als Rechtsanwälte zu gewährleisten. In der vorliegenden Fassung werden Hinweisgeber ganz klar darauf hingewiesen, dass anonyme Hinweise dem Transparenzgebot widersprechen und dass die Nennung der Identität des Hinweisgebers gegenüber der Ombudsperson gewünscht ist. Gleichzeitig wird der Schutz der Hinweisgeber in dieser Fassung betont. Ebenso wird unmissverständlich auf den Wegfall des Anonymitätsanspruches eines Hinweisgebers in Fällen zur Verhinderung einer Straftat gem. § 138 StGB und in den Fällen der üblen Nachrede und Verleumdung, §§ 186 ff. StGB, hingewiesen. Diese Regelung findet in dieser Form die notwendige Balance zwischen Hinweisgeberschutz und Vermeidung von übler Nachrede bzw. Verleumdung. Diese Balance hatte die Fassung der Richtlinie zur BV0485/18 vom 15.10.2018 nicht gefunden, weil die Strafandrohungen und die Ablehnung der Anonymität einseitig zu Lasten der Hinweisgeber gingen.

#### **Weitere Anpassungen – Teilziffern 7. bis 12. des Antrags**

Diese Änderungen sind erforderlich wegen der Trennung der Aufgabe des Compliance-Beauftragten und der Ombudsperson.

#### **Veröffentlichung der Geschäftsführerbezüge – Teilziffer 13. des Antrags**

Der neue Satz 2 in der Richtlinie, Ziffer 7.4, wurde aus dem ursprünglichen Version vom 25.07.2017 entnommen (dort Ziffer 8.4 Absatz 1). Dieser Satz darf nicht wegfallen, weil sie den Wunsch des Bayerischen Gesetzgebers in der Gemeindeordnung unterstreicht, dass der Stadtrat darauf hinwirkt, die Gehälter von Vorständen und Geschäftsführern der öffentlichen Unternehmen zu veröffentlichen. Das derzeitige Verfahren der Nennung von Summen im Beteiligungsbericht der Stadt Ingolstadt ist viel zu intransparent.

#### **Interessenkonflikte und Transparenz bei den städtischen Beteiligungen – Teilziffer 14. des Antrags**

In der Version des Richtlinien-Entwurfs vom 25.07.2017 war diese Bestimmung in genau dieser Form noch enthalten (dort Ziffer 8.5). Warum dieser wichtige Passus jetzt gelöscht wurde, erschließt sich aus den restlichen Formulierungen nicht. Nunmehr fehlt in der Version der Beschlussvorlage vom 15.10.2018 komplett eine Aussage zum Verhalten der Mitglieder der Geschäftsleitungen von städtischen Unternehmen und Beteiligungen bei Interessenkonflikten und die Verpflichtung zur Transparenz bei persönlicher Beteiligung ist auch vollständig entfallen. Damit weggefallen ist auch die Vorgabe, dass Geschäfte zwischen Beteiligung und der Geschäftsleitung bzw. nahestehenden Personen einer vorherigen Genehmigung durch das Überwachungsorgan

bedürfen. Diese Regelung ist im Rahmen der Überwachung von Geschäftsleitungen jedoch absolut erforderlich und muss daher wieder in die Richtlinie aufgenommen werden.

#### **Compliance-Prüfung und Haftung – Teilziffer 15. des Antrags**

In der Version des Richtlinien-Entwurfs vom 25.07.2017 war diese Bestimmung in genau dieser Form noch enthalten (dort Ziffer 10). Warum dieser wichtige Passus jetzt gelöscht wurde, erschließt sich aus den restlichen Formulierungen nicht. Nunmehr fehlt in der Version der Beschlussvorlage vom 15.10.2018 komplett eine Aussage zur Haftung im Falle einer fehlenden sachgerechten Überprüfung der Einhaltung der organisatorischen und Maßnahmen aus dieser Richtlinie. Damit wird jegliche Sanktion im Falle eines Verstoßes gegen die Einhaltung der Richtlinie der Boden entzogen. Diese Aufweichung der gesamten Richtlinie ist nicht akzeptabel. Jeder Mitarbeiter der Verwaltung und der städtischen Unternehmen und Beteiligungen, jedes Mitglied der Geschäftsleitungen der städtischen Unternehmen und Beteiligungen, der Oberbürgermeister und die Bürgermeister der Stadt müssen wissen, dass Sie haften im Falle eines Verstoßes gegen die Compliance-Richtlinie der Stadt. Daher ist die ursprüngliche Formulierung als neue Ziffer 9. wieder in die Richtlinie aufzunehmen.

#### **Beschluss:**

#### **Finanz- und Personalausschuss vom 29.11.2018**

Der Tagesordnungspunkt wird zur Beratung und Beschlussfassung in den Stadtrat verwiesen.

#### **Stadtrat vom 04.12.2018**

***Abstimmung über die Antragsziffern 1 und 3 der Verwaltungsvorlage V0485/18 sowie der vorliegenden Ergänzungs- und Änderungsanträge V0880/18, V1030/18, V1054/18 und V1073/18:***

Gegen 2 Stimmen:

Die Anträge werden zur weiteren Beratung und Beschlussfassung in die Geschäftsordnungskommission 2020 verwiesen.