

<b>BESCHLUSSVORLAGE</b>  <b>V0705/22</b> öffentlich	Referat	Referat III
	Amt	Referat für Recht, Sicherheit und Ordnung
	Kostenstelle (UA)	0231
	Amtsleiter/in	Müller, Dirk
	Telefon	3 05-14 00
	Telefax	3 05-14 09
E-Mail	rechtsreferat@ingolstadt.de	
Datum	23.08.2022	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungsergebnis
Ausschuss für Verwaltung, Personal und Recht	20.10.2022	Vorberatung	
Stadtrat	25.10.2022	Entscheidung	

### Beratungsgegenstand

Compliance-Richtlinie - Compliance-Funktion – Compliance-Managementsystem  
(Referent: Herr Müller)

### Antrag:

1. Der Entwurf der Compliance-Richtlinie – Stand 10/2018 – wird fortgeschrieben.
2. Auf Grundlage der Compliance-Richtlinie wird – bezogen auf die Anforderungen der Stadt Ingolstadt - eine Compliance-Funktion im Rahmen eines Compliance Management Systems (nachfolgend „**CMS**“) strukturiert und unter Einbindung der Antikorruptions-Funktion eingerichtet.
3. Es ist perspektivisch mittelfristig eine eigene Organisationseinheit „Compliance und Korruptionsbekämpfung“ aufzubauen.

gez.

Dirk Müller  
Berufsmäßiger Stadtrat

gez.

Bernd Kuch  
Berufsmäßiger Stadtrat

## Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten:  ja  nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> im VWH bei HSt: <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:	
	<input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:

## Kurzvortrag:

### 0. Zusammenfassung

- Der Stadtrat hatte Ende 2018 beschlossen, den Gesamtkomplex „Compliance“ auf der Grundlage einer fortgeschriebenen Compliance-Richtlinie in der folgenden Wahlperiode **neu aufzusetzen**.
- Das im laufenden Jahr 2022 noch in Kraft zu setzende sogenannte **Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG-E)** verpflichtet zukünftig auch Kommunen ab einer Größe von 10.000 Einwohnern, ein entsprechendes Meldesystem einzurichten („Ombudsmann-System“). Darauf aufbauend ist es nur eine Frage der Zeit, bis auch **Compliance-Strukturen** für Kommunen **verbindlich** eingerichtet werden müssen.
- Die anstehende Neubesetzung der Funktion des **Antikorruptionsbeauftragten** soll ebenfalls Anlass sein, die Korruptionsbekämpfung in ein umfassendes Compliance-System zu **integrieren**.
- Compliance soll Risiken entgegenwirken, die sich aus der Nichteinhaltung rechtlicher Regelungen oder sonstiger (externer wie interner) Vorgaben ergeben können.  
**Compliance hilft somit, Haftung zu vermeiden!**
- Compliance ist zuallererst aus der **Risikoperspektive** zu betrachten. Die Stadtverwaltung hat daher eine erste übergreifende Analyse möglicher Compliance-Risikofelder und -Bereiche durchgeführt. Die Ergebnisse finden sich in Auszügen einer Präsentation, vgl. Anlage.
- Die zukünftige Compliance-Funktion soll regelkonformes Verhalten in der Verwaltung sicherstellen. Dies hat sie zu organisieren, indem sie die Verwaltung laufend **berät, unterstützt** und für die Verwaltung **regelmäßig präsent** ist.
- Der **Aufgabenbereich** ist dementsprechend vielfältig (vgl. dazu Abschnitt 7); die dafür notwendigen organisatorischen Ressourcen sind **schrittweise aufzubauen**.
- Die aktualisierte Compliance-Richtlinie, eingebettet in ein ganzheitliches Compliance-Managementsystem unter Einbindung des Antikorruptionsprogramms und einer fortgeschriebenen Ombudsmann-Funktion, sollen im **ersten Quartal 2023** durch den Stadtrat beschlossen und im **zweiten Quartal 2023** zur praktischen Anwendung gelangen.

## 1. Einleitung

Der Stadtrat und die Verwaltung haben sich in der vorhergehenden Wahlperiode mit "Leitlinien zur Regelkonformität in der Stadt Ingolstadt" befasst. Die Verwaltung hat dazu 2018 einen Entwurf einer Compliance-Richtlinie vorgelegt, der nicht beschlossen wurde.

Der Stadtrat hat 2018 – gleichsam als Minimalkonsens - die Bestellung eines Rechtsanwaltes als sogenannte externe Ombudsperson für die Entgegennahme von Hinweisen beschlossen, der Anfang 2020 seine Tätigkeit aufgenommen und im Mai 2021 sowie im Mai 2022 über seine Tätigkeit Bericht erstattet hat.

## 2. Anlass

Die im Entwurf seit 2018 vorliegende Compliance-Richtlinie soll aktualisiert, fortgeschrieben und dem Stadtrat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Der dafür notwendige tragfähige politische Konsens ist im neu gewählten Stadtrat erst wieder neu zu erarbeiten. Um eine zielgerichtete Befassung des Stadtrates im ersten Quartal 2023 mit der Thematik zu ermöglichen, erfolgt vorbereitend dazu diese Vorlage.

## 3. Ausgangssituation

- Seit dem Jahr 2006 besteht die Stelle eines Beauftragten für Korruptionsvorsorge (kurz: „**Antikorruptionsbeauftragten**“) in Personalunion mit der Leitung des städtischen Rechnungsprüfungsamtes (nachfolgend „**RPA**“). Der Leiter des RPA und Antikorruptionsbeauftragte trat am 30.06.2022 in den Ruhestand.
- Ein „Verhaltenskodex gegen Korruption“ (Stand 01.08.2017) und eine „2. Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Ingolstadt“ (in der Fassung vom 23.03.2022) sind in Kraft.
- Eine Ombudsperson (Hinweisgeber-System) ist seit 01.01.2020 für die Stadt tätig.
- Die angestrebte Zertifizierung des Informationssicherheitsmanagements (IT-Grundschutz gem. BSI) der Stadt setzt ein CMS mit einer Compliance-Funktion im Bereich des Informationssicherheitsmanagements voraus.
- Die noch in deutsches Recht umzusetzende EU-Richtlinie zum Schutz von Whistleblowern macht die Einrichtung einer unabhängigen internen Meldestelle zur Entgegennahme und Nachverfolgung eingehender Meldungen erforderlich. Diese Meldestelle kann sich einer Ombudsperson als Meldekanal bedienen, muss allerdings zur Bearbeitung der Hinweise mit ausreichend Ressourcen und Informationsrechten ausgestattet sein.
- Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (Version 2020) setzt die Einrichtung eines CMS voraus; dieser kann als Referenzrahmen für Compliance auf kommunaler Ebene herangezogen werden.
- Die anstehende Neubesetzung der Funktion des Antikorruptionsbeauftragten bietet Gelegenheit, die Korruptionsbekämpfung in ein umfassendes CMS zu integrieren.
- Mit der Anwaltskanzlei Baker Tilly Rechtsanwaltsgesellschaft mbH wurde im Juni/Juli 2022 einführend zum Thema ein Workshop mit dem Schwerpunkt „Compliance Risikosituation / Gefährdungsanalyse“ durchgeführt.

- Die Stadt Ingolstadt hatte durch den Stadtrat bereits am 18.03.2018 beschlossen, ein sogenanntes „Tax Compliance Management System“ (Tax CMS) einzuführen. Dieses Projekt wurde von einem externen Beratungsunternehmen unterstützt. Die Kontrollverantwortliche für das Tax CMS ist als Stabstelle dem Referat II angegliedert.

#### **4. Einstieg in Compliance aus dem Blickwinkel einer Analyse von Risikobereichen**

Oberstes Ziel soll es mittelfristig sein, eine Compliance-Funktion als eigenständige Organisationseinheit unter Einbeziehung der Funktion des Antikorruptionsbeauftragten auf der Grundlage der vom Stadtrat zu beschließenden Compliance-Richtlinie einzurichten:

Im Rahmen der Vorgaben der Compliance-Richtlinie hat die Compliance-Funktion ein CMS zu entwickeln und zu implementieren um Risiken, die sich aus der Nichteinhaltung rechtlicher Regelungen und Vorgaben ergeben können, entgegenzuwirken. Ferner hat die Compliance-Funktion die Verwaltung und die Stadtspitze hinsichtlich der Einhaltung dieser rechtlichen Regelungen und Vorgaben zu unterstützen und zu beraten. Die Compliance-Funktion hat auf die Implementierung wirksamer Verfahren zur Einhaltung der für die Verwaltung wesentlichen rechtlichen Regelungen und Vorgaben und entsprechender Kontrollen hinzuwirken und - ggf.zu einem späteren Zeitpunkt - die Beteiligungen der Stadt, einschließlich der Ingolstädter Kommunalbetriebe AöR, sowie die Zweckverbände bei der Einführung eines CMS zu unterstützen.

Die Compliance-Funktion nimmt Hinweise auf die mutmaßliche Nichteinhaltung rechtlicher Regelungen und Vorgaben entgegen – ebenfalls, soweit sie über die Ombudsperson herangetragen werden, und geht diesen Hinweisen nach. Darüber hinaus ist die Compliance-Funktion AnsprechpartnerIn für die Ombudsperson. Die Compliance-Funktion übernimmt somit die Aufgaben einer in Zukunft zwingend einzuführenden internen Meldestelle im Sinne des § 13 ff. des Entwurfs des Hinweisgeberschutzgesetzes („HinSchG-E“). Hierfür sind Befugnisse und Informationsrechte zu regeln bzw. einzuräumen.

In diesem Zusammenhang ist zur Unterstützung der Compliance-Funktion und zum schonenden Einsatz von Ressourcen für bestimmte Aufgaben und Tätigkeiten auch eine Auslagerung an externe Dritte in Betracht zu ziehen. Schließlich sollte die Compliance-Funktion eine direkte Berichtslinie zum Oberbürgermeister haben und weisungsfrei handeln können.

Zusätzlich bedarf es zur Sicherstellung regelkonformen Verhaltens einer darüberhinausgehenden Erweiterung der bisherigen Strukturen: Die Korruptionsbekämpfung sollte als Teilgebiet der Compliance-Funktion ebenfalls dort verortet werden. Neben dem Aufgabengebiet des Anti-Korruptionsbeauftragten, der sich speziell um Korruptionsprävention kümmert, bestehen weitere Compliance-relevante Themenfelder, die ebenfalls zu betrachten sind (vgl. hierzu Ausführungen unter Ziffer 5). Die Funktion des Beauftragten für Korruptionsvorsorge ist somit eine wesentliche Säule von Compliance.

## 5. Compliance hilft, Haftung zu vermeiden

Für die Stadt- und Verwaltungsspitze reicht es schon lange nicht mehr aus, allein im Wege von „Überzeugen durch Autorität“ gegenüber den Beschäftigten anzuordnen, sich an Recht und Gesetz zu halten. Auch wird der Organisations- und Aufsichts- bzw. Kontrollpflicht nicht ausreichend Rechnung getragen, wenn Stadt- und Verwaltungsspitze nur auf akut auftretende Complianceverstöße reagieren. Es müssen auch Maßnahmen verankert werden, die im Vorfeld mögliche Complianceverstöße verhindern und aufdecken („Transparenz und Prävention“). Zu diesem Zweck muss Compliance zuallererst aus der **Risikoperspektive** betrachtet werden: Nur diese erzeugt bei den Beschäftigten von Kernverwaltung, ggf. auch den kommunalen Unternehmen, die notwendige Akzeptanz, um Wirkung zu entfalten. Sind die Risiken und Chancen offensichtlich, können die Beschäftigten Compliance verstehen und eine positive Einstellung dazu entwickeln.

Der Begriff Compliance steht also zusammenfassend für die zentrale Aufgabe, die Einhaltung des objektiven Rechts, der internen Vorgaben und der selbstgesetzten Erwartungen in der Stadtverwaltung zu sichern. Aus dieser Verantwortung folgt die Sorgfaltspflicht der Behördenleitung und des Stadtrates, auf die Einhaltung von Recht und Gesetz durch die Verwaltung und deren Mitarbeitenden zu achten.

Dabei wird sowohl kriminelles Verhalten – wie eben Korruption- adressiert, als auch der Grenzbereich zwischen legalem und illegalem Verhalten sowie formalrechtlich korrektes, aber ethisch und moralisch bedenkliches Verhalten angesprochen.

Eine angemessene Compliance-Organisation kann dazu beitragen, Haftungsrisiken für Behördenleitung und Aufsichtsorgane zu minimieren und möglichen Vorwürfen einer schuldhaften Sorgfalts- bzw. Organisationspflichtverletzung bereits im Vorfeld zu begegnen.

## 6. Compliance Risikosituation / Gefährdungsanalyse

Zu Bestimmung und Abgrenzung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der Compliance-Funktion hat die Verwaltung mit Unterstützung der Anwaltskanzlei Baker Tilly Rechtsanwalts-gesellschaft mbH einen Workshop mit dem Thema „Compliance Risikosituation / Gefährdungsanalyse“ durchgeführt, um zunächst die spezifischen Risikofelder innerhalb der Stadtverwaltung zu ermitteln. Die Workshop wurde teils in Präsenz, teils via Zoom am 30. Juni, 4. Juli, 7. Juli, 11. Juli sowie 14. Juli 2022 durchgeführt.

Zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern gehörten ausgewählte Personen aus der Verwaltung, die infolge ihrer Funktion und Erfahrung einen guten Gesamtüberblick über die Abläufe innerhalb der Verwaltung haben. Für **detaillierte Informationen zu den Erkenntnissen** wird auf die **beigefügte Präsentation verwiesen**.

Die Themen des Workshops waren:

- Stuserhebung im Bereich Compliance (sog. Compliance-Risiko-Analyse / CRA I + II),
- Analyse möglicher Compliance-Risikofelder (CRA I) und
- Analyse möglicher Compliance-Risikobereiche (CRA II).

## 6.1 Statuserhebung im Bereich Compliance

Im Rahmen der Statuserhebung wurde erörtert, welche Funktionsträger innerhalb der Verwaltung der Stadt Ingolstadt sich bereits mit „Compliance-nahen“ Themenstellungen befassen. Maßgebliche hierbei identifizierte Funktionsträger sind der vorgenannte Antikorruptionsbeauftragte und die vorgenannte Ombudsperson.

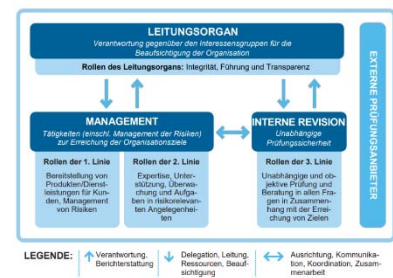
Es wurden weitere Funktionsträger identifiziert (z.B. das Rechtsamt, das RPA und die Innenrevision für innerhalb des Beteiligungsmanagements betreute städtische Unternehmen), die sich mit „Compliance-nahen“ Themenstellungen befassen.

In der Erhebung wurden allerdings auch unzureichende Strukturen erkannt: Dies waren im besten Fall Doppelstrukturen, im ungünstigsten Fall wurden systemische Lücken erkannt.

Als Referenzrahmen und zur besseren Erörterung der vorgenannten Thematik wurde das sog. „Drei-Linien-Modell“ des Institute of Internal Auditors herangezogen.

Dieses allgemein etablierte Modell hilft, Organisationen, Strukturen und Prozesse zu identifizieren, die die Zielerreichung am besten unterstützen und eine starke Governance (Steuerungs- und Regelungssystem im Sinn von Strukturen) sowie ein starkes Risikomanagement ermöglichen. Das Modell ist für alle Organisationen anwendbar, es wirkt u.a. auf ein klares Verständnis von Rollen und Verantwortlichkeiten hin.

Das IIA Drei-Linien-Modell



Stadt- und Verwaltungsspitze sind hierbei der 1. Linie, der Antikorruptionsbeauftragte der 2. Linie zuzuordnen. Das RPA und die Innenrevision sind in der 3. Linie zu verorten.

Zuweilen stehen in der Betrachtung in erster Linie die finanziellen Risiken im Fokus, da diese leicht und unkompliziert verifiziert werden können. Im kommunalen Kontext müssen im Rahmen der Risikogleichberechtigung weitere Aspekte Beachtung finden und dürfen insoweit nicht unterschätzt werden. Gleichwohl wird an dieser Stelle die Situation des Beauftragten für Korruptionsvorsorge exemplarisch dargestellt.

Aufgrund von Mehrfachzuständigkeiten und begrenzten Ressourcen hat diese Tätigkeit eher anlassbezogenen/reaktiven Charakter als systematisch/präventiven Charakter.

Eine systematische Erhebung von korruptionsgefährdeten Bereichen in der Verwaltung der Stadt Ingolstadt nebst Koordination der zahlreichen Beauftragten erfolgte bislang nicht. Eine dezidierte Berichterstattung zu den Tätigkeiten und Maßnahmen des Antikorruptionsbeauftragten erfolgte bisher ebenfalls nicht. Schulungen im Bereich Korruptionsvorsorge wurden durchgeführt, allerdings bislang noch nicht im Jahr 2022. Ein Sponsoringbericht in Anlehnung an die Sponsoringrichtlinie der Bayerischen Staatsregierung vom 14. September 2010 wurde bislang nicht gefertigt.

Ein belastbarer Überblick zu den Compliance-Aktivitäten in den Beteiligungsgesellschaften existiert aktuell nicht. Dieser soll im Rahmen eines informellen Informationsaustausches im Nachgang zum Workshop hergestellt werden.

Im Workshop wurde im Kontext der vorgenannten Compliance-Aktivitäten in Bezug auf die Beteiligungsgesellschaften von den Teilnehmern festgehalten, dass das zukünftige CMS

- im ersten Schritt die Kernverwaltung der Stadt Ingolstadt umfassen soll,
- im zweiten Schritt wäre es möglich, die 100%igen Beteiligungsgesellschaften und/oder Kommunalbetriebe einzubeziehen, ggf. auch
- in einem dritten Schritt ausgewählte Beteiligungsgesellschaften mit einer Minderheitsbeteiligung der Stadt Ingolstadt.

## **6.2 Analyse möglicher Compliance-Risikofelder (CRA I)**

Mit Hilfe des Top-Down-Ansatzes sollte ein erstes, ungefähres Bild entstehen, wo die relevantesten Compliance-Risiken liegen könnten – „und wo es sich lohnt, genauer hinzusehen“.

In einer ersten Befassung wurden im Kontext des Workshops mögliche, monetär relevante, Compliance-Risikofelder erörtert, die in jedem Fall in das CMS einbezogen werden sollen bzw. der die sich die Compliance Funktion in Zukunft u.a. „annehmen“ soll.

Im Ergebnis wurde herausgearbeitet, dass das CMS mit mindestens folgenden Risikofeldern aufgebaut werden soll bzw. sich die Compliance Funktion mit mindestens folgenden Themenstellungen befassen sollte:

- Anti-Korruption inklusive relevanter Schulungen und strukturierter Berichterstattung über die Vorfälle und ergriffenen Maßnahmen,
- Umgang mit Beraterverträgen innerhalb der Verwaltung
- Systematische Erhebung möglicher Risiken im Bereich der Konzessionsvergabe, insbesondere mit Bezug zum Thema Anti-Korruption,
- Analyse des Bereichs der Betriebe gewerblicher Art auf ggf. bestehende Compliance Risiken, insbesondere in Bezug auf Wettbewerbsrecht.

Die Aufzählung ist als erste Einschätzung nicht abschließend; es kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Rahmen der weiteren Befassung mit Compliance Themen und/oder einer ergänzenden Risikoanalyse durch die Compliance-Funktion weitere Risikofelder identifiziert werden. Eine kontinuierliche Aktualitätsprüfung erfordert einen ständigen Prozess von Anpassungs- und Korrekturmaßnahmen.

## **6.3 Analyse möglicher Compliance-Risikobereiche (CRA II)**

In einem weiteren Schritt wurden im Kontext des Workshops potenzielle Risikobereiche im Form von 13 konkreten Risikoszenarien (z.B. „Mitarbeitende der Stadt Ingolstadt nehmen eine Geldzahlung an und leiten behördeninterne Informationen an den Zuwender weiter.“) erörtert.

Im Zuge des Workshops wurden relevante Informationen zu den Risikoszenarien erhoben (z.B. zu Gegenmaßnahmen, Verantwortlichkeiten, betroffenen Bereichen). Ferner wurden die Risikoszenarien in einem Zwei-Schritt-Verfahren im Hinblick auf damit verbundene Risiken im Sinne einer Einschätzung bewertet.

Der erste Schritt umfasste eine Einschätzung des mit dem Risikoszenario verbundenen jeweiligen Brutto-Risikos, im zweiten Schritt wurde eine Einschätzung des jeweiligen Netto-Risikos „nach Gegenmaßnahmen“ vorgenommen.

Im Ergebnis dieser Einschätzung ergaben sich bei mindestens vier Risikoszenarien Indikationen bzgl. Handlungsbedarf für die Compliance-Funktion, da das festgestellte verbleibende Netto-Risiko einen Risikoindikator von  $\geq 4$  aufwies. Bei drei Risikoszenarien lag das verbleibende Netto-Risiko bei einem Wert von 3, diese Risikoszenarien sollten nach einer tieferen Analyse einer erneuten Einschätzung unterzogen werden.

Zu den Details – insbesondere in Bezug auf die Vorgehensweise und den einzelnen Risikoszenarien – wird auf die **anliegende Präsentation im Auszug verwiesen**.

Im Kontext der Erörterungen hat sich ferner ergeben, dass die Compliance Funktion im Bereich des Sponsorings etwaige bestehende Regelungen und Vorgehensweisen erheben sowie eine strukturierte Berichterstattung zu Sponsoringaktivitäten etablieren sollte.

Die Compliance-Funktion muss notwendigerweise *Schwerpunkte setzen*, wenn Compliance auf die Risikosituation der Stadtverwaltung angepasst und dabei die stets knappen Ressourcen effizient eingesetzt werden sollen. Das Compliance-Ziel „kein Regel- und Gesetzesverstoß“ muss daher so eingrenzt werden, dass zuvorderst die für die Behörde charakteristischen Aktivitäten zunächst von den Compliance-Zielen und dann von den Compliance-Maßnahmen erfasst werden. Ein konkretes Compliance-Maßnahmenprogramm ist auf diese relevanten Teilbereiche zu beschränken, da es in erster Linie um die Verhinderung systematischen Fehlverhaltens geht.

## **7. Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der Compliance Funktion im Kontext eines CMS**

### **Zielsetzung**

Die Compliance Funktion hat auf eine organisatorische Sicherstellung eines regelkonformen Verhaltens der Verwaltung, deren Beschäftigten und der Stadtspitze im Hinblick auf gesetzliche und verwaltungsinterne Regelungen hinzuwirken und die Verwaltung hinsichtlich der Einhaltung dieser rechtlichen Regelungen und Vorgaben zu unterstützen und zu beraten.

### **Aufgaben (Darstellung i.S.e. idealtypischen „Angebotskataloges“)**

- Überarbeitung und Weiterentwicklung des ursprünglichen Entwurfs der Compliance-Richtlinie; hierbei sollen zunächst die Strukturen innerhalb der Kernverwaltung adressiert und festgelegt werden; etwaige weitere Adressaten (bspw. aus der Kommunalwirtschaft) werden zunächst zurückgestellt und ggf. in einem zweiten Schritt behandelt werden.
- Die Compliance-Funktion entwirft einen Vorschlag für den Aufbau und die wirksame Ausgestaltung des CMS, also für alle organisatorischen Aktivitäten, mit denen erreicht werden soll, dass sich die Behörde und die für die Behörde handelnden Personen rechtskonform verhalten. Als Basis hierfür dient insbesondere die initial durchgeführte Gefährdungsanalyse, welche die zuvorderst identifizierten Compliance-Risikofelder Antikorruption, Beraterverträge, Konzessionsvergaben und Wettbewerbsrecht beinhaltet sowie regelmäßige Aktualisierungen. Auf deren Basis sollen entsprechende Gegenmaßnahmen geplant und ggf. initiiert werden; hierzu müssen ggf. bestehende Richtlinien angepasst oder überarbeitet bzw. erforderlichenfalls neu entworfen und eingeführt werden.



- Stärken und Fördern eines Compliance-Bewusstseins in der Verwaltung; Organisation von Compliance-Schulungen zu rechtlichen Neuerungen und Anpassungen sowie Meetings zum Austausch über Kulturauffassung und Risikopotentiale
- Die Compliance-Funktion hat auf die Implementierung wirksamer Verfahren zur Einhaltung der wesentlichen rechtlichen Regelungen und Vorgaben (risikobasierter Ansatz) und entsprechender Kontrollen hinzuwirken sowie die Behördenleitung hinsichtlich dieser zu beraten.
- In Zusammenarbeit mit dem Rechtsamt vertrauensvolle Beratung zu Compliance-Themen im Bereich des Tagesgeschäfts der Verwaltung sowie Beratung von Führungskräften und Mitarbeitern im Zusammenhang mit compliance-relevanten Fragestellungen; Unterstützung der Amts- und Referatsleitungen bei der Einhaltung von Gesetzen, Verordnungen und weiteren Verhaltensnormen.
- Im Hinblick auf die Rolle der Compliance-Funktion ist es wichtig, unabhängig von der jeweiligen organisatorischen Zuordnung, jedenfalls ein adäquates Schnittstellenmanagement zwischen Compliance-Funktion, Rechtsamt und Interner Revision zu gewährleisten: Koordination und Kooperation entsprechend der Risikosteuerungsfunktion mit anderen Bereichen wie den bereits benannten Beauftragten, dem Personalreferat, sowie dem RPA der Stadt Ingolstadt im Hinblick auf die Vermeidung bzw. Bewältigung von Compliance-Risiken.
- Jährliche sowie anlassbezogene unverzügliche Berichterstattung an den Oberbürgermeister über Compliance-Angelegenheiten, insbesondere über den Status der Anti-Korruptionsmaßnahmen und etwaiger Vorfälle (vgl. LG München I, Urt. v. 10.12.2013: im Falle einer Delegation ist ein Berichtswesen zum Vorstand zur Kontrolle des Compliance-Systems zwingend!).  
Ein Berichtsrecht bzw. in bestimmten Fällen eine direkte Berichtspflicht gegenüber den städtischen Gremien ist optional.
- Erstellung von Beschlussvorlagen für den Stadtrat zur effektiven Implementierung von Richtlinien und Prozessen im Rahmen des Compliance-Programms und den damit verbundenen Maßnahmen zur Vermeidung illegalen, unethischen oder missbräuchlichen Verhaltens.
- Umfassendes und vorurteilsfreies Nachgehen von Hinweisen auf Compliance-Verstöße. Der Compliance-Funktion ist in diesem Zusammenhang Zugang zu allen relevanten Informationen zu gewähren.
- Sachgerechte und wahrheitsgemäße Dokumentation aller Handlungen. Die Dokumentation soll der Behördenleitung, d.h. dem Oberbürgermeister, den Nachweis der Erfüllung der Organisationspflicht ermöglichen.
- Perspektivisch: Beachtung der Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/1937 des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden sowie des HinSchG-E.
- Übernahme der Funktion des Anti-Korruptionsbeauftragten als Compliance-Maßnahme im Präventionsmanagement

- Übernahme der Funktion der internen Meldestelle nach § 13 ff. HinSchG-E und Interaktion mit der Ombudsperson insbesondere bzgl. Analyse, Prüfung und Klassifizierung der Hinweise.
- Für die Compliance Funktion ist eine kompetente Stellvertretung zu bestellen, die im Bedarfsfall identische Befugnisse innehat.

Effektive Aufgabenerfüllung der Compliance Funktion setzt – idealerweise - ständigen Dialog mit allen Referaten voraus. Dieser muss mit entsprechenden Informations-, Auskunfts- und Zugriffs- sowie Zutrittsrechten in allen Verwaltungsbereichen einhergehen. Zur Wahrnehmung ihrer umfassenden Aufgaben und Pflichten benötigt die Compliance Funktion adäquate Ressourcen, die zusammen mit einer eigenen Organisationseinheit schrittweise aufzubauen wären.

Mit der Aufgabenübertragung an die Compliance-Funktion werden Pflichten lediglich gegenüber der Verwaltung begründet; der unmittelbare Schutz Dritter ist damit nicht beabsichtigt. Die Compliance-Funktion ist nicht verpflichtet, Rechtsverstöße in eigener Verantwortung zu unterbinden. Sie ist jedoch verpflichtet, die Verstöße dem Oberbürgermeister umgehend – nachdem sie ihr bekanntgeworden sind – zu melden.

Die Zuständigkeit der Compliance-Funktion beschränkt sich in einem ersten Schritt zunächst auf die Kernverwaltung der Stadt Ingolstadt. Sobald Strukturen in der Verwaltung ausreichend etabliert sind, wäre erneut darüber zu beschließen, inwieweit die Compliance-Funktion, ggf. in Zusammenarbeit mit dem Beteiligungsmanagement, ihre Tätigkeit auf die Beteiligungsgesellschaften (ggf. schrittweise) erweitert. Ein belastbarer Überblick zu den Compliance-Aktivitäten in den Beteiligungsgesellschaften existiert aktuell nicht. Sollten die Beteiligungsgesellschaften eigene Risikoanalysen anstellen bzw. angestellt haben, ist die Compliance-Funktion der Stadt Ingolstadt über die Ergebnisse zu informieren.

## **7.1 Weiteres Vorgehen / Verfahrensbeschreibung - Einzelheiten**

### Compliance-Richtlinie

Der Entwurf ist zu aktualisieren und erforderlichenfalls zu ergänzen. Änderungen der Gesetzeslage und die Entwicklung der Rechtsprechung sind zu beachten. Etwaige Erkenntnisse aus dem Hinweisgebersystem mit Ombudsperson sind zu berücksichtigen.

**Zeitraumen: 2 Monate**

### Koordination mit bereits vorhandenen Compliance-Aktivitäten

Vernetzung und Abstimmung mit den bereits vorhandenen Compliance-Aktivitäten

**Zeitraumen: geschätzt 3 Monate initial, dann fortlaufend**

### Compliance-Management-System

Abgeleitet aus den Ergebnissen der Compliance-Risikoanalyse Entwicklung und Implementierung eines CMS für die Stadtverwaltung

**Zeitraumen: initialer Aufbau geschätzt 6 Monate**

Das CMS umfasst (Minimalanforderungen) ein Compliance-Handbuch, ein Schulungskonzept, Compliance-Richtlinien, regelmäßig wiederkehrende Risikoanalyse und eine strukturierte Zusammenarbeit mit der Ombudsperson

**Die vorgenannten Arbeitsschritte sollen möglichst in paralleler Umsetzung erfolgen!**

### Korruptionsbekämpfung

Das bestehende Anti-Korruptionsprogramm ist fortzuführen und um eine strukturierte Berichterstattung zu ergänzen

### Entscheidung über Fortführung des Hinweisgebersystems („Ombudsmann“)

Das Hinweisgebersystem für die Beschäftigten der Kernverwaltung und ihrer Beteiligungen wurde zu Beginn des Jahres 2020 freiwillig eingerichtet und vor dem Hintergrund der sogenannten EU-Whistleblower-Richtlinie (2019/1937) zunächst auf 3 Jahre befristet. Diese EU-Richtlinie erwartet nunmehr ihre Umsetzung in nationales Recht; der Referenten-Entwurf zum sogenannten Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchutzG-E liegt seit April des Jahres vor. Danach sind öffentliche Stellen nunmehr verpflichtet, ein solches internes System einzurichten (ab 10 Tsd. Einwohner / 50 Beschäftigte). Es ist daher jetzt ein System nebst Verfahren zur Entgegennahme / Bearbeitung / Nachverfolgung von Hinweisen (interne und externe Meldekanäle) in Zusammenarbeit mit der Ombudsperson zu erarbeiten.

### Monitoring und Weiterentwicklung des CMS

Fortlaufendes Monitoring des CMS und der Compliance-Maßnahmen, daraus abgeleitet Weiterentwicklung und laufende Aktualisierung des CMS

### Compliance-Arbeitsgruppe (Compliance „Komitee“)

Mittel- bis langfristige Überlegung, ob und inwieweit es eines solchen Gremiums bedarf.

### Berichterstattung

Oberbürgermeister und Stadtrat  
Regelmäßig und anlassbezogen

### Unterstützung der Beteiligungen

Zunächst soll die Compliance-Funktion im Rahmen der Kernverwaltung die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um ein wirksames CMS zu etablieren. In einem nächsten Schritt soll sodann beschlossen werden, inwieweit die Compliance-Funktion, ggf. mit Unterstützung des Beteiligungsmanagements, auf die Beteiligungen der Stadt zur Einrichtung eines CMS einwirkt.

## **7.2 Meilensteine (geplant)**

- Beschlussfassung Stadtrat über ein speziell auf die Stadt Ingolstadt zugeschnittenes Gesamtkonzept:  
Voraussichtlich Februar 2023
- Personale Benennung einer Compliance-Funktion:  
Voraussichtlich Ende 2. Quartal 2023
- Produktivsetzung CMS-Gesamtsystem:  
Ab 4. Quartal 2023

**Anlage:** Präsentation Auszug (Compliance-Risikobereiche)