



Compliance-Rahmenrichtlinie

in der Fassung vom 15.11.2023

Versionsführung:

Version	Datum	Änderung	Autoren	Freigabe durch
1.0	10.03.2023	-	Ref. III	Stadtrat

Hinweis zu geschlechtsbezogenen Bezeichnungen

Aus Gründen der flüssigen Lesbarkeit wird im Text weitestgehend die neutrale Form (z.B. Mitarbeitende) verwendet, wobei immer alle Geschlechtsausprägungen (u.a. weiblich, männlich, divers) gemeint sind.

Inhalt

Präambel	3
1. Geltungsbereich und Definitionen.....	4
2. Ziel und Zweck	4
3. Compliance Management System (CMS) zur Sicherstellung der Compliance.....	5
3.1 Erstellung des CMS.....	5
3.2 Kommunikation des CMS	5
3.3 Compliance-Risikoanalyse/ regelmäßige Überprüfung und Evaluierung des CMS.....	5
4. Ansprechperson für Compliance-Fragen	6
5. Einrichtung eines Hinweisgebersystems (Whistleblowing).....	6
6. Compliance-Berichte.....	7
7. Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns; Compliance-Regelverstöße	8
7.1 Aufklärung von Compliance-Regelverstößen.....	8
7.2 Sanktionierung und Dokumentation von Compliance-Verstößen.....	8
8. Schulungen, Fort- und Weiterbildungen	8
9. Weiterentwicklung	9
10. Inkrafttreten	9

Präambel

Rechtsstaatlichkeit, Verfassungstreue, eine ordnungsgemäße Verwaltung, Integrität und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns sind die Grundsätze der Stadt Ingolstadt für alle Teile ihrer Verwaltung. Zu diesen Grundsätzen bekennen sich alle Beschäftigten und richten ihr tägliches Handeln danach aus. Sie erfüllen ihre Aufgaben ausschließlich unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften und unbeeinflusst von persönlichen Interessen.

Dieses Selbstverständnis und die grundlegenden Werte spiegelt die Compliance-Rahmenrichtlinie wider. Sie soll helfen, die gemeinsamen Vorstellungen von einer integren Arbeit der öffentlichen Hand weiter zu konkretisieren. Die Compliance-Anforderungen an Gebietskörperschaften sind hoch, da die öffentliche Hand auch Regelungen zu beachten hat, die über die in der Privatwirtschaft geltenden Anforderungen hinausgehen, wie z.B. Aspekte des Vergaberechts. Zudem werden Regelverletzungen der öffentlichen Hand von den Bürgerinnen und Bürgern noch kritischer gesehen, als wenn diese in der Privatwirtschaft auftreten. Dies liegt zum einen am Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Rechtstreue öffentlich-rechtlicher Institutionen und zum anderen am Einsatz öffentlicher Gelder, die letztlich von den Bürgerinnen und Bürgern aufgebracht werden.

Die Compliance-Rahmenrichtlinie konkretisiert die ohnehin im öffentlichen Dienst bestehende besondere Verpflichtung zu rechtskonformem Handeln, schafft ein gemeinsames Verständnis für verbindliche Verhaltensstandards und fördert den kontinuierlichen, nachprüfbaren Prozess zur Verbesserung der Compliance-Kultur. Die Stadt Ingolstadt soll entsprechend der Compliance-Rahmenrichtlinie ihr bestehendes Compliance-Management-System (CMS) weiterentwickeln bzw. erstmalig ein umfassendes CMS aufbauen. Die Compliance-Rahmenrichtlinie legt dabei die Compliance-Ziele, -Prinzipien und Mindeststandards fest, die durch die Referate, Ämter und weiteren Organisationseinheiten umzusetzen sind.

Um das Vertrauen in rechtmäßiges und integrires Handeln von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu wahren, ist es gemeinsames Bestreben von Führungskräften und Mitarbeitenden, bereits den geringsten Anschein unkorrekten Handelns zu vermeiden. Zugleich soll die Compliance-Richtlinie Führungskräfte und Beschäftigte zu eigenverantwortlichem Handeln ermutigen und ihnen dafür eine Orientierung geben.

1. Geltungsbereich und Definitionen

- 1.1 Diese Compliance-Rahmenrichtlinie gilt in direkter Anwendung für die Stadt Ingolstadt und für alle ihre Beschäftigten. Der Geltungsbereich erstreckt sich gleichwohl auf die Dienststelle Stadt Ingolstadt.
- 1.2 **Aufsichtsorgane** im Sinne dieser Compliance-Rahmenrichtlinie sind unabhängig von gesetzlichen Begriffsbestimmungen Organe, die (auch) Aufgaben der Kontrolle wahrnehmen, wie der Stadtrat und sonstige Organe zur Kontrolle der Stadt.
- 1.3 **Compliance** im Sinne dieser Rahmenrichtlinie bedeutet die Einhaltung aller von der Stadt und ihren Beschäftigten zu beachtenden Gesetzen, Verordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften, vergleichbaren Regelwerke, Verträge und internen Regelungen.
- 1.4 Ein **Compliance Management System**, kurz **CMS**, umfasst sämtliche in einer Organisation eingerichteten Maßnahmen, Strukturen und Prozesse, um Gesetzestreue und Regelkonformität sicherzustellen. Compliance-relevante Abläufe, die aufgrund einer Entscheidung der Verwaltungsspitze durch Beauftragte/ externe Stellen ausgeführt werden, sind nicht Bestandteil des CMS und werden in jeweils eigenen Managementsystemen (bspw. Informationssicherheitsmanagementsystem, Tax CMS) behandelt.
- 1.5 Die **Ansprechperson für Compliance-Fragen** nimmt Hinweise auf die mutmaßliche Nichteinhaltung rechtlicher Regelungen und Vorgaben entgegen – ebenfalls, soweit sie über eine bestellte Ombudsperson herangetragen werden, - und geht diesen Hinweisen nach. Darüber hinaus ist die Ansprechperson für Compliance-Fragen Ansprechpartnerin für eine bestellte Ombudsperson. Die Ansprechperson für Compliance-Fragen übernimmt zudem die Aufgabe einer in Zukunft zwingend einzuführenden und zu betreibenden internen Meldestelle, soweit keine andere interne Meldestelle bestimmt ist. Die städtische Ansprechperson ist neutrale vorprüfende Stelle, die die Stadt bei der Einhaltung der Ziele dieser Compliance-Rahmenrichtlinie unterstützt und in compliance-relevanten Sachverhalten berät. Sie ist unabhängig und fachkundig.
- 1.6 Zur Unterstützung der Ansprechperson für Compliance-Fragen und zum schonenden Einsatz von Ressourcen für bestimmte Aufgaben und Tätigkeiten ist eine Auslagerung an interne Beauftragte oder externe Dritte (z.B. **Ombudsperson**) möglich.

2. Ziel und Zweck

- 2.1 Die Compliance-Rahmenrichtlinie setzt einheitliche und verbindliche Mindeststandards, wie insbesondere durch organisatorische Regelungen und Vorkehrungen sowie durch Kontrollstrukturen und Berichtswesen sichergestellt werden soll, dass Regelverstöße vermieden werden. Im Weiteren sollen Verstöße, soweit diese aufgetreten sind, frühzeitig erkannt und bewertet werden, damit angemessen auf diese reagiert werden kann.
- 2.2 Ziel dieser Compliance-Rahmenrichtlinie ist es, mehr Transparenz, insbesondere im Hinblick auf Strukturen und Prozesse, zu schaffen, das Bewusstsein für die besondere Verantwortung der Stadt zu schärfen, die Steuerung und die Kontrolle zu stärken und idealerweise das öffentliche Vertrauen in die Stadtverwaltung nachhaltig zu verstärken.
- 2.3 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. Es ist anerkannt, dass ein effektives und auf Vermeidung von Rechtsverstößen ausgelegtes CMS bei einem etwaigen Compliance-Verstoß helfen kann, eine mögliche Bußgeldentscheidung zu vermeiden oder zumindest Sanktionsfolgen zu minimieren.

- 2.4** Auch das Aufsichtsorgan trägt zum Erfolg von Compliance in der Stadt bei, indem es die erfolgreiche Implementierung und aktive Anwendung des CMS verantwortet wie auch die Umsetzung und Einhaltung von Compliance überwacht.

3. Compliance Management System (CMS) zur Sicherstellung der Compliance

Der Oberbürgermeister ist verantwortlich für die Gestaltung, Implementierung und aktive Anwendung des CMS. Die damit verbundenen Aufgaben können an die Ansprechperson für Compliance-Fragen übertragen werden.

3.1 Erstellung des CMS

Ein CMS ist in Verantwortung des Oberbürgermeisters auf Basis einer Compliance-Risikoanalyse zu erstellen. Es soll die Regelwerke der Stadt abbilden und klare Anforderungen, Regeln und Verhaltensanweisungen an die Beschäftigten beinhalten.

Im CMS sollen die aus der Risikoanalyse identifizierten Risikobereiche, insbesondere folgende Bereiche geregelt werden:

- a) Geschenke, Zuwendungen, Einladungen zu Veranstaltungen oder sonstige Vorteile
- b) Wettbewerbsrecht
- c) Verhalten bei Vorliegen eines compliance-relevanten Interessenkonflikts
- d) Konzessionsvergaben
- e) Berater- und Honorar- sowie Dienst- und Werkverträge mit ehemaligen Organmitgliedern und leitenden Beschäftigten
- f) Neutralitätsgebot gegenüber privaten wie geschäftlichen Dritten

Der mögliche Sanktionsrahmen bei Compliance-Verstößen (potentielle dienst-/arbeitsrechtliche Konsequenzen wie Versetzung, Abmahnung, Kündigung, zivilrechtliche Ansprüche wie Schadensersatz oder ordnungs- und strafrechtliche Sanktionen, etc.) ist im CMS-Regelwerk abstrakt generell darzulegen.

3.2 Kommunikation des CMS

Der Oberbürgermeister hat sicherzustellen, dass das CMS gegenüber allen Beschäftigten aber auch den Mitgliedern des Stadtrates bzw. des zuständigen Ausschusses auf geeignete Weise kommuniziert wird. Der entsprechende Prozess ist zu dokumentieren. Im Übrigen ist das CMS auf geeignete Weise dauerhaft in der Stadt Ingolstadt zu veröffentlichen.

3.3 Compliance-Risikoanalyse/ regelmäßige Überprüfung und Evaluierung des CMS

Die Compliance-Risikoanalyse und Bewertung obliegen dem Oberbürgermeister. Die Durchführung kann der Ansprechperson für Compliance-Fragen übertragen werden. Sie soll unter Einbeziehung aller Entscheidungsträger erfolgen und sowohl die operativen als auch die administrativen Bereiche abdecken.

Die Compliance-Risiken werden mittels einer umfassenden Risikoanalyse spezifisch für die Stadtverwaltung ermittelt, beschrieben und zur Konkretisierung der genannten Mindeststandards bzw. Regelungsbereiche herangezogen.

Das CMS soll regelmäßig überprüft, evaluiert und ggf. angepasst werden. Der Oberbürgermeister legt hierzu einen Turnus fest, der fünf Jahre nicht überschreiten darf.

4. Ansprechperson für Compliance-Fragen

Die Stadt Ingolstadt ist verantwortlich für die Ermittlung und Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen, um das Compliance-Management-System zu verwirklichen, aufrechtzuerhalten und dessen Wirksamkeit ständig zu verbessern. Zur Erfüllung der Aufgaben benennt die Stadt Ingolstadt eine Ansprechperson für Compliance-Fragen.

Die Ansprechperson für Compliance-Fragen 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. Insbesondere ist darauf hinzuwirken, dass die für das Compliance Management System erforderlichen Prozesse und Verfahren eingeführt, verwirklicht und aufrechterhalten werden.

In Compliance-Angelegenheiten nimmt die Ansprechperson für Compliance-Fragen die Aufgabe weisungsunabhängig und objektiv wahr. Dazu ist die Ansprechperson für Compliance-Fragen mit umfassenden Befugnissen auszustatten, soweit dies für die Aufgabenwahrnehmung notwendig sind. Weiterhin wird geregelt, dass sie alle erforderlichen Informationen zur gewissenhaften Ausübung ihrer Tätigkeit erhält, um mögliche Compliance-Hinweise zu untersuchen und Compliance- Maßnahmen (insb. Compliance-Risikoanalyse und Schulungen) vorzuschlagen und ggf. umzusetzen. Darüber hinaus dürfen compliance-relevante Vorgänge eigeninitiativ aufgegriffen, dokumentiert und an die Verwaltungsleitung berichtet werden.

Die Stadt Ingolstadt sorgt für eine hinreichende IT-Ausstattung der Ansprechperson für Compliance-Fragen und teilt ihr ein eigenes Budget zu, das dem Compliance-Risiko der Stadt Ingolstadt angemessen Rechnung trägt.

Sämtliche Informationen und Hinweise, welche die Ansprechperson für Compliance-Fragen (und -soweit vorhanden- auch deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) im Zusammenhang mit Compliance-Verstößen erhält, unterliegen, soweit keine gesetzlichen Regelungen entgegenstehen, der Verschwiegenheit. Hiervon ausgenommen sind die Berichtspflichten gegenüber dem Oberbürgermeister und den Stadtgremien, dem Rechnungsprüfungsamt sowie den weiteren Beauftragten für compliance-relevante Themen.

5. Einrichtung eines Hinweisgebersystems (Whistleblowing)

Die Stadt Ingolstadt hat ein Hinweisgebersystem (sog. Interne Meldestelle) einzurichten. Es ist fester Bestandteil des CMS. Das Hinweisgebersystem soll das vorhandene Wissen der Beschäftigten und ggf. Dritter nutzen, um das CMS insgesamt zu optimieren und um Regelverstöße oder andere Unregelmäßigkeiten in der Stadtverwaltung frühzeitig zu erkennen und diese durch angemessene Maßnahmen zu begegnen.

Der Zugang zum Hinweisgebersystem muss allen Beschäftigten offenstehen und leicht erreichbar sein. Es sollen Anreize geschaffen werden, dass sich hinweisgebende Personen vor einer Meldung an eine externe Meldestelle zunächst an die interne Meldestelle wenden.

Dem notwendigen Schutz der Vertraulichkeit der Identität von hinweisgebenden Personen, Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, und der sonstigen in der Meldung genannten Personen kommt besondere Bedeutung zu. Nicht weniger wichtig ist, dass auch die Personen geschützt werden, die Gegenstand einer Meldung oder Offenlegung sind, das heißt denen in der Meldung oder Offenlegung ein Fehlverhalten vorgeworfen wird (Unschuldsvermutung). Es muss sichergestellt werden, dass keine unberechtigten Personen Zugriff auf die Identität der hinweisgebenden Person oder den Hinweis selbst haben. Informationen über die Identität einer hinweisgebenden Person oder einer Person, die Gegenstand einer Meldung ist, sollen nur in datenschutzrechtlich zulässigen Ausnahmefällen herausgegeben werden dürfen, etwa in Strafverfahren auf Verlangen der Strafverfolgungsbehörden.

Damit hinweisgebende Personen ihr Wahlrecht zwischen einer internen und einer externen Meldung ausüben und eine fundierte Entscheidung treffen können, sind für die Beschäftigten auch klare und leicht zugängliche Informationen über einschlägige externe Meldewege bereitzustellen.

Die interne Meldestelle kann auch anonym eingehende Meldungen bearbeiten. Gleichwohl besteht keine gesetzliche Verpflichtung, die Meldekanäle so zu gestalten, dass den Beschäftigten die Abgabe anonymer Meldungen ermöglicht wird.

Näheres zum Einsatz eines Hinweisgebersystems wird den Beschäftigten über das Intranet, über klassische Aushänge oder in sonstiger geeigneter Weise mitgeteilt.

6. Compliance-Berichte

Durch regelmäßige, i.d.R. jährliche, Compliance-Berichte an den Oberbürgermeister soll die Umsetzung der vorliegenden Rahmenrichtlinie dokumentiert und bewertet werden. 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-Rahmenrichtlinie sowie des CMS zu unterbreiten. Die Berichte sind auch an den Stadtrat bzw. zuständigen Ausschuss sowie das Rechnungsprüfungsamt weiterzuleiten.

Die Compliance-Berichte müssen, soweit einschlägig, zumindest die nachfolgenden Angaben enthalten:

- Auskunft über die Anzahl, Art und Effektivität der im Berichtsjahr durchgeführten Schulungen und Kommunikationsaktivitäten sowie die geplanten Maßnahmen für das kommende Jahr,
- eine Beschreibung der Risiken, die in dem von der Ansprechperson für Compliance-Fragen überwachten Bereich identifiziert wurden,
- Informationen über die im Berichtsjahr eingegangenen Meldungen und deren Erledigung bzw. über angeordnete Maßnahmen zur Vermeidung weiterer gleich gelagerter Fälle,
- eine Darstellung der im Berichtszeitraum eingetretenen relevanten Änderungen und Entwicklungen regulatorischer Anforderungen sowie der zur Sicherstellung ihrer Einhaltung ergriffenen bzw. zu ergreifenden Maßnahmen,
- die Angabe sonstiger im Berichtszeitraum aufgetretener wesentlicher Sachverhalte mit Compliance-Relevanz oder sonstiger erforderlicher Maßnahmen und Strategien, zu denen im Berichtszeitraum gewonnene Erkenntnisse Anlass geben,
- Angaben zur Angemessenheit der Personal- und Sachausstattung der Ansprechperson bzw. die Anzahl der mit compliance-relevanten Themen beauftragten Mitarbeitenden,
- Angaben zur Überprüfung der Umsetzung und Einhaltung der Regelungen zur Sachkunde und Zuverlässigkeit von Mitarbeitenden.

Bei einem festgestellten relevanten Verstoß ist dem Aufsichtsorgan oder zuständigen Ausschuss unverzüglich zu berichten. Näheres ist im CMS festzulegen.

7. Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns; Compliance-Regelverstöße

Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns ist wesentlich, um das Vertrauen der Bürger in die Institutionen der Stadt und in die Verwaltung zu stärken. Dazu ist innerhalb der Stadtverwaltung die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen einschließlich der Entscheidungsvorbereitung sowie weiterer Handlungen in angemessenem Umfang sicherzustellen. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wird z.B. durch eine eindeutige Zuständigkeitsregelung, eine Trennung der Verfahrensläufe, IT-gestützte Vorgangskontrolle wie auch genaue und verfahrensbegleitende Dokumentation gewährleistet.

7.1 Aufklärung von Compliance-Regelverstößen

Sobald die Ansprechperson für Compliance-Fragen Kenntnis von einem potentiellen Compliance-Verstoß erhält und nach einer ersten cursorischen Prüfung durch die Ansprechperson für Compliance-Fragen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für einen solchen Verstoß vorliegen, ist eine formale Untersuchung einzuleiten. Der Oberbürgermeister legt die dafür erforderlichen Prozesse und Verfahren intern fest und kann dabei - je nach Schwere des Verstoßes- eine koordinierende Funktion der Ansprechperson für Compliance-Fragen bis hin zu einer regelhaften Abgabe der Ermittlung, Untersuchung und der sich abzuleitenden Maßnahmen an eine Arbeitseinheit vorsehen.

Soweit die Verwaltungsspitze oder die Ansprechperson für Compliance-Fragen selbst betroffen sind oder ihre Befangenheit glaubhaft machen, ist der Stadtrat oder der zuständige Ausschuss zuständig, der die Aufgabe delegieren kann.

7.2 Sanktionierung und Dokumentation von Compliance-Verstößen

Bei festgestellten nicht nur unerheblichen Compliance-Verstößen entscheidet der Oberbürgermeister nach eigenem Ermessen über potentielle dienst-/arbeitsrechtliche Konsequenzen bzw. disziplinarrechtliche Maßnahmen (z.B. Abmahnungen, Versetzungen oder Kündigungen/ Entlassungen) und unter Beachtung geltenden Rechts auch über die Einleitung von zivil- und strafrechtlichen Schritten in Bezug auf zivil- und strafrechtliche Konsequenzen. Dazu gehören insbesondere die Geltendmachung von Schadenersatz sowie die Erstattung von Strafanzeigen und das Stellen von Strafanträgen.

Wesentliche Compliance-Verstöße sind in einem abschließenden Untersuchungsbericht zu dokumentieren. Näheres dazu ist durch den Oberbürgermeister festzulegen.

Soweit die Verwaltungsspitze oder die Ansprechperson für Compliance-Fragen selbst betroffen sind oder ihre Befangenheit glaubhaft machen, ist der Stadtrat oder der zuständige Ausschuss zuständig, der die Aufgabe delegieren kann.

8. Schulungen, Fort- und Weiterbildungen

Schulungen sind das wichtigste Mittel, um Compliance in die Verwaltung zu tragen. Neben der Vermittlung von normativ festgelegten und auftragsspezifischen Pflichten dienen Schulungen auch und insbesondere der Wissensaktualisierung nach Richtlinien-, Gesetzes- sowie sonstigen Normänderungen, bei neuer Rechtsprechung und zu aktuellen Anlässen (bspw. Compliance-Verstößen).

Hinsichtlich der Häufigkeit von Schulungen sollen Wiederholungen einen Turnus von drei Jahren nicht überschreiten. Bei Neueintritt von Beschäftigten ist darauf zu achten, dass diese spätestens innerhalb des ersten Beschäftigungsjahres die erforderliche Schulung erhalten.

Auch der Oberbürgermeister und die Mitglieder des jeweiligen Aufsichtsorgans sollten in die Schulungen einbezogen werden.

Damit die Ansprechperson für Compliance-Fragen ihre notwendige Fachkunde über die fortgesetzte berufliche Tätigkeit hinaus nachweisen kann, bedarf es der Teilnahme an mindestens einer fachrelevanten Weiterbildung nach spätestens drei Jahren.

Die Stadt unterstützt die Schulungen, Fort- und Weiterbildungen durch geeignete Maßnahmen, die entsprechend zu budgetieren sind.

9. Weiterentwicklung

Diese Compliance-Rahmenrichtlinie ist Grundlage für die stetige Anpassung und Überarbeitung der bestehenden Regelungen und Systeme mit einer größeren Detailgenauigkeit. Die Einhaltung der Vorgaben kann kontrolliert und ggf. durch weitere Vorgaben in Anweisungen, Regelungen etc. konkretisiert werden. Die regelmäßige Evaluierung der Compliance-Rahmenrichtlinie obliegt dem Oberbürgermeister.

10. Inkrafttreten

Diese Compliance-Rahmenrichtlinie tritt nach Ausfertigung des diesbezüglichen Beschlusses des Stadtrats in Kraft.

Sie ergänzt und spezifiziert alle bisher bestehenden Mitteilungen und Dienstanweisungen und sonstigen Festlegungen zu dieser Thematik.

Bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung erlassene Compliance-Regelungen bzw. Risiko-Management-Systeme bleiben von der Rahmenrichtlinie unberührt, soweit sie nicht entgegenstehende Regelungen enthalten. Andernfalls sind sie entsprechend anzupassen.