



öffentlich

Beschlussvorlage			
Betreff			
Compliance-Regelungen			
Organisation	Bereich/Periode/Jahr/Lfd. Nr./Nachtrag	Datum	lfd. Nr. BPL
AöR	J/IX/2018/0414	16.02.2018	4

<u>Beratungsfolge</u>	<u>Zuständigkeit</u>	<u>Sitzungstermin</u>	<u>Ergebnis</u>
Ausschuss für Investitionen und Finanzen der VRR AöR	Beratung	14.03.2018	<input type="checkbox"/>
Verwaltungsrat der VRR AöR	Beratung	21.03.2018	<input type="checkbox"/>

Beschlussvorschlag:

1. Der Ausschuss für Investitionen und Finanzen empfiehlt dem Verwaltungsrat, folgenden Beschluss zu fassen:
2. Der Verwaltungsrat nimmt den Sachstandsbericht zu den Compliance-Regelungen der VRR AöR zur Kenntnis und bittet den Vorstand, für den nächsten Sitzungsblock dem Verwaltungsrat eine Beschlussvorlage zur Einführung einer Compliance-Organisation vorzulegen.

Begründung/Sachstandsbericht:

A. Grundsätzliche Überlegungen

1. In den Jahren 2010 bis 2014 wurden nach Auswertung des Bundeskriminalamtes über 45.000 Straftaten gemäß der §§ 331 bis 335 des Strafgesetzbuches registriert. Fast die Hälfte der deutschen Bevölkerung glaubt laut Presseberichterstattung, dass Kor-

ruption, Unterschlagung und Untreue in der öffentlichen Verwaltung verbreitet seien. Damit besitzt das Thema Korruptionsbekämpfung und damit einhergehend auch das Thema Compliance Management hohe Relevanz nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen.

2. Compliance bedeutet die Einhaltung gesetzlicher, satzungsmäßiger und unternehmensinterner Vorgaben durch das Unternehmen, seine Organe und die Mitarbeiter.
3. Ein Compliance-System soll das Unternehmen in die Lage versetzen, durch gezielte Aktivitäten, präventiv Risiken zu adressieren und zu reduzieren, mögliches Fehlverhalten frühzeitig festzustellen, umfassend zu reagieren und nachhaltig einen Mehrwert für das öffentliche Unternehmen zu schaffen. Darüber hinaus war lange Zeit Compliance fokussiert auf Korruptionsbekämpfung. Aktuell wird Compliance zunehmend weiter gedacht und behandelt u.a. auch Themen wie Datenschutz, Wettbewerbs- oder Kartellrecht.
4. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis ist in wesentlichen Aspekten geprägt durch gegenseitige Rechte und Pflichten, die über das hinausgehen, was in zivilrechtlichen Arbeitsverhältnissen üblich ist. Die Anforderungen an einen Beamten oder Angestellten des öffentlichen Dienstes sind aufgrund der gesetzlich bzw. tarifvertraglich geregelten Pflichten grundsätzlich höher als die an Mitarbeiter eines Privatunternehmens. Beispielhaft seien hier nur die Regelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken genannt.

Als Grundlage für die gesteigerten Pflichten wird häufig Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz angeführt. Hier heißt es, dass vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind. Dies bedeutet, dass Bedienstete des öffentlichen Dienstes sofort gegen Gesetzesverstöße vorgehen müssen, wenn sie davon Kenntnis erlangen. Diese gesteigerten Anforderungen an einen Amtsträger oder einen für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten spiegeln sich auch in den §§ 331 bis 335 StGB wider.

5. Ähnlich wie Beamte und Bedienstete des öffentlichen Dienstes unterliegen auch öffentliche Unternehmen besonderen Anforderungen, die sie von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden. Diese besonderen Anforderungen ergeben sich einerseits aus ihren teilweise sehr unterschiedlichen Rechts- bzw. Organisationsformen, andererseits aus der Eigentümerstruktur sowie den speziellen Pflichten, die sich aus der Wahrnehmung öffentlicher Interessen ergeben.
6. Vor allem diese Wahrnehmung öffentlicher Interessen, in Verbindung mit einer Gemeinwohlorientierung, öffentlichen Trägerschaft und damit verbundener Nutzung öff-

fentlicher Gelder rücken diese Unternehmen in den Fokus der Öffentlichkeit. Gerade die Nutzung öffentlicher Mittel könnte die Unternehmen anfällig machen für einen sorglosen oder sogar unzulänglichen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzen. Ein mögliches Fehlverhalten hat daher für das Unternehmen insbesondere schwerwiegende Auswirkungen auf die Reputation, für die verantwortlichen Personen besteht allerdings die große Gefahr von staatsanwaltlichen Ermittlungen wegen Haushaltsuntreue.

7. Ein Compliance-System fokussiert die Prävention und Aufdeckung von Risiken, basierend auf Verhaltensnormen und mit dem Ziel, die Rechtskonformität des Verhaltens von Führungskräften und Mitarbeitern zu fördern. Dabei sollte ein besonderer Fokus des Compliance-Systems auf unternehmensspezifischen Risiken – wie z. B. korruptions- bzw. vermögensgefährdeten Bereichen – liegen. Im Falle des öffentlichen Sektors sind dies insbesondere die Bereiche der Beschaffung und Auftragsvergabe, und hier im Besonderen Bau- und Großprojekte, in denen öffentliche Mittel in erheblichem Umfang verausgabt werden.
8. Des Weiteren kann ein funktionierendes und zeitgemäßes Compliance-System die Rechtssicherheit durch mögliche Senkung des Haftungsrisikos für Organmitglieder und Mitarbeiter erhöhen und übt eine nachhaltig präventive Wirkung gegen vorsätzliche Handlungen aus. Dies wirkt sich zudem positiv auf die Unternehmensreputation und Geschäftsbeziehungen aus und kann auch zur Steigerung der Profitabilität, z. B. durch intensiveren Wettbewerb bei Ausschreibungen (wie im VRR bereits im SPNV erfolgreich praktiziert), beitragen.
9. Trotz oder vielleicht wegen dieser Besonderheiten und Komplexität von Anforderungen an ein Compliance-System von öffentlichen Unternehmen hat sich Compliance bisher noch nicht in allen Bereichen durchgesetzt. Vorrangiges Ziel von Compliance im öffentlichen Bereich ist es, eine zeitgemäße, nachhaltige, verantwortungsvolle und ökonomische Unternehmensführung sicherzustellen und Dienstvergehen oder kriminelle Handlungen präventiv zu vermeiden.
10. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es erforderlich, dass öffentliche Unternehmen über ein geeignetes Compliance-System verfügen, welches alle Geschäftsbereiche unterstützt und mit den Unternehmenszielen, -werten und -strategien verbindet. Dabei sind die wesentlichsten Compliance-Risiken und relevanten Gesetze, Verordnungen, Vorschriften und interne Regelwerke zu berücksichtigen.

B. Einhaltung gesetzlicher, satzungsmäßiger und unternehmensinterner Vorgaben durch das Unternehmen, seine Organe und die Mitarbeiter

1. Der gesetzliche Rahmen in öffentlichen Unternehmen wird insbesondere durch die strafrechtlichen Vorschriften geprägt:
 - Straftaten im Amt (u. a. folgende Straftatbestände: § 331 StGB – Vorteilsannahme, § 332 StGB – Bestechlichkeit, § 333 StGB – Vorteilsgewährung, § 334 StGB – Bestechung). Zu den „Amtsträgern“ zählen auch Geschäftsführer und Vorstände von öffentlichen Unternehmen (z. B. AG, GmbH, AöR).
 - Ferner sind die Vermögensdelikte, insbesondere Betrug, Subventionsbetrug und Untreue, von großer Bedeutung. Gerade bei Verstößen gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist die Grenze zur sog. Haushaltsuntreue schnell erreicht.
 - Darüber hinaus hat die Verpflichtung der öffentlichen Unternehmen zur Anwendung des jeweiligen sektorspezifischen Vergaberechts (insbesondere EU-Recht, GWB, VgV, Tariftreuegesetz, etc.) einen erheblichen, zunehmend wachsenden Stellenwert.

2. Die satzungsmäßigen Vorgaben ergeben sich aus der jeweiligen rechtlichen Grundlage des jeweiligen Unternehmens (das ist der jeweilige rechtliche „Gründungsakt“). Bei einer GmbH ist der Gesellschaftsvertrag das juristisch grundlegende Regelwerk, bei einer AG ihre Satzung. Bei der VRR AöR besteht die rechtliche Grundlage – die sog. „Verbundverfassung“ – historisch bedingt aus vielfältigen Regelwerken:
 - An erster Stelle ist die AöR-Satzung einschließlich der damit (durch Verweis) verbundenen Geschäftsordnungen (Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat, Geschäftsordnung für den Vorstand) zu nennen.
 - Gleichgeordnet gehören aber auch die Satzungen der Gewährträger, das sind der Zweckverband VRR und der Zweckverband NVN, deren entsprechende Geschäftsordnungen und insbesondere die Satzung des Eigenbetriebs „ZV VRR Fa-In EB“ dazu.

3. Zu den unternehmensinternen Vorgaben sind vorrangig alle Vorstandsbeschlüsse sowie die Organisations- und Dienstanweisungen (in der VRR AöR ist das insbesondere die „Geschäfts- und Verfahrensordnung (GVO)“) zu zählen. Auch die Tarifverträge für den öffentlichen Dienst sind darunter zu subsumieren.

C. Weiteres Vorgehen

1. Einen einheitlichen Lösungsansatz für die unterschiedlichsten Formen von öffentlichen Unternehmen kann es nicht geben. Hierfür sind die ihnen zugewiesenen Aufgaben, Strukturen und Organisationskulturen zu heterogen und dies gilt es, beim Design und der Umsetzung des Compliance-Systems stets zu berücksichtigen.
2. Die Intensität der Überwachungspflichten richtet sich nach Größe, Struktur, Risiken und der Delikthistorie des Unternehmens. In jedem Fall ist ein systematisches Konzept zur Sicherstellung regelkonformen Verhaltens in den Risikobereichen eines Unternehmens zu entwickeln und in der Organisation zu implementieren.
Durch permanente Be- und Auswertung der verschiedenen Aktivitäten und Prozesse sowie Umsetzungs- und Überwachungsfunktionen von Normen über das gesamte Unternehmen durch regelmäßiges Reporting an die jeweils verantwortliche Stelle können die operativen Prozesse – soweit nicht schon realisiert – optimiert werden. Diese Maßnahmen erlauben den Führungskräften, sich ein reales Bild davon zu machen, ob Prozesse und Praktiken einer ökonomischen, zeitgemäßen und nachhaltigen Unternehmensführung entsprechen.
3. Vor diesem Hintergrund ist als erster Schritt eine Bestandsaufnahme (Ist-Analyse) sowie eine Bewertung der Bestandsaufnahme durchzuführen:
 - Welche Compliance-Regelungen sind bereits vorhanden?
 - Wo bzw. in welchem Bereich liegen die unternehmensspezifischen Risiken?
 - Welche Verstöße gegen aktuell geltende Bestimmungen konnten bisher festgestellt werden? In welchem Umfang?
 - Sind die Regelungen ausreichend? Wo müssen die Regelungen nachjustiert werden? An welchen Stellen fehlen Regelungen?

Erst nach diesem ersten Schritt lässt sich der konkrete Handlungsbedarf unter Berücksichtigung der risikoaffinen Geschäftsbereiche und der unternehmensspezifischen Risiken ermitteln.

D. Erste Ergebnisse

1. Die VRR AöR ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts mit gesetzlicher Legitimation und kein herkömmliches Unternehmen, das am freien Markt um Kunden kämpfen muss. Die VRR AöR ist deshalb als solche auch nicht zu vergleichen mit juristischen Personen des Privatrechts (z.B. AG, GmbH), deren Geschäftsinteresse in

der Regel ausschließlich darauf ausgerichtet ist, in ihren jeweiligen Märkten ihre Produkte bei ihren Kunden abzusetzen.

Die VRR AöR als öffentlich-rechtliche, auf der Grundlage des ÖPNVG NRW eingerichtete und organisierte juristische Person ist Teil der Staatsverwaltung, unterliegt dem Rechtsstaatsprinzip und ist deshalb verpflichtet, Recht und Gesetz zu beachten. Insbesondere zählt dazu die Verpflichtung zur Anwendung des Vergaberechts nach dem europäischen Recht und dem GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) bei der Vergabe von Aufträgen. Dazu gehört auch die Vergabe von Verkehrsleistungen im SPNV. Hierzu hat der BGH im sog. Abellio-Urteil (Beschluss des BGH vom 08.02.2011) zur Durchsetzung des Wettbewerbs im SPNV abschließend Rechtsklarheit erzeugt.

Die VRR AöR als juristische Person des öffentlichen Rechts ist – ebenso wie Ministerien und öffentlich-rechtliche Körperschaften (z.B. Städte und Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände, RVR) – rechtlich nicht zur Einrichtung einer Compliance-Organisation verpflichtet. Ausdrücklich zur Einrichtung von Compliance-Organisationen verpflichtet sind Unternehmen der Finanzwirtschaft. Für börsennotierte Unternehmen ergibt sich eine Aufforderung zur Einrichtung einer Compliance-Organisation aus Ziffer 4.1.3 des [Deutschen Corporate Governance Kodex](#).

Dennoch hat die VRR AöR sich ein umfassendes Regelwerk gegeben, das den Charakter von Compliance-Richtlinien hat.

2. Die VRR AöR verfügt über ein umfassendes Regelwerk, das in Satzungen und Geschäftsordnungen hinterlegt ist. Die Anwendung des Vergaberechts ergibt sich aus dem Gesetz, ist aber zusätzlich in diversen internen Geschäfts- und Dienstanweisungen speziell geregelt. Dabei handelt es sich um:

- Satzung der VRR AöR
- Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat der VRR AöR
- Geschäftsordnung für den Vorstand der VRR AöR
- Geschäfts- und Verfahrensordnung für die Mitarbeiter der VRR AöR (GVO)
- Satzung des Zweckverbandes VRR (ZV VRR)
- Geschäftsordnung für die Verbandsversammlung des ZV VRR
- Satzung des Nahverkehrs-Zweckverbandes Niederrhein (NVN)
- Geschäftsordnung für die Verbandsversammlung des NVN.

In der GVO ist das Vier-Augen-Prinzip für alle finanziellen Transaktionen festgelegt. Die Anbahnung und der Abschluss von Verträgen unterliegt einem EDV-gestützten

Vertragsmanagementprozess, der jeden einzelnen Schritt bis zur Ablage der Verträge nach den Grundsätzen der Transparenz und des Vier-Augen-Prinzips vorgibt.

Die Organisation der Vergabeprozesse bis zum Vertragsschluss wird kontinuierlich optimiert. Aktuell wird derzeit der Vergabeprozess zur besseren Verzahnung der Vergabestelle mit den Fachabteilungen neu strukturiert.

3. Die VRR AöR verfügt über eine besondere, als Stabsstelle eingerichtete Organisationseinheit, deren einzige Aufgabe die Durchführung von Vergabeverfahren und die Überwachung der Anwendung des Vergaberechts ist. Ferner hat die VRR AöR im vergangenen Jahr eine weitere Organisationseinheit eingerichtet, die sich insbesondere mit der Weiterentwicklung, Anwendung und Beachtung des „Inneren Rechts“ (Satzungen, Geschäftsordnungen, etc.) befasst.

In den Jahren 2015 und 2016 wurden alle mit der Auftragsvergabe befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in mehreren Workshops von Prof. Dr. Harald Bartl im Vergaberecht geschult.

4. Compliance, insbesondere in Form der konsequenten Anwendung des Vergaberechts in allen Facetten der Auftragsvergabe, hat eine herausragende Bedeutung für den VRR. In der Satzung der VRR AöR ist für die Entscheidung in Vergabeverfahren ein besonderes Organ, der Vergabeausschuss, zuständig. Der Vergabeausschuss ist politisch besetzt und besteht ausschließlich aus Mitgliedern, die von den Verbandsversammlungen ZV VRR und ZV NVN entsandt werden.

Der Vergabeausschuss entscheidet abschließend in folgenden Angelegenheiten:

- Entscheidung über die Durchführung eines Vergabeverfahrens im SPNV nach Art. 5 VO (EG) Nr. 1370/2007
- Entscheidung über die Zuschlagserteilung und den Vertragsabschluss
- Abschluss, Änderung, Kündigung und Aufhebung von Verwaltungsvereinbarungen mit Aufgabenträgern zur Durchführung von Vergabeverfahren im SPNV
- Entscheidung über Änderung, Aufhebung und Kündigung von Verkehrsdurchführungsverträgen mit SPNV-Unternehmen
- Entscheidung über die Bewertungs- bzw. Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren, über die Einlegung von Rechtsmitteln in Nachprüfungsverfahren und über sonstige für den Fortgang des Vergabeverfahrens maßgebliche Maßnahmen, die vom Vorstand vorgelegt werden.

Auch die Geschäftsfelder außerhalb des SPNV unterliegen der demokratischen Kontrolle der VRR-Gremien und dem Grundsatz der Transparenz:

- Der Vorstand ist verpflichtet, dem Verwaltungsrat regelmäßig Bericht zu erstatten und Rechenschaft über seine Geschäftsführung abzulegen.
- Alle wesentlichen Projekte und Maßnahmen bedürfen zu ihrer Umsetzung der Legitimation im Wirtschaftsplan. Der Wirtschaftsplan wiederum ist vom Verwaltungsrat und von den Verbandsversammlungen der Zweckverbände VRR und NVN festzustellen.
- Alle Sitzungen der Gremien im VRR sind öffentlich (es sei denn, es werden interne oder vertrauliche AÖR-Angelegenheiten behandelt).

Selbstverständlich ist der VRR auch an die Regelungen des Tariftreuegesetzes NRW, die ab einer Wertgrenze von 5000 € gelten, gebunden. Die Pflicht zur europaweiten Ausschreibung greift bei einem Schwellenwert von 221.000 € bei Liefer- und Dienstleistungen und von 5.548.000 € bei Bauaufträgen.

Der VRR verfügt über ein sehr restriktives Vergaberegime:

- Das Vergaberecht verpflichtet zu Transparenz und Diskriminierungsfreiheit. Der VRR ist in der Branche dafür bekannt, diese Grundsätze im besonderen Masse zu berücksichtigen.
- Als „voreingenommen“ oder „befangen“ geltende Personen dürfen nach Recht und Gesetz (§ 6 Vergabeverordnung) in einem Vergabeverfahren nicht mitwirken, weder beratend noch entscheidend.
- Bei Verstößen gegen diese Grundsätze stehen jedem beteiligten Unternehmen Rechtsmittel bis zur Beschwerde zum OLG Düsseldorf zur Verfügung. Infolge der Attraktivität der VRR-Netze und der bekanntermaßen hohen Finanzkraft einiger SPNV-Unternehmen wird davon auch rege, in allen Fällen allerdings erfolglos, Gebrauch gemacht.

E. Zielsetzung

Der Vorstand strebt an, eine umfassende Compliance-Organisation in der VRR AÖR sowohl für alle Mitarbeiter und Führungskräfte als auch für die Mitglieder der Aufsichtsorgane einzuführen. Dazu gehören insbesondere:

- ein im Intranet hinterlegtes Compliance-Handbuch für alle Mitarbeiter, welches alle Compliance-Regelungen der VRR AÖR vollständig enthält,

- regelmäßige Schulungen aller Führungskräfte und Mitarbeiter zu den jeweils relevanten Vorschriften (insbesondere Vergaberecht, Strafrecht, Datenschutz),
- regelmäßige Information der Gremien über die risikoaffinen Unternehmensbereiche,
- Schaffung von Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit über die relevanten Compliance-Regelungen im VRR,
- regelmäßiges Reporting über Verstöße gegen Compliance-Regelungen an den Vorstand bzw. den Verwaltungsratsvorsitzenden,
- regelmäßige Überprüfung der relevanten Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse,
- regelmäßige Anpassung der Compliance-Regelungen auf aktuelle Entwicklungen,
- Anpassung der internen Regelungen sowie der Organisation zur Schaffung klarer Verantwortlichkeiten.