öffentlich

Beschlussvorlage			
Betreff			
Compliance-Regelungen			
Organisation	Bereich/Periode/Jahr/Lfd. Nr./Nachtrag	Datum	lfd. Nr. BPL
AöR	**J/IX/2018/0440**	**01.06.2018**	**10**

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Sitzungstermin	Ergebnis
Ausschuss für Investitionen und Finanzen der VRR AöR	Empfehlung	27.06.2018	☐
Verwaltungsrat der VRR AöR	Entscheidung	28.06.2018	☐

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Investitionen und Finanzen empfiehlt dem Verwaltungsrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Verwaltungsrat nimmt die Ergebnisse der Prüfung der Compliance-Regelungen zur Kenntnis und stimmt dem weiteren Vorgehen zu.

Begründung/Sachstandsbericht:

A. Ausgangslage

1. Der Verwaltungsrat hat am 16.02.2018 den Vorstand gebeten, eine Beschlussvorlage zur Einführung einer Compliance-Organisation vorzulegen. Als Zielsetzung werden insbesondere dabei folgende Gesichtspunkte genannt:

   - 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 rele-

vanten 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.

2. Vor diesem Hintergrund war erforderlich, als ersten 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.

3. Hierzu hat sich eine Arbeitsgruppe gebildet, die die Leiter der Unternehmensbereiche mit den größten Risiken erfasst:

   - Durchführung von Vergabeverfahren, Vertragsabschlüsse, Vertragsänderungen: R
   - Finanzielle Transaktionen, Zuwendungen, Bewilligungsbehörde: Z
   - Personalmanagement, IT: B
   - Satzungen und Geschäftsordnungen: J

B. <u>Kernprozesse</u>

Die o.g. Arbeitsgruppe hat als erstes die Kernprozesse innerhalb der AöR mit den erkennbar größten Risiken definiert und analysiert. Dabei wurde in der folgenden Reihenfolge vorgegangen:

I. *<u>Umgang mit Verträgen</u>*

a. Vertragsabschlüsse:

aa. Beschaffungen
- SPNV: Betriebsleistungen (AöR) und Fahrzeuge (Eigenbetrieb)
- Sonstige Beschaffungen

bb. Sonstige Verträge

b. Vertragsüberwachung
   aa. SPNV-Verträge
   bb. Sonstige Verträge

c. Vertragsänderungen

II. <u>Umgang mit finanziellen Transaktionen</u>

a. Einhaltung der Subventionsbestimmungen
b. Auszahlung von Zuwendungen
c. Auszahlung SPNV-Mittel
d. Auszahlung im Rahmen entgeltlicher Verträge

III. <u>Anti-Korruptionsregelungen (Personalrechtliche Tatbestände)</u>

a. Vergünstigungen
b. Bewirtungen

IV. <u>Gesetzliche Vorgaben</u>

a. Arbeitsgesetzliche Vorgaben
b. Datenschutz

V. <u>Umsetzung der Satzungen und Geschäftsordnungen</u>

VI. <u>Regelungen auf der politischen Ebene (z.B. Aufsichtsgremien)</u>

C. <u>Ergebnisse:</u>

1. Alle AöR-internen Kernprozesse sind in der Geschäfts- und Verfahrensordnung (GVO) geregelt:

   - <u>Vertragsmanagement</u>

   - <u>Zentrales Controlling</u>

   - <u>detaillierte Vorgaben zur Vergabe von Aufträgen</u> (insbes. Vergabegrundsätze , Vergabeverfahren, Verfahrensunterlagen, Nachträgliche Änderung von Vertragsbedingungen, Lieferung/Teillieferung/Abnahme, Prüfung von Auftragsunterlagen, Korruptionsschutz)

- Behandlung der Eingangsrechnungen (Eingang und Prüfung)
- Verkäufe (Ausgangsrechnungen, Bargeldauszahlung)
- Zahlung mit der Kreditkarte der Firma
- Revisionsaufgaben
- Nutzung der EDV
- Nutzung der Firmenfahrzeuge
- Dienstreisen (Fahrausweise und Übernachtungen)
- Verfahrensregeln zur Bewirtung von Sitzungen
- Verfahrensregeln zur Gewährleistung der Erreichbarkeit im Hause
- Vertragsänderungen
- Vertretung und Unterschriftsbefugnis (allgemeine Zeichnung, Zeichnung bei rechtsverbindlichen Dokumenten, Ressortprinzip bei laufenden Geschäften)
- Prokura und Handlungsvollmacht
- Bankvollmacht
- Vertretungen des Vorstandes und der Abteilungsleiter
- Allgemeine Vertretungsregelung
- Urlaubsgenehmigung
- Zuwendungsmanagement

2. Analyse „Beschaffungsprozess“:

Der Kernprozess mit der höchsten Risikoaffinität ist der Beschaffungsprozess. Gerade dieser Prozess ist deshalb in der GVO besonders ausführlich dargestellt.

Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften werden in der Regel strafrechtlich als Haushaltsuntreue verfolgt.

- In den Jahren 2015 und 2016 erfolgte eine intensive Inhouse-Schulung im Vergaberecht für sämtliche Fachbereiche. Weitere Schulungen sind vereinbart.

- Die Mitarbeiter der für die Vergabeverfahren zuständigen Fachgruppe werden regelmäßig intensiv in ihrem jeweiligen Fachgebiet geschult.

- Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften sind angesichts der strafrechtlichen Bedeutung zu sanktionieren. Ein transparentes willkürfreies arbeitsrechtliches Sanktionierungssystem ist umgesetzt.

- Der SPNV-Beschaffungsprozess endet stets mit einer Entscheidung der politischen Ebenen (Vergabeausschuss, Betriebsausschuss). SPNV-Verträge kommen deshalb immer mit einer politischen Legitimation zustande. Ansonsten ist im Bereich des Eigenbetriebs der Betriebsausschuss ab einer Summe von 500.000 € zu beteiligen. Satzungen und Geschäftsordnungen enthalten deshalb restriktive Regelungen über Ausschließungsgründe von politischen Mandatsträgern in Fällen vergaberechtlicher Voreingenommenheit bzw. kommunalrechtlicher Mitwirkungsverbote. Vor jeder politischen Entscheidung im Beschaffungsprozess erfolgt in aller Regel eine entsprechende Abfrage der Verwaltung bei den Gremienmitgliedern.

- In allen anderen Fällen liegt die Zuständigkeit für die Vergabe von Aufträgen beim Vorstand. Nach der Geschäftsordnung des Vorstands bedürfen Auftragsvergaben und sonstige Beschaffungen, die einen Betrag von 250.000 € überschreiten, immer einer vorherigen Beschlussfassung des Vorstands. Auch hier erfolgt in der Regel intern die Prüfung hinsichtlich einer vergaberechtlichen Voreingenommenheit.

- Im Beschaffungswesen existieren umfangreiche Veröffentlichungspflichten zur Schaffung von Transparenz in den einzelnen Märkten und zur Korruptionsbekämpfung. Zudem hat sich die Vergabestelle weitere Transparenzpflichten selbst auferlegt.

- Es gibt ein regelmäßiges Reporting über aktuelle Entwicklungen in den Vorstandssitzungen.

3. Analyse „Vertragsmanagementprozess“:

Die Anbahnung, Änderung und Überwachung von Verträgen (z. B. Kooperationsverträgen, Verwaltungsverträgen, Kaufverträgen, Mietverträgen, Veranstaltungsverträgen, Reiseverträgen, Darlehensverträgen) und sonstigen rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen erfolgt nach Maßgabe der internen „Richtlinie Vertragsmanagement“ und der „Kurzanleitung Elektronisches Vertragsmanagement“. Diese Richtlinie ist als verbindliches Regelwerk zu verstehen.

Der Vertragsmanagementprozess, der mithilfe einer Unternehmensberatung im Jahre 2015 entwickelt wurde, hat sich bewährt, insbesondere zur Information des Vorstands und zur Einbindung der zu beteiligenden Organisationseinheiten.

4. Analyse „Vertragsüberwachung“:

Unter Vertragsüberwachung ist bei Lieferleistungen die Überwachung der Lieferung der vertraglich vereinbarten Gegenstände in der vertraglich vereinbarten Qualität und Quantität, bei Dienstleistungen die Erbringung der vereinbarten Leistung im vertraglich festgelegten Umfang bzw. in der vertraglich festgelegten Art und Weise bzw. Qualität zu verstehen.

Dazu gehört im Ergebnis die fachliche und preisliche Freigabe. Dieser Prozess ist Aufgabe der Fachabteilung. Im SPNV ist dieser Prozess geregelt und wird durch eine Fachgruppe nach vertraglich vorgegebenen Regeln wahrgenommen. Für alle anderen Abteilungen wird derzeit eine neue Dienstanweisung erarbeitet.

Der Informationsfluss zwischen den Mitarbeitern und der Vergabestelle nach Auftragserteilung (Qualitätskontrolle, Erfahrungen mit Lieferanten/Auftragnehmern, Rückmeldung über erfolgte Abnahmen/vorliegende Schlussrechnungen, Ablauf von Vertragslaufzeiten und damit notwendiger Neuvergabe von Aufträgen) wurde ebenfalls neu geregelt.

5. Analyse „Vertragsänderungen“:

Der Prozess zur Initiierung von Vertragsänderungen ist geregelt. Für die textliche Erfassung der Vertragsänderung seitens der Fachabteilung ist im Intranet ein Mustervertrag hinterlegt.

Hervorzuheben ist, dass in diesen Fall immer die Rechtsabteilung einzubeziehen ist, da die Differenzierung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Vertragsänderungen weitreichende Rechtsfolgen auslösen kann.

Ebenso ist stets die Finanzabteilung wegen der finanziellen Konsequenzen einzubinden.

6. Analyse „Umgang mit finanziellen Transaktionen“:

a. Unterschriftenregelung (bei Verträgen, Bescheiden und Überweisungen)

Satzungen und Geschäftsordnungen geben für die AöR für rechtsverbindliche Erklä-

rungen das Vier-Augen-Prinzip vor. Alle Verträge sind demzufolge immer von zwei vertretungsberechtigten Mitarbeitern zu unterschreiben. Für rechtsverbindliche Erklärungen in ressortübergreifenden Angelegenheiten gilt zudem das Über-Kreuz-Prinzip, d.h. es muss immer ein Vorstand oder Prokurist aus jedem Vorstandsressort unterschreiben. Zudem gibt die Geschäftsordnung für den Vorstand auch genaue Formvorschriften vor. Voraussetzung für eine rechtskonforme rechtsverbindliche Erklärung ist immer eine handschriftliche Unterzeichnung durch zwei Berechtigte. Mündliche oder durch E-Mail ausgesprochene rechtsverbindliche Erklärungen sind im Innenverhältnis zu beanstanden.

Die Prozesse im Ertrags- und Liquiditätsmanagement, in der Einnahmenaufteilung sowie bei der Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (durch ÖDLA oder Allgemeine Vorschrift) wurden ebenfalls untersucht. Das Vier-Augen-Prinzip ist durchgängig auch bei Überweisung, Anlagen und vergleichbaren Transaktionen sichergestellt. Zudem kommt zum Teil eine Kontrolle durch Außenstehende hinzu.

Die einzige Ausnahme vom Vier-Augen-Prinzip innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der AöR ergibt sich aus der Satzung beim Abschluss von Vorstandsverträgen. In diesen Fällen ist allein der Verwaltungsratsvorsitzende als Vertreter des Verwaltungsrats unterschriftsberechtigt. Dieses Alleinvertretungsrecht ist dem Kommunalrecht entnommen. In § 64 Abs. 1 Satz 2 GO und § 43 Abs. 1 Satz 2 KrO ist das Alleinvertretungsrecht des Bürgermeisters/Landrats kodifiziert. Insofern ist die Abweichung vom Vier-Augen-Prinzip kommunalrechtlich zulässig. Allerdings kennt die Satzung des ZV VRR wiederum das Alleinvertretungsrecht des Verbandsvorstehers nur in Fällen äußerster Dringlichkeit. Vor diesem Hintergrund ist das Alleinvertretungsrecht des Verbandsvorstehers als Verwaltungsratsvorsitzender an dieser Stelle zwar zulässig, aber ein Systembruch. Deshalb wird empfohlen, das Regelwerk des VRR entsprechend anzupassen.

Konkret wird dann die Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat dergestalt ergänzt werden, dass die Durchführung von Beschlüssen des Verwaltungsrates, die den Abschluss von Rechtsgeschäften mit dem Vorstand (insbesondere Abschluss, Änderung und Aufhebung von Vorstandsverträgen) zum Inhalt haben,

- dem Verbandsvorsteher des Zweckverbandes VRR (als Verwaltungsratsvorsitzen) und

- einem weiteren Mitglied des Verwaltungsrates, das zugleich Hauptverwaltungsbeamter oder Beigeordneter eines Verbandsmitglieds ist und einer anderen Gruppierung (im Sinne von § 2 Absatz 1 GeschO Verwaltungsrat) angehört,

obliegen.

Nur rudimentär geregelt ist zudem der Prozess zur Rekrutierung geeigneten Personals für die erste Führungsebene (Vorstand), der im Ergebnis zum Abschluss des Vorstandsvertrages und der Vorstandsbestellung durch den Verwaltungsrat führt. Hier enthält die Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat eine grobe Leitlinie, eine klare Zuständigkeitsverteilung im Sinne von Vorschlagsrechten, Mitwirkungen, Ein-

bindung eines Headhunter, Festlegung von Anforderungsprofilen sowie Verfahrensabläufen ist nicht geregelt. Hier besteht Handlungsbedarf.

b. Zuwendungsmanagement

Die VRR AöR erhält im umfangreichen Maße Zuwendungen (=Subventionen) sowohl zum Eigengebrauch als auch zur Weiterleitung. In der Eigenschaft sowohl als Zuwendungsempfänger als auch Bewilligungsbehörde ist der Umgang mit Zuwendungen (incl. der damit verbundenen Auflagen und Nebenbestimmungen) auf der Grundlage von klar definierten Prozessen gewährleistet.

Die Funktion als Bewilligungsbehörde wird von zwei Fachgruppen der Abteilung Z nach Maßgabe der Weiterleitungsrichtlinie und der Beschlussfassung des Verwaltungsrates durch Verwaltungsakt wahrgenommen. Die kaum wahrnehmbare Rechtstreitdichte spricht für eine rechtskonforme Aufgabenwahrnehmung.

Die Rolle eines Zuwendungsempfängers wird in einer separaten Fachgruppe durchgeführt. Das Verhältnis zwischen dem internen Zuwendungsempfänger und der Bewilligungsbehörde ist durch Dienstanweisung, die im Einvernehmen mit der Bezirksregierung formuliert wurde, geregelt. Ansonsten ist hier kein Handlungsbedarf offensichtlich.

7. Analyse „Antikorruptionsregelungen (Personalrechtliche Tatbestände)“

In verschiedenen Dienstanweisungen und sonstigen arbeitsrechtlichen Regelungen sind fast alle denkbaren Fälle von korruptionsrelevanten Vergünstigungen erfasst:

- Geringwertige Vergünstigungen <10€
- Nicht geringwertige Vergünstigungen
- Bewirtung durch Dritte
- Artikel aus Sponsoring-, Kooperations- und Kaufverträgen
- Finanzielle Vergünstigungen
- Bonuspunkte
- Abgabe von ausrangierten Smartphones, IPAD´s etc. an Mitarbeiter der AöR
- Förderung freiwillige Weiterbildung
- Gewährung Arbeitgeberdarlehen
- Durchführung von Teamtagen/ Workshops
- Durchführung von Dienstreisen

- Hausinterne Bewirtung
- Ausgabe von Sonderfahrausweisen (SFA) für Mitarbeiter (für private Fahrten)
- Ausgabe von Sonderfahrausweisen an ausgewählte Institutionen (VU´s, Presse etc.)

Interne Regelungen für folgende Tatbestände sind derzeit nicht vorhanden:

- Bewirtung von Mitarbeitern außerhalb des Hauses
- Bewirtung von Dritten außerhalb des Hauses
- Vergünstigungen an Dritte

Juristisch notwendig ist eine solche nicht, da immer der höchstrichterlich ausgeurteilte Grundsatz der Sozialadäquanz einschlägig ist. Dennoch erarbeitet die Personalabteilung hierzu derzeit eine Dienstanweisung.

8. Analyse „Gesetzliche Vorgaben (aus dem Arbeits- und dem Datenschutzrecht)“

Alle arbeitsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Vorgaben sind erfüllt:

- Vertraulichkeit/Geheimhaltung/ Datenschutz
- Einschränkung von Nutzungsrechten
- Arbeitnehmerregelungen wie Arbeitszeitgesetz, Mindestlohn, Scheinselbständigkeit, TVöD
- Vorgeschriebene Beauftragte, z.B. Datenschutz, AGG, Fachkraft für Arbeitssicherheit, Brandschutz, Erste Hilfe, Defribilator

9. Analyse „Umsetzung Satzungen und Geschäftsordnungen“

Die satzungsmäßigen Kernaufgaben der VRR AöR (SPNV, Finanzierung ÖSPV, Tarif und Marketing (einschl. Marktforschung und Vertrieb), Nahverkehrsplanung, Einnahmenaufteilung, Innovationsförderung, Zuwendungsmanagement) werden anhand klar definierter Prozesse wahrgenommen.

Auch für die interne Kernaufgabe „Wirtschaftsplanung“ existiert ein definierter Prozess, der die Umsetzung von strategischen Zielen in wirtschaftsplanrelevante Maßnahmen steuert.

Auf ein Defizit ist allerdings hinzuweisen: Die Aufgabe „Schlichtung“ gemäß § 14 AöR-Satzung sieht vor, dass hierzu eine Verfahrensordnung erlassen wird. Diese liegt aktuell nicht vor.

10. Analyse „Regelungen auf der politischen Ebene“

a. Fraktionsstatut

Die Satzung des ZV VRR lässt die Bildung von Fraktionen der Verbandsversammlung zu. Satzung und Geschäftsordnung gewähren den Fraktionen umfangreiche Rechte. Nach § 9 Abs. 6 muss ihre innere Ordnung demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. Auch erhalten sie öffentliche Finanzmittel, die von den Verbandsmitgliedern über die Eigenaufwandsumlage des ZV VRR getragen werden.

Vor diesem Hintergrund ist für jede Fraktion ein Fraktionsstatut notwendig, das insbesondere die Wahl des Fraktionsvorstandes, sonstige Wahlen und Entsendungen, die Wahrnehmung der Fraktionsrechte und den rechtskonformen Umgang mit den gewährten Finanzmitteln regelt. Es ist hier nicht bekannt, ob sich jede Fraktion der Verbandsversammlung ein Fraktionsstatut gegeben hat.

Gleiches gilt zudem für die Gruppenbildung auf der Verwaltungsratsebene.

b. Sonstiges (insbes. Antikorruptionsregelungen)

Alle Mitarbeiter der VRR AöR unterliegen berechtigterweise einem umfassenden Antikorruptionsregime. Auf der politischen Ebene existiert als einzige Regelung -neben der Pflicht zur Verschwiegenheit- der Ausschluss vom Verfahren im Falle vergaberechtlicher Voreingenommenheit oder kommunalrechtlicher Mitwirkungsverbote. Darüber hinaus sind die Rechte und Pflichten der Gremienmitglieder, insbesondere die Bindung der Gremien und deren Mitglieder an Recht und Gesetz, in den Satzungen und Geschäftsordnungen nur rudimentär geregelt.

Hier besteht deshalb ebenfalls Anpassungsbedarf.

11. Grundsätzliche Anmerkungen

a. Novellierung der GVO

Die aktuelle GVO ist vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen im Vergaberecht, insbesondere der Regelungen zur Anwendung des Vergaberechts unterhalb des Schwellenwerts, zu überarbeiten.

b. Satzungen und Geschäftsordnung

Die Regelungen der Satzungen und Geschäftsordnung sind für die politischen Entscheidungsfindungsprozesse von größter Bedeutung. Es ist Sorge dafür zu tragen, dass die Beachtung dieser Regelungen auch zukünftig gewährleistet ist.

D. Weiteres Vorgehen:

Der Vorstand der VRR AöR hat vor dem Hintergrund der o.g. Prüfungsergebnisse folgende Arbeitsaufträge erteilt:

- Ergänzung der Satzungen und/oder Geschäftsordnungen
- Erarbeitung und Verabschiedung einer Verfahrensordnung für Schlichtungen nach § 14 AöR-Satzung
- Novellierung der Geschäfts- und Verfahrensordnung
- Hilfestellung bei der Erarbeitung der Fraktionsstatute
- Regelmäßige Schulung der Mitarbeiter in Sachen Compliance
- Zusammenfassung aller Compliance-Regelungen im Intranet
- regelmäßiges Reporting an den Vorstand bzw. den Verwaltungsratsvorsitzenden
- regelmäßige Überprüfung der relevanten Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse,
- regelmäßige Überprüfung der internen Regelungen im Hinblick auf Anpassungsbedarf