

Stober/Ohrtmann (Hrsg.)

Compliance für die öffentliche Verwaltung

Mit Erläuterungen
für öffentliche Unternehmen

2., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

RECHTSWISSENSCHAFTEN
UND VERWALTUNG **Handbücher**

Stober/Ohrtmann (Hrsg.)

Compliance für die öffentliche Verwaltung

Mit Erläuterungen
für öffentliche Unternehmen

2., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

Compliance für die öffentliche Verwaltung

Mit Erläuterungen für öffentliche Unternehmen

herausgegeben von

Prof. Dr. iur. Dr. h.c. mult. Rolf Stober

em. Direktor des Forschungsinstitutes für Compliance,
Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit an der
Deutschen Universität für Weiterbildung, Berlin, em.
Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft, Universität
Hamburg

und

Dr. Nicola Ohrtmann

Fachanwältin für Vergaberecht und Partnerin der Kanzlei
AULINGER RECHTSANWÄLTE | NOTARE, Essen

2., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

2. Auflage 2022

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-037504-8

E-Book-Formate:

pdf: 978-3-17-037505-5

epub: 978-3-17-037506-2

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Praxisnah, klar, verständlich, komprimiert und umfassend bereitet dieses Werk das Thema Compliance für sämtliche Erscheinungsformen der öffentlichen Hand auf. Die Neuauflage leistet praktische Orientierungs- und Umsetzungshilfe bei dem Auf- und Ausbau eines zukunftsfähigen Compliance-Systems. Das Handbuch fächert die Compliance-Grundlagen der Verwaltung und die spiegelbildlich daran anknüpfenden Anforderungen an ein Compliance-Management auf, die sich durch vielfältige Besonderheiten von denen der Privatwirtschaft unterscheiden. Über dieses praxisnahe Herzstück des Werkes hinaus lenkt es den Blick insbesondere auf die Compliance-Spezifika in öffentlichen Unternehmen.

Prof. Dr. jur. Dr. h. c. mult. Rolf Stober, em. Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft, Universität Hamburg und em. Direktor des Forschungsinstituts für Compliance, Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit (FORSI) an der Deutschen Universität für Weiterbildung (DUW), Berlin. Dr. Nicola Ohrtmann, Fachanwältin für Vergaberecht und Partnerin der Kanzlei AULINGER Rechtsanwälte | Notare, Essen.

Vorwort

Benötigt die Verwaltungspraxis ein Compliance Handbuch? Ist ihre Bindung an Recht und Gesetz nicht durch Art. 20 Abs. 3 GG hinreichend manifestiert? Solche Fragen verdeutlichen das immer noch weit verbreitete Missverständnis, Compliance sei lediglich ein Synonym für Rechts- und Regeltreue. Compliance als mittlerweile etabliertes Thema der Rechtspraxis geht hierüber jedoch weit hinaus, denn der Oberbegriff erfasst vor allem auch die effiziente Organisation von Rechts- und Regelkonformität. Hierbei handelt es sich im Gegensatz zu den auch in der öffentlichen Verwaltung historisch gewachsenen reaktiven internen Kontrollsystemen um einen präventiven Ansatz, der auf Fehlervermeidung statt ausschließlich auf Fehleraufdeckung und -sanktionierung zielt.

An der Verpflichtung gerade der öffentlichen Hand, Recht, Gesetz und auch moralischen Grundsätzen treu zu sein, besteht überhaupt kein Zweifel. Die Bürger erwarten dies vom Staat als dem originären Sachwalter ihrer Interessen und Steuern viel mehr noch als von Privaten. Die Aufmerksamkeit der Medien in diesem Bereich hat sich in den letzten Jahren merklich erhöht. Was früher noch als verzeihliche Sünde durchging, wird heute schnell skandalisiert. Mehr als je zuvor muss daher die öffentliche Hand in ihren sämtlichen Erscheinungsformen und Untergliederungen systematisch, zielgerichtet und nachhaltig auf die Einhaltung geltender Standards hinwirken. Compliance-Management-Systeme gelten hierfür als Schlüssel zum Erfolg und sind aus der Rechtspraxis nicht mehr wegzudenken.

Während das Thema über den Public Corporate Governance Kodex in der Unternehmenswirklichkeit vieler

großer öffentlicher Unternehmen zwischenzeitlich angekommen wirkt, ist es nach wie vor gerade die öffentliche Verwaltung, die einer compliancegerechten Modernisierung ihrer Organisationsstrukturen zurückhaltend gegenübersteht. Dabei wird übersehen, dass die grundgesetzliche Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetz in der gelebten Verwaltungspraxis kein Selbstgänger ist.

Diesem Defizit will auch die zweite Auflage des vorliegenden Werkes abhelfen, das eine Lücke im Schrifttum schließt. Denn es fächert erstmals die spezifischen Compliance-Grundlagen der öffentlichen Verwaltung auf, die sich durch vielfältige Besonderheiten von denen der Privatwirtschaft unterscheiden und sich ferner auch auf die Anforderungen an ein Compliance-Management der öffentlichen Verwaltung auswirken. Über dieses generalistische Herzstück hinaus lenkt es den Blick ferner auf die Compliance-Spezifika in öffentlichen Unternehmen. Während in den ersten Abschnitten die allgemeinen Grundlagen erörtert und in § 5 die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen dargestellt werden, konkretisieren die nachfolgenden Abschnitte die praktischen Instrumente des Compliance-Managements. Das Praxishandbuch vereint durch die Mitwirkung renommierter Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft und Praxis das Know-how derer, die sich in Deutschland erkennbar fundiert und prominent mit der Thematik Compliance im Bereich der öffentlichen Hand auseinandergesetzt haben.

Die aufwendige Arbeit an der Neuauflage lastete vornehmlich auf den Schultern der Autorinnen und Autoren sowie den Lektorinnen Ina Wailand und Stefanie Föhl, die uns großartig unterstützt und entlastet haben. Ihnen Allen gilt der Dank der Herausgeber für ihren herausragenden Einsatz.

Münster/Essex im Januar 2022
Prof. Dr. jur. Dr. h.c. mult. Rolf Stober und Dr. Nicola
Ohrtmann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Inhaltsverzeichnis

Bearbeiterverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

A. Compliance-Grundlagen für die öffentliche Verwaltung und für öffentliche Unternehmen

§ 1 Compliance für die öffentliche Verwaltung und für öffentliche Unternehmen – eine Notwendigkeit? (*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*)

I. Compliance als Organisation von Legalität und Wertekultur 3

II. Das Compliance-Umfeld 4

1. Zum Compliance-Begriff 4

2. Compliance als Prävention und Schutz vor Sanktionen 5

3. Compliance als Unternehmenskonformität 5

4. Zur Notwendigkeit von Compliance 6

5. Korrektes Verhalten nach den Fußball-Spielregeln und dem Ampelphasen-Modell 7

III. Compliance für die öffentliche Verwaltung und für öffentliche Unternehmen 8

1. Literaturlage 8

2. Rechtsetzungs- und Verwaltungspraxis 10

IV. Denkbare Erwägungen für Compliance in der öffentlichen Verwaltung 10

1. Verwaltungsinternes Compliance-System 10

a) Argumente für ein Compliance-System 10

b) Risikobereiche 14

2. Verwaltungsexternes Compliance-System 14

V. Compliance und Drei-Sektoren-Lehre 15

1. Öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen als Zweiter Sektor 15

2. Konstitutive und deklaratorische Compliance	15
VI. Compliance für Privatunternehmen im Spiegel von Wirtschaftsethik und Wirtschaftsregeln	16
1. Die Wirtschaftsethik des Ehrbaren Kaufmanns	16
2. Compliance und Wirtschaftsregeln	17
3. Compliance in Privatunternehmen als deklaratorischer Mehrwert	17
4. Compliance-Funktionen	18
VII. Compliance für die öffentliche Verwaltung und für öffentliche Unternehmen im Spiegel von Rechtsnormen und Standards	19
1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht	19
2. DIN/ISO-Normen	20
3. Compliance in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen als deklaratorischer Mehrwert	22
a) Der verwaltungsethische Rahmen	22
b) Die verwaltungsethischen Grenzen bei der Anwendung Künstlicher Intelligenz	22
c) Die Verwaltungsrealität	23
d) Risikopotential bei administrativen Unterstützungsprozessen	24
e) Deklaratorische Compliance-Funktion	24
VIII. Rechtspflicht zur Vorhaltung einer staatlichen Compliance-Überwachungsorganisation	25
1. Beispiel Öffentliches Wirtschaftsrecht	25
2. Einzelne Compliance-Ausprägungen	26
a) Zur Kontrolle wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Pflichten	26
b) Cross Compliance bei Wirtschaftsförderungsmaßnahmen	27
c) Wirtschaftsvölkerrechtliche Compliance	27
IX. Weitere Compliance-Verwaltungsrechtsgebiete	28

X.	Mittelbare Compliance-Pflichten	28
1.	Vorgaben zum Erlass eigener Vorschriften	28
2.	Compliance-Pflichten als Teil der Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt	28
XI.	Von der deklaratorischen Grundlegung zum inhaltlichen Compliance-Management-Konzept	28
§ 2	Compliance im Staat und in der EU (<i>Prof. Dr. Matthias Knauff</i>)	
I.	Maßstäbe	30
1.	Recht als ausschließlicher Maßstab?	30
2.	Bedeutung differenzierender Bindungswirkungen des Rechts	32
II.	Verfassungs- und primärrechtliche Anknüpfungspunkte für Compliance-Maßnahmen	33
1.	Rechtsstaat und Demokratie	33
2.	Grundrechte	34
III.	Realisierung	35
1.	Ebenenübergreifende Kooperations- und Rücksichtnahmegebote	36
a)	In Bezug auf die EU	36
b)	Im Bundesstaat	36
2.	Ausgestaltung der Rechtsstellung der Staats- und EU-Organen	37
3.	Zuweisung von Verantwortung	38
4.	Sicherungsmechanismen und Kontrollinstrumente	38
a)	Verwaltungsinterne Maßnahmen	39
b)	Verwaltungsexterne Kontrolle	42
IV.	Sanktionierung von Fehlverhalten	43
§ 3	Compliance im Spannungsfeld von Verwaltungsethos und Verwaltungskultur (<i>o.em. Prof. Dr. Detlef Merten</i>)	
I.	Schwierigkeiten der Begriffsabgrenzung	44
1.	Vagheit und Unbestimmtheit des Begriffs	44
2.	Unterscheidung von Compliance im engeren und im weiteren Sinne	44

II. Übertragbarkeit von Compliance auf die öffentliche Verwaltung 45

1. Tauglichkeit von Compliance im engeren Sinne für die öffentliche Verwaltung 45

2. Die Bedeutung von Compliance im weiteren Sinne für die öffentliche Verwaltung 47

III. Compliance und Verwaltungsethos 48

1. Allgemeines 48

2. Verwaltungsethik als Teil der Staatsethik 49

a) Prinzipien der Staatsethik 49

b) Gesetzgebungsethik, richterliche Ethik, Verwaltungsethik 50

c) Besonderheiten der Verwaltungsethik 51

IV. Compliance und Verwaltungskultur 58

1. Zum Begriff der „Verwaltungskultur“ 58

a) „Verwaltungskultur“ als höher entwickelte Stufe der Verwaltung 58

b) „Verwaltungskultur“ und „Verwaltungsethik“ 59

2. „Verwaltungskultur“ im Lichte von Compliance 59

§ 4 Compliance als Bestandteil guter Verwaltung und Unternehmensführung (*Prof. Dr. Dr. Markus Thiel*)

I. Compliance als qualitatives Element von Verwaltung und Unternehmertum 60

II. „Gute Verwaltung“ 62

1. Begriff und Funktion der „guten Verwaltung“ 62

2. Maßstäbe „guter Verwaltung“ 64

III. „Gute Unternehmensführung“ 65

1. Begriff und Funktion der „guten Unternehmensführung“ 65

2. Maßstäbe „guter Unternehmensführung“ 66

IV. Compliance als Bestandteil „guter Verwaltung“ und „guter Unternehmensführung“ 67

1. Compliance und „gute Verwaltung“ 67

2. Compliance und „gute
Unternehmensführung“ 68

§ 5 Compliance-Regeln für die öffentliche Verwaltung und
für öffentliche Unternehmen

I. Verhaltensregeln als Basis einer wirksamen
Compliance(*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*) 72

1. Lückenhafte Rechtsgrundlagen und
Verhaltensregeln 72

2. Vielfalt der Rechtsgrundlagen und
Verhaltensregeln 73

II. Allgemeine öffentlich-rechtliche Grundlagen(*Prof.
Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*) 73

1. Compliance als Unions-, Verfassungs- und
Verwaltungsrechtskonformität(*Prof. Dr. Dr. h.c. mult.
Rolf Stober*) 73

a) Unionsrechtliche Grundlagen 73

b) Verfassungsrechtliche Grundlagen in Bundes-
und Landesrecht 74

1a. Whistleblowing(*Dr. Michaela Möhlenbeck*) 74

2. Bundesverwaltungsrechtliche Grundlagen(*Prof.
Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*) 75

3. Landesverwaltungsrechtliche Grundlagen(*Prof.
Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*) 76

4. Selbstverwaltungsrechtliche Grundlagen(*Prof.
Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*) 76

5. Verwaltungsvorschriften(*Prof. Dr. Dr. h.c. mult.
Rolf Stober*) 76

6. Verhaltenskodizes und Leitbilder(*Prof. Dr. Dr.
h.c. mult. Rolf Stober*) 77

III. Strafrechtliche Grundlagen(*Dr. Gunnar
Greier*) 78

1. Amtsträgerbegriff i. S. d. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB
und Europäischer Amtsträger i. S. d. § 11 Abs. 1 Nr. 2

a) StGB 79

a) Beamte oder Richter, § 11 Abs. 1 Nr. 2 a)
StGB 79

- b) Sonstiges öffentlich-rechtliches
Amtsverhältnis, § 11 Abs. 1 Nr. 2 b) StGB 79
 - c) Sonstige Bestellung zur Wahrnehmung
öffentlicher Aufgaben, § 11 Abs. 1 Nr. 2 c)
StGB 80
 - d) Europäischer Amtsträger, § 11 Abs. 1 Nr. 2 a)
StGB 84
- 2. Relevante Straftatbestände 84
 - a) Vorteilsannahme, § 331 StGB 84
 - b) Vorteilsgewährung, § 333 StGB 88
 - c) Bestechlichkeit, § 332 StGB 89
 - d) Bestechung, § 334 StGB 90
 - e) Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit
und Bestechung, § 335 StGB 90
 - f) Ausländische und Internationale
Bedienstete 91
 - g) Verletzung von Privat- oder
Dienstgeheimnissen, §§ 203, 353b StGB 91
- 3. Bestechlichkeit und Bestechung im
geschäftlichen Verkehr, § 299 StGB, Korruption im
Gesundheitswesen, §§ 299a, b StGB 91
- 4. Begleitdelikte 94
 - a) Betrug, § 263 StGB 94
 - b) Untreue, § 266 StGB 95
 - c) Delikte im Zusammenhang mit der
Aufdeckung einer Straftat, §§ 258, 258a, 357
StGB 97
 - d) Wettbewerbsbeschränkende Absprachen, §
298 StGB 97
- IV. Ordnungswidrigkeitenrechtliche Grundlagen(*Dr.
Michaela Möhlenbeck*) 98
 - 1. Anwendungsbereich auf die öffentliche
Verwaltung 99
 - a) Anwendung gemäß § 9 OWiG 99
 - b) Möglichkeit der Verhängung einer Geldbuße
gegen eine juristische Person des öffentlichen

- Rechts gemäß § 30 OWiG 99
- c) Sanktionierung einer Aufsichtspflichtverletzung bei öffentlichen Unternehmen gemäß § 130 Abs. 2 OWiG 100
- 2. Einzelne Tatbestände 100
 - a) Verletzung der Aufsichtspflicht, § 130 OWiG 100
 - b) Weitere ordnungswidrigkeitenrechtliche Tatbestände 102
- V. Zivilrechtliche Grundlagen(*Dr. Markus Haggene*y) 102
 - 1. Abgrenzung von Zivilrecht und Öffentlichem Recht 103
 - 2. Das Zivilrecht als Lückenfüller im Öffentlichen Recht 103
 - 3. Handeln der Verwaltung nach Privatrecht 104
 - a) Bedarfsdeckung 104
 - b) Erwerbswirtschaftliche Tätigkeit 104
 - c) Erledigung von Verwaltungsaufgaben in privatrechtlicher Form (Verwaltungsprivatrecht) 105
 - d) Keine Flucht ins Privatrecht 105
 - 4. Wichtige Normen aus dem Zivilrecht für die öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen 105
 - 5. Folgen für die Compliance-Organisation 106
- VI. Gesellschaftsrechtliche Grundlagen(*Dr. Markus Haggene*y) 106
- VII. Kartellrechtliche Grundlagen(*Prof. Dr. Johannes Heyers*) 107
 - 1. Einleitung 107
 - 2. Rechtliche Grundlagen 109
 - a) Kartellrechtlicher Unternehmensbegriff und Anwendbarkeit des Kartellrechts 109
 - b) Kartellrechtlich relevanter Markt 111

- c) Formen von Wettbewerbsbeschränkungen und ihre gesetzliche Regelung 113
 - 3. Einzelfragen 125
 - a) Kartellrechtliche Restriktionen bei Beteiligungsmodellen und Kooperationen 125
 - b) Change of Control 130
 - c) Kartellrechtliche Schadensersatzansprüche von kommunalen Unternehmen als von Kartellen Geschädigte 132
 - d) Wettbewerbsregister 139
 - e) Wasserpreise, Tarifgestaltung und Informationsfreiheit 142
 - f) Konzessionen 153
- VIII. Arbeitsrechtliche Grundlagen(*Prof. Dr. Anja Mengel/Dr. Rüdiger Hopfe*) 164
 - 1. Compliance- und Ethikrichtlinien als Inhalt des Arbeitsverhältnisses 165
 - a) Arbeitgeberseitiges Direktionsrecht 166
 - b) Arbeitsvertragliche Vereinbarungen 168
 - c) Betriebsvereinbarungen und Dienstvereinbarungen 170
 - 2. Mitbestimmungsrechte des Betriebsbeziehungweise Personalrats bei der Implementierung von Compliance- und Ethikrichtlinien 171
 - a) Allgemeines 171
 - b) Mitbestimmungstatbestände 171
- IX. Vergaberechtliche Grundlagen(*Dr. Nicola Ohrtmann*) 174
 - 1. Bedeutung und Funktion von Compliance für die öffentliche Auftragsvergabe 174
 - 2. Auftragsvergaberechtliche Grundlagen 176
 - a) Regelungsrahmen für Auftragsvergaben von grenzüberschreitendem Interesse 176
 - b) Regelungsrahmen für nationale Auftragsvergaben 185

- c) Subventionsrechtliche Bindungswirkungen 185
 - 3. Anwendung des Auftragsvergaberechts in der Verwaltungspraxis 186
 - a) Die acht Maximen des Vergaberechts 187
 - b) Der Grundsatz der Vergabe an geeignete Unternehmen 193
 - c) Die richtige Verfahrenswahl 196
 - d) Typische Stolpersteine des Vergabeverfahrens 198
 - 4. Fazit 214
- X. Datenschutzrechtliche Grundlagen(*Dr. Jan-Peter Ohrtmann*) 215
 - 1. Einführung 215
 - a) Anwendbare Normen 215
 - b) Datenschutzgrundsätze 217
 - 2. Anforderungen im Einzelnen 217
 - a) Zulässigkeit 217
 - b) Dienstleister 218
 - c) Drittlandtransfers 219
 - d) Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen 220
 - e) Datenschutz-Folgenabschätzung 220
 - f) Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten 221
 - g) Transparenzgrundsatz 221
 - h) Betroffenenrechte 221
 - i) Behördlicher Datenschutzbeauftragter 222
 - j) Datensicherheit 222
 - k) Datenvorfälle 222
 - l) Sanktionen 222
 - 3. Zusammenfassung 223
- XI. Steuerrechtliche Grundlagen(*Dr. Volker Weinreich*) 223
 - 1. Besteuerung der öffentlichen Hand und ihrer Unternehmen 223
 - a) Körperschaftsteuer 223

- b) Gewerbesteuer 225
 - c) Umsatzsteuer 225
 - d) Grunderwerbsteuer 227
 - e) Lohnsteuer 228
 - 2. Erfüllung der steuerlichen Pflichten 228
 - a) Handeln des gesetzlichen Vertreters 229
 - b) Haftung des Vertreters 229
 - 3. Strafbarkeit wegen Steuerhinterziehung 230
- XII. Umweltrechtliche Grundlagen(*apl. Prof. Dr. Klaus Meßerschmidt*) 231
 - 1. Kontext 231
 - 2. Schwerpunkte 232
 - 3. Besonderheiten der Umweltrechts-Compliance von öffentlichen Unternehmen 235
 - a) Besondere Umweltschutzpflichten der öffentlichen Hand 235
 - b) Umweltschutzprivilegien der öffentlichen Hand 235
 - 4. Organisation von Umweltrechts-Compliance 235
 - 5. Risiken mangelnder Compliance 236
 - a) Compliance und Umwelthaftung 236
 - b) Compliance und Umweltstrafrecht 236
- XIII. Corporate Governance Kodizes(*Dr. Markus Haggene*y) 237
 - 1. Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK) 237
 - 2. Public Corporate Governance Kodizes 239
- XIV. Prüfungsstandard IDW PS 980(*Wolf Achim Tönn*es) 239
 - 1. Allgemeines 239
 - 2. Gegenstand, Ziel und Umfang der Prüfung 240
 - 3. Grundelemente eines CMS 241
- XV. DIN/EN und ISO-Grundlagen(*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*) 242

§ 6 Compliance Officer als berufliche Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen(*Burkhard Arts*)

- I. Der Compliance Officer in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen 244
- II. Der Compliance Officer aus der Perspektive der Rechtsprechung 244
- III. Der Compliance Officer aus der Perspektive des Gesetzgebers 246
 - 1. §§ 76 Abs. 1, 91 Abs. 2, 161 AktG i. V. m. Ziff. 4.1.3 DCGK 247
 - 2. § 43 Abs. 1 GmbHG 247
 - 3. §§ 130 Abs. 1, Abs. 2, 30, 9 OWiG 248
- IV. Zur Qualifikation des Compliance Officers 248
- V. Die Aufgaben des Compliance Officers 250
- VI. Zur Rechtsstellung des Compliance Officers 251
 - 1. Status 251
 - 2. Haftung 252
 - a) Strafrecht 252
 - b) Zivilrecht 253

§ 7 Compliance Realität und Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung(*Prof. Dr. Kai-D. Bussmann*)

- I. Verbreitung von Korruption 255
 - 1. Kriminalitätsrisiken in der öffentlichen Verwaltung 255
 - 2. „Wachstumsbranche“ Korruption? 257
 - 3. Kontrollparadox 258
- II. Direkte und indirekte Schäden der Korruption 259
 - 1. Schädigung des Gemeinwesens und der Demokratie 259
 - 2. Der volkswirtschaftliche Schaden von Korruption 261
 - 3. Korruption und Steuermoral 261
 - 4. Verschwendung, Staatsverschuldung und Sicherheitsrisiken 262
- III. Täterprofile 263

1. Der unauffällige Mitarbeiter 263
 2. Psychologische Merkmale 264
 3. Merkmal Geschlecht 265
- IV. Ursachen 268
1. Werteverfall oder Rationalität unabhängiger Funktionssysteme? 268
 2. Soziale Netzwerke 270
 3. Mangelnde Transparenz und defizitäre demokratische Strukturen 271
 4. Sozialstruktur 272
 5. Kulturdimensionen 273
- V. Korruptionsprävention in der Gesellschaft 276
- VI. Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung 278
1. Vorbildfunktion für die Gesellschaft - Wertevermittlung 278
 2. Reaktion und Sanktion 279
 3. Schlanke Verwaltung und angemessene Vergütung 280
 4. Verbreitung von Schwachstellen in der Compliance-Organisation 281
 5. Definition korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete 282
 6. Prävention und Aufdeckung durch Hinweisgebersystem 283
 7. Korruptionsregister und Melde- und Informationsstellen für Vergabesperren 285
 8. Integrität, Fairness und Organisationskultur einer Behörde 285

§ 8 Compliance als betriebswirtschaftliche Herausforderung in der öffentlichen Verwaltung (*Prof. Dr. Dr. Markus Thiel*)

- I. Einleitung 289
- II. Compliance in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen, Anstalten und Körperschaften 289

- 1. Compliance in der öffentlichen Verwaltung 289
- 2. Compliance bei öffentlichen Unternehmen 290
- III. „Regelkonformität“ als Kosten- und Nutzenfaktor 290
- IV. Kostenaufwand für „Good Governance“, „gute Verwaltung“ und Compliance 291
- V. Fazit 292

B. Compliance-Standards für die öffentliche Verwaltung und für öffentliche Unternehmen

§ 9 Compliance-Management-Standards für die öffentliche Verwaltung und für öffentliche Unternehmen (*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*)

- I. IDW-Prüfungsstandard 980 297
- II. Vier-Schritt-Methode 298
- III. Vier-Schritt-Methode und ISO 19600 300
- IV. Die Stationen der Vier-Schritt-Methode 301
 - 1. Zur Compliance-Analyse 301
 - 2. Zur Compliance-Umsetzung 302
 - a) Organisationsform 302
 - b) Organisationsprinzipien 303
 - c) Compliance-Maßnahmen 303
 - 3. Zur Compliance-Überwachung 304
 - 4. Zur Compliance-Optimierung 304
- V. Compliance unter der Prämisse der Verhältnismäßigkeit 305

§ 10 Compliance-Analyse

- I. Compliance-Werteanalyse (*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*) 307
 - 1. Compliance Werteableitung aus dem Verwaltungs-, Unternehmens- oder Gesetzeszweck 307
 - 2. Compliance als Amts- und Verwaltungsethos 307
- II. Compliance-Normenanalyse (*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober*) 308

III. Compliance-Schwachstellen- und Risikoanalyse für die öffentliche Verwaltung(*Bettina Döbbe*) 309

1. Beschaffungswesen 309
 - a) Zu berücksichtigende Risiken 310
 - b) Typische Fehler und deren Ursache 312
 - c) Passende und bewährte Compliance-Maßnahmen 312
 - d) Vermeidung von Korruptionsrisiken 316
 - e) Compliance in der Vertragsabwicklung 318
 - f) Fazit 319
2. Besondere Risiken im Verwaltungshandeln 319
3. Personalwesen 322
 - a) Typische Risiken bei den Beschäftigten 322
 - b) Typische Risiken bei Beamten 323
 - c) Allgemeine Compliance-Themen des Personalwesens 324
 - d) Einbindung des Personalrats 324
 - e) Haushaltswesen 325

§ 11 Compliance-Umsetzung

I. Vertrauen als Grundbaustein des Compliance-Managements(*Sebastian Festag*) 331

1. Compliance und deviantes Verhalten 331
 - a) Modi Operandi der Compliance 331
 - b) Compliance und Devianz 332
2. Vertrauen 334
3. Vertrauen als integraler Bestandteil der Compliance-Architektur? 336
 - a) Die Wirkung von Compliance auf Vertrauen 336
 - b) Vertrauen als Instrument der Compliance 337

II. Personal- und Dienstrechtsmanagement(*Prof. Dr. Anja Mengel/Dr. Rüdiger Hopfe*) 340

1. Persönlichkeitsrechtsschutz 340
 - a) Schutz vor Diskriminierungen - Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz 341

- b) Schutz vor (sexueller) Belästigung 342
 - c) Schutz vor Mobbing/Schutz vor Stalking 343
 - 2. Datenschutz und Telekommunikationssicherheit am Arbeitsplatz 344
 - a) Überwachung von dienstlichen Daten und Unterlagen 345
 - b) Überwachung der Telekommunikation 345
 - c) Weitere Maßnahmen zur Einhaltung des Datenschutzes 349
 - d) Videoüberwachung am Arbeitsplatz 349
 - 3. Arbeits- und Gesundheitsschutz 351
 - 4. Arbeitszeit 352
 - 5. Implementierung von Hinweisgeber-Systemen (Whistleblower-Hotlines) 353
- III. Organisations-Management 354
 - 1. Verwaltungsorganisations-Optionen (*Dr. Martin Auer*) 354
 - a) Compliance zur Bekämpfung von Vollzugsdefiziten 354
 - b) Pflicht zur Einrichtung einer Compliance-Organisation 355
 - c) Aufgaben, Kompetenzen und Stellung einer Compliance-Organisation 356
 - d) Compliance ist keine kurzzeitige Mode 366
 - 2. Personalorganisationsprinzipien (*Dr. Nicola Ohrtmann*) 368
 - a) Aufgaben- und Funktionstrennung 369
 - b) Mehraugenprinzip 369
 - c) Rotationsprinzip 370
 - d) Transparenzprinzip 374
 - e) Dokumentationsprinzip 374
 - f) Anzeige- und Genehmigungsprinzip 374
 - g) Fazit 375
 - 3. Besondere Compliance-Kontrollinstanzen 376
 - a) Dienst- und Fachaufsicht (*Bettina Döbbe*) 376

- b) Aufsichtsgremien
(Aufsichtsrat/Verwaltungsrat)(*Dr. Robert F. Heller*) 383
 - c) Rechnungsprüfung(*Wiebke Aust*) 387
- IV. Compliance-Maßnahmen-Management(*Dr. Martin Auer*) 392
 - 1. Präventionsmanagement 393
 - a) Korruptionsbekämpfung 393
 - b) Kartellrecht 394
 - c) Zuwendungen einschließlich Hospitality 395
 - d) Sponsoring und Spenden 402
 - e) Human Resources 404
 - f) Lieferanten-Compliance 406
 - g) Weitere mögliche Kernprozesse 407
 - 2. Schulungen und Belehrungen 408
 - a) Führungskräfte 408
 - b) Vertrieb und vertriebsnahe Bereiche 408
 - c) Einkauf 408
 - d) Marketing und
Veranstaltungsmanagement 408
 - e) Infrastruktur, Bau und Immobilien (Facility
Management) 408
 - f) Wiederholungen, Organisatorisches 408
 - 3. Reporting 409
 - 4. Compliance-Management-Erklärung (CME) 410
- V. Regelwerk-Management(*Dr. Martin Auer*) 411
 - 1. Code of Conduct (Verhaltenskodex) 412
 - a) Soll-Zustand 412
 - b) Vorschlag für Inhalte 413
 - 2. Compliance-Handbuch 414
 - a) „Tone from the Top“ 414
 - b) Materieller Teil 414
 - c) Organisatorischer Teil 415
 - d) Prozesse 415
 - e) Implementierung, Aktualisierung und
Zertifizierung 416

VI. Kommunikations-Management(*Prof. Dr. Claudia Janßen Danyi*) 417

1. Kommunikation und Organisation 417
2. Schnittstellen zwischen Kommunikations-Management und Compliance 419
 - a) Legitimität, Kommunikation und Compliance 420
 - b) Reputation, Kommunikation und Compliance 421
 - c) Organisationskultur, Kommunikation und Compliance 422
3. Interne Kommunikation im Compliance-Prozess 423
 - a) Strategische Kommunikationsziele und Zielgruppen 424
 - b) Kommunikationsmaßnahmen 425

VII. Versicherungs-Management (Directors & Officers Liability Insurance)(*Prof. Dr. Paul Melot de Beauregard*) 426

1. Schaden und Haftung 426
 - a) Haftungsgrundlagen 426
 - b) Schaden und Regress 426
2. Die D&O-Versicherung 426
3. Aufbau einer D&O-Versicherung 427
4. Inhalt einer D&O-Versicherung 428
5. Kommunalen Freistellungsanspruch 428
6. Zeitlicher Umfang des Versicherungsschutzes 429
7. Selbstbehalt 430
 - a) Gesetzlich verpflichtender Selbstbehalt 430
 - b) Freiwilliger Selbstbehalt 430
 - c) Selbstbehaltsversicherung 431
8. Besondere Verhaltensobliegenheiten 431
 - a) Vorvertragliche Anzeigepflichten 431
 - b) Obliegenheit nach Eintritt des Versicherungsfalls 431

9.	Steuerliche Behandlung einer D&O-Versicherung	432
a)	Für das öffentliche Unternehmen	432
b)	Für das Organ bzw. den Arbeitnehmer	432
VIII.	Compliance-Management in der Vergabestelle(<i>Dr. Nicola Ohrtmann</i>)	432
1.	Einleitung	432
2.	Risikoanalyse	433
3.	Compliance-Instrumente im Beschaffungswesen	433
a)	Erstellung von Pflichtenheft und Status-quo-Analyse der Beschaffungsrisiken	434
b)	Compliance-Regelwerk Beschaffung/Praxisleitfaden	435
c)	Verhaltenskodex/Leitlinie/Richtlinien für den Umgang mit Einladungen und Geschenken, Spenden und Sponsoring (Korruptionsprävention und -bekämpfung)	435
d)	Dokumentation der Aufsichts- und Leitungspflichten/Zuständigkeitenregelung	436
e)	Whistleblower-Hotline und Ombudsperson	436
f)	Schulungen	437
g)	IT-Systeme	438
h)	Zertifizierungen	440
i)	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	440
4.	Fazit	440
IX.	Datenschutz-Management(<i>Matthias Bleidiesel</i>)	441
1.	Einleitung	441
2.	Anwendbare Normen	442
3.	Rechtliche Anforderungen	443
4.	Inhaltliche Vorgaben der Gesetze	444
5.	Inhaltliche Vorgaben an ein Datenschutz-Management-System im Detail	445
a)	Rechtmäßigkeit der Verarbeitung	446

- b) Transparenz 446
 - c) Zweckbindung 446
 - d) Datenminimierung 447
 - e) Richtigkeit der Daten 447
 - f) Speicherbegrenzung 447
 - g) Integrität 447
 - h) Vertraulichkeit 447
 - i) Rechenschafts- und Nachweispflicht 447
 - j) Identifizierung und Authentifizierung 447
 - k) Unterstützung bei der Wahrnehmung von Betroffenenrechten 447
 - l) Auskunftsmöglichkeit über Daten 447
 - m) Berichtigungsmöglichkeit von Daten 448
 - n) Lösbarkeit von Daten 448
 - o) Einschränkung der Datenverarbeitung 448
 - p) Datenübertragbarkeit 448
 - q) Widerspruchsmöglichkeit 448
 - r) Eingriffsmöglichkeit in Prozesse automatisierter Entscheidungen 448
 - s) Fehler- und Diskriminierungsfreiheit beim Profiling 448
 - t) Geeignete technische und organisatorische Maßnahmen 448
 - u) Datenschutz durch Voreinstellungen, Datenschutz durch Technikgestaltung 449
 - v) Verfügbarkeit 449
 - w) Belastbarkeit 449
 - x) Wiederherstellbarkeit 449
 - y) Evaluierbarkeit 449
 - z) Behebung und Abmilderung von Datenschutzverletzungen 449
 - ab) Angemessene Überwachung der Verarbeitung 449
6. Systematisierung in einem Management-System 449

- a) Datenschutzstrategie 450
- b) Datenschutzrichtlinie 450
- c) Datenschutzorganisation 450
- d) Risikoanalyse 450
- e) Vorfallsmanagement 450
- f) Mitarbeiterschulungen 450
- g) Datenschutzprogramm 451
- h) Kenntnis DSMS 451
- i) Rechenschaftspflicht 451
- j) Kontinuierlicher Verbesserungsprozess 451

7. Standarddatenschutz-Modell der Aufsichtsbehörden 452

- a) Datenminimierung 452
- b) Intervenierbarkeit 452
- c) Vertraulichkeit 452
- d) Verfügbarkeit 453
- e) Integrität 453
- f) Transparenz 453
- g) Nichtverkettung 453
- h) Übersicht datenschutzrechtliche Anforderungen 453
- i) Gewährleistungsziele nach dem SDM 454

8. Vorgehensweise beim Aufbau eines Datenschutz-Management-Systems 454

- a) Analyse 456
- b) Konzeption 456
- c) Einführung 456
- d) Betrieb des Datenschutz-Management-Systems 457

X. Whistleblowing-Management(*Dr. Michaela Möhlenbeck*) 458

1. Status quo 458
2. EU-Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden 458
 - a) Anwendungsbereich und Voraussetzungen für den Hinweisgeberschutz 459

- b) Pflicht zur Einrichtung und Anforderungen an ein internes Hinweismanagementsystem 464
- c) Pflicht zur Einrichtung externer Meldekanäle 466
- d) Vorschriften/Anforderungen an den Umgang mit internen und externen Meldungen 467
- e) Schutzmaßnahmen 468
- f) Umsetzung in das nationale Recht durch den deutschen Gesetzgeber 470

3. Ausblick 470

§ 12 Compliance-Überwachung und Sanktionierung

I. Nicht-Compliance in der öffentlichen

Verwaltung(*Prof. Dr. Matthias Kötter/Dr. Konstantin von Busekist*) 471

1. Nicht-Compliance und Gesetzesbindung in der öffentlichen Verwaltung 471

- a) Nicht-Compliance als Regelverstoß 471
- b) Nicht-Compliance als Fehlen adäquater Sicherungsmechanismen 472

2. Folgen von Nicht-Compliance in der öffentlichen Verwaltung 473

- a) Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns 473
- b) Steuerungsversagen und Ineffektivität der Verwaltung 474
- c) Wirtschaftlicher Schaden und Ineffizienz der Verwaltung 475
- d) Ideeller Schaden und Vertrauensverlust 475

II. Compliance-Überwachung: Standards und

Monitoring(*Prof. Dr. Matthias Kötter/Dr. Konstantin von Busekist*) 476

1. Compliance-Management-Systeme in der öffentlichen Verwaltung 477

- a) CMS- und Kontrollstandards 477
- b) Compliance-Überwachung in der öffentlichen Verwaltung 479