

Compliance-Rahmen-Richtlinie für städtische Beteiligungsgesellschaften der Stadt Frankfurt am Main

- I. Ausgangspunkt der Rahmen-Richtlinie
- II. Ziele der Compliance in den Beteiligungsgesellschaften
 1. Compliance-Kultur
 2. Der Mitarbeiter als Mittelpunkt der Compliance-Kultur
 3. Vorteile gelebter Compliance-Kultur
- III. Inhaltliche Vorgaben durch Richtlinien
 1. Definition der Compliance-Verstöße
 2. Mindestanforderungen an das Compliance Management System
 3. Richtlinien für kommunale Mitglieder in Aufsichtsräten
 4. Anwendung des PCGK Public Corporate Governance Kodex für Aufsichtsratsmitglieder
- IV. Organisation der Compliance in einer Beteiligungsstruktur
 1. Organisation
 2. Berichtswesen im Rahmen des Jahresabschlusses der Beteiligungsunternehmen
 3. Berichterstattung der Stadt Frankfurt am Main

I. Ausgangspunkt der Rahmenrichtlinie

Die Stadt Frankfurt am Main verpflichtet sich, eine gute, verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle bei ihren Beteiligungsunternehmen zu sichern (Richtlinie guter Unternehmensführung – Public Corporate Governance Kodex – für die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen der Stadt Frankfurt am Main; nachfolgend kurz PCGK genannt). Zu einer guten Unternehmensführung gehört auch die Entwicklung einer Kultur der Einhaltung von Regeln (Compliance).

Die Compliance-Rahmenrichtlinie setzt verbindliche Mindeststandards für städtische Beteiligungsunternehmen, um der Erfüllung der Fragenkreise des § 53 HGrG Rechnung zu tragen. Auf ihrer Grundlage können die Beteiligungsgesellschaften abhängig von Größe und Unternehmenszweck ihre eigenen Ziele weiter ausgestalten, und sich inhaltlich am Prüfungsstandard 980 des Instituts Deutscher Wirtschaftsprüfer orientieren.

II. Ziele der Compliance in den Beteiligungsgesellschaften

1. Compliance-Kultur

Unter dem Begriff Compliance wird das Befolgen von Regeln jedweder Art (gesetzliche und individualvertragliche Bestimmungen sowie unternehmensinterne Richtlinien) verstanden, die der unternehmerischen Betätigung vorgegeben sind. Es ist wichtig, dass die Kultur der Unternehmen bereits eine Anfälligkeit für Regelverstöße verhindert, ohne dass es einer Überorganisation im Einzelnen bedarf. Dabei sind Korruption und Verletzung von Datenschutz und IT-Sicherheit neben weiteren unternehmensindividuellen Risikobereichen die wichtigsten Compliance-Risiken.

2. Der Mitarbeiter¹ als Mittelpunkt der Compliance-Kultur

Die Compliance-Kultur in den städtischen Beteiligungsunternehmen muss darauf ausgerichtet sein, die Organe und Mitarbeiter so zu sensibilisieren, dass sie selbst ein inneres Wertesystem entwickeln, das ihnen jenseits starrer Richtlinien ein Fingerspitzengefühl dafür vermittelt, was erlaubt ist und was nicht. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei, dass sich der Mitarbeiter dem Unternehmen und seinen Zielen verpflichtet fühlt und sich im Unternehmen auch angemessen behandelt fühlt. Der Mitarbeiter muss im Zentrum der Überlegungen der Etablierung einer Compliance-Kultur stehen, wobei unter Mitarbeitern auch die angestellten Geschäftsführer zu verstehen sind. Für die Vorstände von Aktiengesellschaften sowie für Aufsichtsratsmitglieder gelten Besonderheiten. Die Mitarbeiter müssen zum einen durch Regeln wie interne Unternehmensrichtlinien (Verhaltensgrundsätze etc.) angehalten werden Compliance-Regelungen zu befolgen, zum anderen aber auch moralisch gegen die Versuche Dritter sie zu korrumpieren gestärkt werden. Dazu gehören Schulungsmaßnahmen jedweder Art und eine entsprechende Personalführungskultur der Transparenz und Offenheit, geprägt durch gegenseitiges Vertrauen und Loyalität zwischen Mitarbeiter und Vorgesetzten auf allen Führungsebenen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gesellschafter Kommune sowohl eine Fürsorgepflicht gegenüber den Mitarbeitern, als auch - als Teil der öffentlichen Hand - eine besondere Verantwortung gegen über der Öffentlichkeit bzgl. der Befolgung von Normen hat (sog. 'good governance').

Vorteile einer gelebten Compliance-Kultur

Wichtig ist, dass Compliance-Maßnahmen sowohl für die Beteiligungsunternehmen wie auch für die Mitarbeiter zu greifbaren Vorteilen führen. Für die Beteiligungsunternehmen kann der Vorteil darin liegen, dass sie bei Einhaltung der vorgegebenen Standards entweder ihrerseits keine weitergehenden Anstrengungen unternehmen müssen, oder dass die Berichtspflichten angesichts weitergehender interner Modelle quasi als Nebenprodukt erscheinen, das keinen erheblichen zusätzlichen Aufwand hervorruft. Alle können sich jedoch auf die Einhaltung von Mindeststandards berufen. Dies ist für das Erscheinungsbild nach außen und auch für die Rekrutierung neuer Mitarbeiter von Bedeutung. Insbesondere für die kleinen Beteiligungsunternehmen ist es wichtig, dass der organisatorische Aufwand dabei so gering wie möglich gehalten wird.

¹ Der Einfachheit halber wurde auf eine durchgehende **männlich/weiblich Darstellung** in der Formulierung verzichtet. Sämtliche Bezeichnungen und Ausdrücke, bei denen im Text nur die männliche Form verwendet wird, umfassen selbstverständlich auch die jeweils weibliche Form.

III. Inhaltliche Vorgaben durch Richtlinien

1. Definition der Compliance-Verstöße

Da die Möglichkeiten von Verstößen gegen Regeln (Compliance) vielfältig sind, können nur die wesentlichen Verstöße in dieser Richtlinie erfasst werden. Zunächst sind die strafrechtlich relevanten Regelverstöße zu nennen, wie:

Straftaten gegen den Wettbewerb/Korruption

- Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB)
- Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB)
- Vorteilsgewährung (§ 333 StGB), Vorteilsannahme (§ 331 StGB)
- Bestechung (§ 334 StGB), Bestechlichkeit (§ 332 StGB)
- Betrug / Untreue (§§ 263, 266 StGB)
- Diebstahl / Unterschlagung (§§ 242, 246 StGB)
- Strafrechtlich relevante Kartellverstöße (§ 81 GWB)
- Verdeckte Parteienfinanzierung (§ 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG)

Weiterhin können sicherheitsrelevante Regelverstöße für die Unternehmen einschlägig sein wie:

- Datenmissbrauch
- Sabotage
- Vandalismus
- Spionage

Schließlich sind arbeitsrechtliche Regelverstöße häufig wie

- Arbeitszeitbetrug
- Unerlaubte Nebentätigkeiten
- Bedrohung
- Gewalt

Die Liste ist keineswegs abschließend. Es werden daher nur die zentralen und relevantesten Fallgruppen beschrieben. Es bleibt dem einzelnen Unternehmen überlassen, diese intern noch zu erweitern und speziell auf die Bedürfnisse des konkreten Unternehmens abzustellen.

2. Mindestanforderungen an das Compliance-Management-System

Es wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Beteiligungen der Stadt Frankfurt am Main unterschiedlich groß sind und sehr unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Während einige städtische Beteiligungsgesellschaften wirtschaftliche Unternehmen im engeren Sinne sind, die auch schon immer unternehmerisch geführt wurden, stehen bei anderen Unternehmen die satzungsmäßigen Zwecke der Daseinsvorsorge derart im Vordergrund, dass unternehmerische Zwecksetzungen häufig eher in den Hintergrund gedrängt werden. Dadurch stellt sich das Problem, dass viele Unternehmen überhaupt keine Compliance-Struktur entwickelt haben, während andere, insbesondere große Unternehmen, über eine selbst entwickelte und sehr ausgeprägte Compliance-Organisation verfügen. Die Rahmenrichtlinie kann daher nur Mindeststandards setzen, die auch die kleinen Beteiligungsunternehmen erfüllen können, ohne die größeren städtischen Beteiligungsunternehmen daran zu hindern, weitergehende Modelle zu entwickeln. Insbesondere kann man die z.T. sehr personal- und kostenaufwändigen Compliance-Organisationsstrukturen großer Unternehmen nicht auf kleine und mittlere Unternehmen übertragen, die weder über das erforderliche Personal verfügen noch die Kosten solcher Maßnahmen tragen können.

Das Unternehmen hat mindestens folgende Teile des CMS zu regeln und schriftlich zu dokumentieren:

1. Personelle und organisatorische Zuständigkeit für das Compliance-Management-Systems
2. Unternehmensinterne Berichtspflichten an Geschäftsleitung und Aufsichtsrat
3. Art und Weise der Dokumentation von Compliance-relevanten Vorgängen
4. Regelungen (vgl. dazu Arbeitshilfen):
 - 4.1 über allgemeine **Verhaltensgrundsätze**
 - 4.2 zur **Korruptionsprävention**
 - 4.3 über den **Umgang mit Zuwendungen und Bewirtung**
 - 4.4 zu **Schenkungen, Spenden, Sponsoring sowie verdeckter Parteienfinanzierung**

Zu diesen Kernbereichen sind für städtische Beteiligungsunternehmen Muster erarbeitet worden

(Arbeitshilfe 1 bis 4), die die einzelnen Beteiligungsunternehmen übernehmen und an ihre Struktur anpassen können oder eigene, gegebenenfalls darüber hinausgehende Regelungen treffen können.

3. Richtlinien für kommunale Mitglieder in Aufsichtsräten

Die Einhaltung von Compliance-Regelungen durch kommunale Aufsichtsratsmitglieder ist nicht unmittelbar mit dem Beschluss der jeweiligen Verhaltensgrundsätze des Beteiligungsunternehmens umsetzbar, da das Unternehmen selbst dies den Aufsichtsratsmitgliedern, die ja Teil des Überwachungsorgans Aufsichtsrat sind, nicht vorgeben kann. Von Aufsichtsratsmitgliedern städtischer Beteiligungsunternehmen ist zu erwarten, dass diese sich im Wege einer freiwilligen Selbstverpflichtung durch einen entsprechenden Gremienbeschluss ebenfalls den Verhaltensgrundsätzen des städtischen Beteiligungsunternehmens unterwerfen.

Stadträte und Stadtverordnete, die von der Stadt Frankfurt am Main in Aufsichtsräte von Städtische Beteiligungsunternehmen entsandt werden, können eine Amtsträgerschaft (§ 11 StGB) innehaben und sich demnach aufgrund dieser Eigenschaft z.B. wegen Vorteilsannahme (§ 331 StGB), oder Bestechlichkeit (§ 333 StGB) strafbar machen. Ob in jedem Fall eine solche Amtsträgereigenschaft vorliegt, ist im Einzelfall zu prüfen und letztlich durch die Gerichte zu entscheiden.

In der Praxis werden Beeinflussungs- oder Bestechungsversuche bei Aufsichtsratsmitgliedern z.B. in Form von „Informationsreisen“ etc. gekleidet, um den Korruptionscharakter der Maßnahme zu verschleiern. Gleichwohl stellt dies einen Versuch dar, Aufsichtsratsmitglieder aus dem Gefühl der Dankbarkeit für empfangene Leistungen subjektiv zu beeinflussen.

4. Anwendung des PCGK Public Corporate Governance Kodex für Aufsichtsratsmitglieder

Die Stadt Frankfurt am Main hat durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 25.10.2010 den PCGK beschlossen. In 3.3.2 heißt es: Die Geschäftsführung hat ausreichende Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung zu treffen. In korruptionsanfälligen Bereichen ist neben anderen geeigneten Maßnahmen, insbesondere auch das Vier-Augen-Prinzip umzusetzen.

Gem. Ziffer 3.2.6 darf ein Aufsichtsratsmitglied an der Beratung und Beschlussfassung eines Tagesordnungspunktes nicht teilnehmen, wenn anzunehmen ist, dass das Mitglied durch den zu fassenden Beschluss einen persönlichen Vorteil erlangen könnte. Bei wesentlichen und dauerhaften Interessenskonflikten ist das Mandat der betreffenden Person zu beenden.

Geschäfte zwischen dem Unternehmen und einem Aufsichtsratsmitglied sowie ihm nahestehenden Personen sind, soweit möglich, zu vermeiden. Bei Unvermeidbarkeit sind die branchenüblichen Standards einzuhalten. Wesentliche Geschäfte bedürfen der Zustimmung des Aufsichtsrats.

Berater- oder sonstige Dienstleistungs- und Werkverträge des Unternehmens mit einem Aufsichtsratsmitglied oder nahestehenden Personen sind im Ausnahmefall mit vorheriger Zustimmung des gesamten Aufsichtsrats zulässig. Die Konditionen sind dem Aufsichtsrat offenzulegen.

IV. Organisation und Berichtswesen der Compliance

1. Organisation

Verantwortlich für die Compliance-Umsetzung und Ansprechpartner ist zunächst die Geschäftsleitung. Das Unternehmen soll dabei auch die Verantwortlichen benennen (z.B. intern die zuständige Stelle oder externen Ombudsmann). Bei kleinen Unternehmen wird dies im Regelfall ein Mitglied der Geschäftsleitung sein.

Geht es um Mitarbeiter eines Beteiligungsunternehmens, ist die Geschäftsleitung der Ansprechpartner, geht es um die Geschäftsleitung selbst, der Aufsichtsratsvorsitzende.

In schweren Fällen von Verstößen, die auch strafrechtlich relevant sind, sind die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden sowie die Kommunikation mit den Aufsichtsorganen (Aufsichtsrat, Beteiligungsverwaltung, Verwaltungsspitze) darzustellen.

2. Berichtswesen im Rahmen des Jahresabschlusses der Beteiligungsunternehmen

Entscheidend für die Kontrolle in Compliancefragen ist ein Berichtswesen, das Aufschluss über die Selbstkontrolle innerhalb der verwalteten Unternehmen gibt. Während Großunternehmen z.T. vierteljährliche Berichte erstellen, die Geschäftsleitung und Aufsichtsrat zugeleitet werden, ist dies für mittlere und kleine Unternehmen nicht angemessen. Im Rahmen des Jahresabschlusses ist ein Compliance-Bericht zu erstellen, der an Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung geleitet wird. Der Bericht sollte generell die organisatorischen Maßnahmen beschreiben, die das Unternehmen getroffen hat, um die Vorgaben der für das Unternehmen geltenden Richtlinien und des PCGK der Kommune einzuhalten, sowie unter Wahrung des Datenschutzes die eingetretenen Vorkommnisse des Geschäftsjahrs beschreiben und welche Maßnahmen seitens der Geschäftsleitung ergriffen wurden.

3. Berichterstattung der Stadt Frankfurt am Main

Die zusammengefasste Berichterstattung der Stadt Frankfurt am Main erfolgt im Rahmen des Beteiligungsberichts (§ 123 a HGO).