

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



# § 1 Compliance für die öffentliche Verwaltung und für öffentliche Unternehmen – eine Notwendigkeit?

## I. Compliance als Organisation von Legalität und Wertekultur

Compliance ist komplex und kompliziert, kontrovers und konfliktreich. Das gilt erst recht für die Frage nach der Anwendung von Compliance-Anforderungen auf den Staat, die öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen.<sup>1</sup> Für die Privatwirtschaft und insbesondere börsennotierte Unternehmen ist das von der US-amerikanischen **Corporate-Governance-Diskussion** angestoßene und von der dortigen Börsenaufsicht aufgegriffene Thema von großer Bedeutung.<sup>2</sup> In Deutschland haben vornehmlich Korruptionsfälle und Datenverstöße zum Aufbau von Compliance-Abteilungen und zu einer gewaltigen Publikationsflut geführt.<sup>3</sup> Im Mittelpunkt steht die **Organisation von Legalität** oder das **rechts-treue Unternehmen**, in dem Gesetze und wertbasierte unternehmensinterne Regeln eingehalten werden.<sup>4</sup> Oder mit anderen Worten: Es geht um das Prinzip guter und **verantwortungsvoller Unternehmensführung**.<sup>5</sup> Compliance nimmt deshalb im modernen Wirtschaftsleben eine zentrale Rolle ein.<sup>6</sup>

Wie stellt sich die Situation für die hier interessierende öffentliche Verwaltung und die zu untersuchenden öffentlichen Unternehmen dar? Ist Compliance in diesen Sektoren ebenfalls ein zentrales Anliegen, eine Notwendigkeit, die Regelungs-, Veränderungs-, Umsetzungs- und Kontrollbedarf im Sinne eines Change-Managements hervorruft? Die damit zusammenhängenden Fragen werden bisher nur rudimentär und aspektiv behandelt (s. u. § 1 III.). Deshalb setzt sich dieser einführende Beitrag mit den rechtlichen und ethischen Anforderungen an den öffentlichen Dienst auseinander und entwickelt erste Überlegungen hinsichtlich der Etablierung und Konkretisierung von Compliance-Systemen für die öffentliche Verwaltung und ihre Erscheinungsformen. Compliance für die öffentliche Verwaltung ist nicht mit Staats-Compliance, also der Frage, ob und inwieweit Gesetzgebungs- und Rechtsprechungsorgane von Bund und Ländern selbst Compliance-Regeln mit dem Ziel einer Rechtstreue durch den Staat aufstellen und einhalten sollen, identisch.<sup>7</sup> Der Begriff „**Öffentliche Verwaltung**“ ist zwar umstritten. Diese Problematik muss aber hier nicht vertieft werden. Vielmehr reicht es aus, auf die einschlägige Literatur zu verweisen.<sup>8</sup> Dieses Handbuch erfasst die Compliance-Probleme in **öffentlich-rechtlich und privatrechtlich organisierten Verwaltungseinheiten** sowie in **öffentlichen Unternehmen** einschließlich der Besonderheiten in **administrativen Unterstützungsprozessen** und **verwaltungsrechtlichen Sektoren** (wie etwa dem Öffentlichen Wirtschafts-

1 Der Beitrag beruht auf Vorarbeiten, die in DVBl 2012, 391 ff. publiziert wurden.

2 S. Sarbanes-Oxley-Act vom 30.2.2002 und dazu *Hütten/Stromann*; BB 2003, 2223.

3 S. stellvertretend *Hauschka* (Hrsg.), *Corporate Compliance*, 3. Aufl. 2016; *Jäger/Rödl/Campos Nave*, *Praxishandbuch Corporate Compliance*, 2009; *Wieland/Steinmeyer/Grüniger* (Hrsg.), *Handbuch Compliance-Management*, 2. Aufl. 2014; *Görting/Inderst/Bannenber* (Hrsg.), *Compliance*, 2010, Behringer (Hrsg.), *Compliance kompakt*, 4. Aufl. 2018; *Teichmann*, *Compliance*, 2014; *Bay/Hastenrath*, *Compliance-Management-Systeme*, 2. Aufl. 2016 und die in der CCZ sowie in comply publizierten Fachartikel.

4 *Stober*, NJW 2010, 1573 (1574); *Kort*, NZG 2008, 81, zu eng *Gößwein/Hoffmann*, BB 2011, 963; *Kartmann/Ronellenfisch*, *Compliance – eine besondere Form der Rechtstreue*, 2013.

5 S. auch *Wöbe/Döbring*, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 26. Aufl., S. 62 ff.

6 S. etwa *Schött*, JZ 2013, 771 ff.

7 S. dazu B. *Bühlmann*, DStR 2017, 1 ff. und *Bühlmann-Hinz*, DStR 2018, 49 ff.

8 S. stellvertretend *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht I*, 13. Aufl., § 3, §§ 20 ff.

recht), die in der Verwaltungspraxis eine besondere Nähe zu Fragen der Rechtskonformität haben<sup>9</sup>.

## II. Das Compliance-Umfeld

### 1. Zum Compliance-Begriff

- 3 Voraussetzung für die Beschäftigung mit Compliance im Allgemeinen und mit Compliance für die öffentliche Verwaltung im Besonderen ist die nähere Kenntnis des Umfeldes, der Begrifflichkeit sowie der Funktionen von Compliance, aus denen sich ihre Notwendigkeit ergibt. Die angelsächsische Bezeichnung **Compliance** wird sowohl in der Wirtschafts- und Verwaltungspraxis als auch in Gesetzgebung, Rechtsprechung und im Schrifttum verwendet. Eine entsprechende deutsche Bezeichnung für diesen Begriff gibt es nicht. Zwar existiert in der Fachwelt ein stillschweigend praktizierter übereinstimmender Sprachgebrauch. Diesem liegt jedoch kein einheitliches Begriffsverständnis zugrunde. Vielmehr hat sich bislang noch keine allgemein anerkannte Umschreibung von Compliance herausgebildet. Ein Grund dürfte sein, dass Compliance aus unterschiedlichen Richtungen kommt und unterschiedliche Gebiete betrifft. Ursprünglich stammt Compliance aus der **Medizin**, in der dieser Begriff im Sinne von **Therapietreue** verwendet wird.<sup>10</sup> So heißt es in dem Standardwerk *Psychyrembel*, Compliance sei die „Bereitschaft eines Patienten zur Mitarbeit bei diagnostischen und therapeutischen Maßnahmen“. Im Fokus steht die Zuverlässigkeit, mit der therapeutische Anweisungen als sogenannte Verordnungen befolgt werden. Dieser Gedanke liegt auch § 630c Abs. 1 BGB zugrunde, wonach Behandelnder und Patient bei der Behandlung zusammenwirken sollen.
- 4 Der Ausdruck hat sich dann zunächst in der **US-amerikanischen Rechtswissenschaft und Rechtspraxis** entwickelt,<sup>11</sup> bevor er sich auch im deutschsprachigen Rechts- und Wirtschaftsraum etwa in den Wortzusammensetzungen Corporate Compliance, Compliance-System, Compliance-Organisation, Compliance-Management und Compliance Officer etabliert hat. Dementsprechend haben sich auch spezielle Begrifflichkeiten herausgebildet. So definiert Grundsatz 5 des **Deutschen Corporate Governance Kodex**<sup>12</sup> (DCGK) wie folgt:

„Der Vorstand hat für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der internen Richtlinien zu sorgen und wirkt auf deren Beachtung im Unternehmen hin (Compliance).“  
In diesem Kontext soll der Vorstand „für ein an der Risikolage des Unternehmens ausgerichtetes Compliance Management System sorgen und dessen Grundzüge offenlegen“.

- 5 Die Verwendung des Ausdrucks „Unternehmen“ belegt, dass diese Begriffsbestimmung gesellschafts- und handelsrechtlich motiviert ist<sup>13</sup> (s. u. § 5) und eine „**Good Governance**“ verlangt. Bei Compliance geht es jedoch um mehr, wie

9 Ähnlich *Heuking/Coelln*, DÖV 2012, 827; s. näher zu dieser Aufteilung *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 8. Aufl., §§ 84 ff.

10 *Psychyrembel*, Klinisches Wörterbuch, 261. Aufl. 2007; in der 267. Auflage wird der Begriff nicht mehr psychologisch, sondern nur noch physiologisch als Synonym für Dehnbarkeit erklärt. Hingegen behält das Duden Wörterbuch medizinischer Grundbegriffe, 9. Aufl., die Doppelbedeutung bei. S. auch *Petsche*, in: *Petsche/Mair* (Hrsg.), *Handbuch Compliance*, 2011, S. 3 und näher *Gerecke*, MedR 2010, 689.

11 S. näher *Pape*, *Corporate Compliance, Rechtspflichten zur Verhaltenssteuerung von Unternehmensangehörigen in Deutschland und den USA*, 2011, S. 65 ff.

12 I. d. F. v. 9.5.2019, [www.dcgk.de](http://www.dcgk.de); s. näher *Ringleb/Kremer/Lutter/von Werder*, *Deutscher Corporate Governance Kodex*, 5. Aufl.

13 S. näher *Ohrtmann/Gimmich*, *Compliance*, 2. Aufl., 9 ff.

Ausprägungen zeigen, die im Kontext mit Compliance verwendet werden wie etwa **IT-Compliance**, **Social-Compliance**, **Personal-Compliance**, **Tax-Compliance** usw. Privatrechtlich fundierte Compliance-Rechtsquellen befassen sich mit **Produktrechts-Compliance**, **Eigentumsrechts-Compliance**, **Kartell-, Vergabe- und Wettbewerbsrechts-Compliance**, **Außenwirtschafts-Compliance**, **Arbeitsrechts-Compliance** und **Kapitalmarktrechts-Compliance**<sup>14</sup> und strafrechtliche Quellen mit **Criminal Compliance**<sup>15</sup>. Angesichts dieser Ausgangslage ist es angemessen, von einem offenen Schlüssel- und Verbundbegriff zu sprechen, der in unterschiedlichem Sinn verstanden und fruchtbar gemacht werden kann. Wegen dieser notwendigen Entwicklungsoffenheit reicht es aus, Compliance als Arbeitsbegriff zu verstehen und ihn wie folgt zu umschreiben<sup>16</sup>:

Compliance meint Rechts- und Regelkonformität, das heißt die Übereinstimmung des Handelns der Unternehmensführung, der Beschäftigten und anderer im Betriebsablauf eingebundener Personen (Stakeholder) mit der Rechtsordnung, betrieblichen Regeln und anderen Standards.

## 2. Compliance als Prävention und Schutz vor Sanktionen

Weshalb ist die Rechtskonformität so wichtig? Compliance hat vor allem **Präventivfunktion** (s. u. § 1 VI. 4.). Sie will Risiken minimieren, Gefahren vorbeugen und Schäden sowie Sanktionen möglichst vermeiden.<sup>17</sup> Compliance will Unternehmen, Beschäftigte und andere Stakeholder vor Fehlverhalten bewahren, das auf Unkenntnis oder Fahrlässigkeit beruht. Der bekannte Satz „Unwissenheit schützt vor Strafe nicht“ wird hier umgekehrt, weil Compliance vor Strafe schützen und bußgeldmindernd berücksichtigt werden kann. Der **ökonomische Nutzen** liegt in der Vermeidung von Kosten durch Haftung, Wertverlust und anderen Sanktionen. Aus einer angestrebten harmonischen betrieblichen Zusammenarbeit, und mit den Geschäftspartnern, ergeben sich soziale Vorteile und bei einer nachhaltigen Unternehmensführung kommt es zu einem **ökologischen Gewinn**. Gleichzeitig kann die Einhaltung von Compliance einen **Imagegewinn** bedeuten und sich positiv auf den Markt auswirken (**Vertrauens-, Werbe- und Wettbewerbsfaktor**). Anders gewendet kann man das **Risikopotential für Unternehmen** bei einer nicht durchgängigen Einhaltung von Konformitätsregeln mit folgenden Stichworten umschreiben<sup>18</sup>:

### Risikopotential für Unternehmen:

- Vertrauens- und Imageverlust
- Einschreiten von Kontrollinstanzen
- Eingreifen staatlicher Überwachungsmaßnahmen
- Werteverfall für Shareholder
- Gefährdung der Arbeitsplätze
- Verhängung von Strafen und Geldbußen
- Auftragsperren (Blacklisting)
- Schadensersatzhaftung
- Konzentration des Managements auf Verteidigungsaktivitäten.

## 3. Compliance als Unternehmenskonformität

Bei näherer Betrachtung von Compliance zeigt sich, dass der Begriff Compliance nicht nur Rechts- und Regelkonformität meint, sondern zugleich die **Unterneh-**

14 S. Keller/Schünemann/Stober (Hrsg.), Compliance Textsammlung, 2011, S. 169 ff.

15 Rotsch (Hrsg.), Criminal Compliance, 2014.

16 Ebenso Ohrtmann/Gimmich, Compliance, 2. Aufl., S. 1; Wieland, comply 2017, 44.

17 S. auch Wieland, in: Löhr/Burkatzki (Hrsg.), Wirtschaftskriminalität und Ethik, 2008, S. 155.

18 Vetter, Compliance in der Unternehmenspraxis, in: Wecker/van Laak (Hrsg.), Compliance in der Unternehmenspraxis, 2008, S. 29 (33 ff.); Moosmayer, Compliance, 2. Aufl. 2012, 25 ff.

**menskonformität** umfasst, die exemplarisch in den Business Conduct Guidelines von Unternehmen zum Ausdruck kommen.<sup>19</sup>

- 8 Die **Business Conduct Guidelines** regeln die Beziehungen des Unternehmens nach innen und nach außen und sind auf einen Gleichklang zwischen Unternehmensführung, Beschäftigten, Partnern und der Öffentlichkeit mit der Unternehmensphilosophie, Unternehmenspolitik und der Unternehmensstruktur im Sinne der Beachtung spezifischer unternehmensethischer Wertvorstellungen gerichtet<sup>20</sup>. Diese Unternehmenswerte kommen außer in Codes of Conduct in **Company Policies and Procedures**, in **Clients Standards of Conduct** sowie in **Unternehmensleitbildern** zum Ausdruck. Dabei soll die jeweilige unternehmerische Ethikordnung die staatliche Rechtsordnung ergänzen und Vorgaben für die Steuerung des Unternehmens durch entsprechende **Managementansätze** (Qualitäts-, Risiko-, Customer-Relationship-, Social-Responsibility-Management<sup>21</sup> usw.) festlegen.
- 9 Aus den genannten Gründen orientieren sich moderne **Codes of Conduct** an internationalen Abkommen und Empfehlungen zu Menschenrechten, Korruptionsbekämpfung und Nachhaltigkeit mit der Kernaussage, dass nur „saubere Geschäfte“ Unternehmensgeschäfte sind. Sie befassen sich ferner mit grundsätzlichen Verhaltensanforderungen gegenüber **Geschäftspartnern und Dritten** sowie mit der Vermeidung von Interessenkonflikten oder dem Umgang mit Firmeneinrichtungen und Informationen bis hin zu Aspekten von Umwelt, Sicherheit und Gesundheit, Beschwerden und Compliance-Implementierung und -Kontrolle. So hat die sog. „Business 20“-Gruppe, die sich mit Wirtschaftsinteressen der G20-Mitglieder befasst<sup>22</sup>, ein Strategiepapier mit drei Empfehlungen zu Integrität und Compliance (**Commitment to Integrity and Ethical Standards**) publiziert, die auch staatliche Einrichtungen betreffen. Die Empfehlungen lauten:
- Transparenz und Fairness im öffentlichen Auftragswesen im Sinne von Anreizen für Compliance-Maßnahmen.
  - Realisierung hoher Standards bei staatlichen Unternehmen im Interesse einer Vertrauensbildung.
  - Schaffung öffentlicher Register über wirtschaftlich Berechtigte zur Förderung der Transparenz unter Berücksichtigung des Datenschutzes.

#### 4. Zur Notwendigkeit von Compliance

- 10 Angesichts des in diesen Ausführungen zum Ausdruck kommenden Compliance-Aufwands stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Notwendigkeit von Compliance. Sie wäre zu verneinen, wenn zwischen allen beteiligten Personen bzw. Stakeholdern ein stillschweigender Konsens darüber bestünde, dass zur Ermöglichung eines gedeihlichen und weitgehend konfliktfreien Zusammenlebens und Arbeitens bestimmte ungeschriebene Spielregeln bzw. Verhaltensweisen beachtet werden müssen. Man denke nur an den sog. **Kant'schen Imperativ**, der diesen Anspruch bekanntlich so umschreibt:

„Handle stets so, dass die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten kann.“<sup>23</sup>

Das ist aber im Unternehmensalltag und in Geschäftskreisen jedenfalls generell nicht der Fall, weil wegen des unterschiedlichen individuellen sozialen und kul-

19 S. die Texte bei Keller/Schünemann/Stober (Hrsg.), Compliance Textsammlung, 2011, S. 507 ff.

20 S. etwa zum Beispiel Siemens: Moosmayer, Compliance, 2. Aufl., 123 ff.

21 S. zur CSR bei öffentlichen Unternehmen Mann/Schnuch, DÖV 2019, 417 ff.

22 S. Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 19. Aufl., Rn. 393.

23 Ebenso für Compliance Schneider, ZIP 2010, 601 (606); Schmidt-Trenz, in: Graf/Stober (Hrsg.), Der Ehrbare Kaufmann und Compliance, 2010, S. 29 (32).

turellen Vorverständnisses und opportunistischen, egoistischen Verhaltens<sup>24</sup> in der Regel keine Einigkeit über einen **Grund- oder Minimalkonsens** hinsichtlich der Einhaltung von Regeln besteht. Oder mit anderen Worten: Recht- und gesetzmäßiges Verhalten sind in der Lebenswirklichkeit und Unternehmenspraxis keine Selbstverständlichkeit.<sup>25</sup> Exemplarischer und beliebig vermehrbare Beleg für diese Annahme ist eine jüngere Zukunftsstudie, die zu diesem Thema folgendes bemerkt:

„Bei einem Großteil der Bevölkerung nehmen Akzeptanz für ethische Grundwerte, für immer mehr und differenzierter regelnde Normen sowie das Wissen um deren Vorhandensein ab. Gleichzeitig fördert der Eindruck, bei Normverstößen mit Wahrscheinlichkeit nicht entdeckt oder zumindest nicht beim ersten Mal sanktioniert zu werden, die Bereitschaft, sich nicht normkonform zu verhalten, wenn diese individuelle Erleichterung oder (wirtschaftliche) Vorteile erwarten lässt. Rapide Steigerungen gerade bei Straftaten...sind Folge kaum ausgeprägten Unrechtsbewusstseins der Täter.“<sup>26</sup>

Nur so ist zu erklären, dass die **DIN ISO Norm 26000** über „**Guidance on social responsibility**“<sup>27</sup> für Organisationen unter Punkt 4.6 ausdrücklich folgenden, eigentlich selbstverständlichen, Grundsatz aufstellt:

„Eine Organisation sollte anerkennen, dass Recht und Gesetz unbedingt zu achten sind.“ Erläuternd wird hinzugefügt, dass die Organisation „Maßnahmen ergreifen sollte, um sich aller maßgebenden Gesetze und Vorschriften bewusst zu sein, alle Mitglieder in der Organisation über ihre Pflicht zur Einhaltung zu informieren und diese Maßnahmen umzusetzen“.

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

Vor diesem Hintergrund erlassen Unternehmen Compliance-Regeln, in denen sie – wie dargelegt – grundsätzliche Verhaltensanforderungen festlegen. Und Business-Schools lassen ihre Absolventen nach Vorbild der Mediziner eine Art **Hippokrates-Eid für Betriebswirte** ablegen, der zu ethischem Handeln verpflichtet.<sup>28</sup> Dabei geht es stets um das Problem, wie ein korrektes Verhalten erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, die Wirkungsweise von Compliance an **Fußball-Spielregeln** oder **Ampelphasen** zu demonstrieren. Spielregeln für den Fußball haben die Aufgabe, für einen fairen Spielverlauf zu sorgen. Der Schiedsrichter (Chief Compliance Officer, s. u. § 6) hat unparteiisch die Einhaltung der Regeln zu überwachen. Dabei wird er von seinen Assistenten (Compliance Officer) unterstützt. Regelverstöße werden mit der gelben Karte geahndet. Härteste Maßnahme ist die rote Karte, die zu einem Feldverweis führt. Ähnlich funktioniert das Ampelmodell. Es bezweckt, Unsicherheiten über regelkonformes Verhalten zu vermeiden oder zu minimieren und das Bewusstsein dafür zu schärfen, in Grenzfällen (Gelbphase) weitere Informationen einzuholen und entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Der Unterschied zu den Fußballregeln besteht also darin, dass die Farbe „Gelb“ bei der Ampel keinen Verstoß bedeutet.

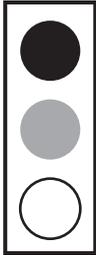
24 Schmidt-Trenz, in: Graf/Stober (Hrsg.), Der Ehrbare Kaufmann und Compliance, 2010, S. 29 (30).

25 Hauschka, AnwBl. 2010, 629 f.; Göstwein/Hohmann, BB 2011, 963; Arbeitskreis Externe und interne Überwachung der Unternehmung, Der Betrieb 2010, S. 1509 ff.; Spießhofer, NJW 2014, 2473 ff.

26 Stüllenberg (Hrsg.), Zukunftsstudie Organisation von Sicherheit in Deutschland, Erste Evaluierung und Fortschreibung 2015, München 2004, S. 16.

27 S. dazu aus der Sicht öffentlicher Unternehmen Mann/Schnuch, DÖV 2019, 417 ff.

28 Süddeutsche Zeitung v. 26.5.2010, S. 22; Handelsblatt v. 21.5.2010, S. 35; Schneider, ZIP 2010, 601 (608).



(rot): Regelverstoß mit Sanktionsfolge

(gelb): Gefahr eines Regelverstoßes

(grün): Regelkonformes Verhalten = complaint

- 13 Um Verhalten auf Korrektheit zu überprüfen, haben manche Unternehmen einen Fragenkatalog entwickelt, der den Beschäftigten helfen soll, das richtige Verhalten herauszufinden. Die Deutsche Post World Net<sup>29</sup> hat ihn in Anlehnung an ihre Unternehmenswerte wie folgt formuliert:

**Beispiel Fragenkatalog (von Deutsche Post World Net):**

- Ist meine Entscheidung legal?
- Entspricht sie meinen Werten und Leitlinien?
- Ist sie richtig und frei von persönlichen Interessen?
- Hält meine Handlung oder Entscheidung einer öffentlichen Prüfung stand? Wie würde sie in einer Zeitungsmeldung wirken?
- Schützt meine Handlung oder Entscheidung den Ruf von Deutsche Post World Net als Konzern mit hohen ethischen Standards?

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

#### 1. Literaturlage

- 14 Mit diesen allgemeinen Ausführungen sind die Grundlagen für eine nähere Befassung mit dem Thema „Compliance in der öffentlichen Verwaltung“ gelegt. Im Gegensatz zum eben skizzierten privatwirtschaftlichen Sektor ist die Literaturlage eher gering. Lehr- und Handbücher sowie Schriften zum Staatsrecht und zur Staatslehre, zum Verwaltungsrecht und zur Verwaltungslehre, zum Selbstverwaltungsrecht oder zum Öffentlichen Dienstrecht erwähnen ausweislich der Sachverzeichnisse den Begriff Compliance nicht oder nur am Rande.<sup>30</sup> Leitfäden verwenden ihn zwar im Hinblick auf Haftungsvermeidungsstrategien der Wirtschaft, informieren aber den Gebrauch des Wortes Compliance bei der Vorstellung von Vermeidungsstrategien der öffentlichen Verwaltung.<sup>31</sup> Gelegentlich wird Compliance auch unter

29 Deutsche Post World Net (Hrsg.), 2008.

30 S. stellvertretend Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 15. Aufl.; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl.; Schulze-Fielitz (Hrsg.), Staatsrechtslehre als Wissenschaft, Die Verwaltung, Beiheft 7, 2007; Wurzel/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 2. Aufl. 2010; Fabry/Augsten (Hrsg.), Unternehmen der öffentlichen Hand, 2. Aufl. 2011; Bull/Mebde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl.; Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl.; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl.; Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl.; Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2013, Band I und II nur unter den Aspekten transnationale Organisationen, § 16 Rn. 172 und Völkerrecht, § 17 Rn. 40 sowie § 47 Rn. 227 oder privatrechtlicher Organisationspflichten regulierter Selbstregulierung § 19 Rn. 104; Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 2007; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 5. Aufl.; Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl. In dem Literaturverzeichnis von Makowicz, Global Compliance Management Standards, 2018, findet sich keine einzige Quelle, die auf verwaltungsrechtliche Aspekte von Compliance hinweist. Siehe aber auch Wurzel/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 2. Aufl., die Verwaltungs-Compliance ebenso ein eigenes Kapitel widmen wie Moosmayer im Werk Compliance-Analyse, 2015.

31 Sommer, Korruptionsstrafrecht, 2010, S. 189 und 192.

dem Stichwort „Öffentliches Recht“ abgehandelt, wobei insbesondere auf umwelt- und gewerberechtliche Bestimmungen eingegangen wird.<sup>32</sup> Lediglich *Nicola Obhrtmann* hat sich in einem Werk unter dem Titel „Compliance Anforderungen an rechtskonformes Verhalten öffentlicher Unternehmen“ mit einem zentralen Ausschnitt von Compliance der öffentlichen Hand befasst.<sup>33</sup> Das Praxishandbuch wurde im Jahre 2013 unter Mitwirkung von *Martin Ginnich* in zweiter Auflage publiziert. Hier liegt auch der Schwerpunkt der Aufsatzliteratur<sup>34</sup>.

Im Übrigen beschränken sich einschlägige Publikationen meistens auf typische spezielle Fragestellungen wie **Sponsoring, Korruption**<sup>35</sup> sowie besondere Risikobereiche<sup>36</sup> wie **Beteiligungsmanagement**<sup>37</sup> oder beamtenrechtliche Besonderheiten im Zusammenhang mit Fragen des **Whistleblowing**<sup>38</sup>. Selten widmen sich Beiträge kommunalen oder hochschulrechtlichen<sup>39</sup> Compliance-Themen.<sup>40</sup> Resignierend wird festgestellt, dass seitens staatlicher Behörden die besondere Förderung und Unterstützung der Etablierung eines umfassenden Compliance-Systems fehle<sup>41</sup> und es noch an einem allgemeinen Bewusstsein für das Thema Compliance in der öffentlichen Wirtschaft mangle<sup>42</sup>. Vielmehr scheint bei der privatrechtlich organisierten Verwaltung eher der Eindruck vorzuherrschen, man könne sich wie ein Privatunternehmen gerieren.<sup>43</sup>

Gelegentlich wird an Stelle von Compliance das Stichwort **Integrität** verwendet, mit dem teilweise in Großunternehmen das Compliance-Ressort umschrieben wird. Allerdings konzentriert sich die Auseinandersetzung dabei auf die Korruptionsprävention<sup>44</sup>, weshalb mit der weder in Gesetzen noch in der Rechtsprechung verwendeten Kennzeichnung wenig gewonnen ist. Vor Allem fehlt es an einem umfassenden und standardisierten Integritätskonzept, weil Konkretisierungen wie Makellosigkeit, Anständigkeit, Lauterkeit oder Rechtschaffenheit zu unbestimmt und zu abstrakt sind, um daraus praxisgerechte Diagnosen abzuleiten oder Therapien zu entwickeln. Deshalb ist es unzutreffend, Integrität als Oberbegriff, als optimales Schutzschild oder als „Neue Compliance“ zu benennen<sup>45</sup>. Vielmehr ist Integrität die ethische Voraussetzung für Compliance<sup>46</sup> und ein Teilelement für konformes Verhalten<sup>47</sup>.

32 *Sabadello*, in: Petsche/Mair (Hrsg.), Handbuch Compliance 2011, S. 213 ff.

33 S. ferner *Seidel/Wendt*, Compliance in Öffentlichen Unternehmen, 2017 und aus einer speziellen Perspektive *Heller/Kerst*, Aufsichts- und Verwaltungsrat im öffentlichen Unternehmen, 2022.

34 *Otto/Fonk*, CCZ 2012, 161 ff.

35 S. etwa *Hentschke/Gefner*, LKV 2005, 425 ff.; *Bekemann*, Kommunale Korruptionsbekämpfung 2007; *Korte*, in: *Dölling* (Hrsg.), Handbuch der Korruptionsprävention – Für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung, 2007, S. 289 ff.; *Ax/Schneider/Scheffen*, Rechts handbuch Korruptionsbekämpfung, 2. Aufl. 2010 ohne Erwähnung der öffentlichen Verwaltung; *Brüner/Raddatz*, Herausforderung an Compliance hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung in: *Wieland/Steinmeyer/Grüniger* (Hrsg.), Handbuch Compliance – Management, 2010, S. 137 ff.; *Burgi* (Hrsg.), Sponsoring der öffentlichen Hand, 2010; *Betzinger*, Sponsoring im öffentlichen Raum, 2011; *Remmert*, DÖV 2010, 583 ff.; *Stadler*, DVBl 2013, 1483 ff.; *Vogelsang/Nabrstedt/Fuhrmann*, CCZ 2014, 181; *Borkenstein/Stadler*, DVBl 2018, 206; *Reiff*, CCZ 2018, 194.

36 *Heuking/Coelln*, DÖV 2012, 827 (834 ff.).

37 *Hautmann/Zuirner*, Compliance bei Gesellschaften mit Beteiligung des Bundes, 2017.

38 *Herold*, ZBR 2013, 8 ff.; *Korte*, in: *Dölling* (Hrsg.), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, 337 f.; *Bäcker*, Die Verwaltung 4/15, 199; *Wiedmann/Seyfert*, CCZ 2019, 12; *VG Bremen*, CCZ 2016, 283.

39 *B. Weber/S. Lejonne*, Compliance in Hochschulen, 2019.

40 *Sonder*, VR 2014, 229 ff.; *Terniesche*, Kommunalwirtschaft 05/06 2015, 6; *Vogelsang/Nabrstedt/Fuhrmann*, CCZ 2014, 181; *Wilbert*, CCZ 2015, 213.

41 *Engelbart*, Sanktionierung von Unternehmen und Compliance, 2010, S. 511; *Dietel*, ZRFC 4/2013, 154.

42 *Otto/Fonk*, CCZ 2012, 161 ff.; *Passarge*, NVwZ 2015, 252.

43 S. zu den Bindungen *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., § 23 Rn. 64 ff.

44 *Laitenberger*, comply 2018, 36; *Borkenstein/Stadler*, DVBl 2018, 206 f.

45 So aber *Borkenstein/Stadler*, DVBl 2018, 206; s. zur Neuen Compliance *Yakorev*, in: *Makowicz* (Hrsg.), Global Ethics, 2018, 21 ff.

46 *Wieland*, comply 1/17, 44.

47 S. etwa die Stellenausschreibung der Bundeswehr für einen Compliance Officer der auch „integres Vorbild“ sein soll, NJW 9/2019, Stellenmarkt 4/2019, S. 19.

## 2. Rechtsetzungs- und Verwaltungspraxis

- 15 Diese aspektive und punktuelle Auseinandersetzung kommt erneut in der Rechtsetzung und Verwaltungspraxis zum Vorschein, die ebenfalls insbesondere zu Sponsoring und Korruption Stellung beziehen<sup>48</sup> oder sich zu den Rechten und Pflichten von Whistleblowern äußern<sup>49</sup>. Folglich verwundert es kaum, dass **Compliance-Funktionen** (s. u. § 1 VI. 4.) oder **Compliance-Organisationen** (s. u. §§ 9 ff.) nicht durchgängig Gegenstand von Organigrammen, Geschäftsverteilungsplänen, Leitbildern oder Richtlinien staatlicher und selbstverwalteter Einrichtungen sind.

**Beispiel:** Das Bundesfinanzministerium ist nach eigenen Angaben das erste Resort der Bundesregierung, das ein Compliance-System geschaffen hat, indem es Leitlinien bezüglich privater Finanzgeschäfte seiner Beschäftigten erlassen hat.<sup>50</sup>

Das ist insbesondere nur dann der Fall, wenn spezielle gesetzliche Vorgaben oder die Rechtsprechung<sup>51</sup> zwingend eine Compliance Organisation fordern. Im Übrigen sind mittelbar inhaltlich complianceorientierte Verhaltenskodizes zu finden, die Leitbilder umsetzen, ohne das Wort Compliance ausdrücklich zu nennen.<sup>52</sup> Sie firmieren meistens unter den Vokabeln **Qualitätsmanagement** oder **Risikomanagement**, die Teilbereiche einer Compliance abdecken. Diese Zuordnung findet sich häufig im Selbstverwaltungssektor. Ausnahmsweise werden in Stellenanzeigen Compliance Officer gesucht (Bundeswehr, Berufsgenossenschaften).<sup>53</sup>

- 16 Völlig anders stellt sich die Praxislage bei öffentlichen Unternehmen dar, wie etwa bei der DB Mobility Logistics AG oder der bundeseigenen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die entweder über ein Vorstandsressort oder eine Abteilung unter Einschluss von Compliance verfügen. Bei diesem mageren Befund stellt sich die Frage, ob Compliance für die öffentliche Hand vielleicht systembedingt eher eine *Quantité négligeable*, eine in der Verwaltungs- und Unternehmensrealität zu vernachlässigende Größe, oder sogar auf die Kernverwaltung des öffentlichen Dienstes unanwendbar ist<sup>54</sup>. Denn öffentliche Unternehmen und öffentliche Verwaltung müssen per se rechtstreu sein und Gesetzes- sowie Verwaltungsvorschriften einhalten. Allerdings sprechen mehrere Entwicklungen gegen diese Vermutung und die gängige Verengung der Compliance auf die Korruptionsvermeidung, die nur eine Säule eines umfassenden Präventionsprogramms der Verwaltung ist.

## IV. Denkbare Erwägungen für Compliance in der öffentlichen Verwaltung

### 1. Verwaltungsinternes Compliance-System

- 17 a) **Argumente für ein Compliance-System.** Hier eine Auswahl denkbarer Gründe für ein internes Compliance-System:
- **Juristisch** könnten zunächst **staatsrechtlich-philosophische Erwägungen** für die Einführung eines Compliance-Systems sprechen. Man denke nur an

48 Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Texte zur Korruptionsprävention einschließlich der relevanten Strafgesetze, 2006; sowie *Sommer*, Korruptionsstrafrecht, 2010, S. 189 f. und S. 199 ff.

49 EMRK, NJW 2019, 1273 ff. zur Entlassung eines Pressesprechers einer Generalstaatsanwaltschaft und EMRK, NVwZ-RR 2020, 1032 ff.

50 FAZ v. 13.4.2021, S. 16.

51 BGH, NJW 2009, 3173 (3175).

52 S. etwa den Verhaltenskodex der kommunalen Wasserwerke Leipzig GmbH.

53 NJW 9/2019, Stellenmarkt 4/2019, S. 19.

54 So *Stadler* ohne überzeugende Begründung in DVBl 2013, 1483 ff.; wie hier: *Dietel*, ZRfC 4/13, 154, *Sonder*, VR 2014 229; *Terwiesche*, Kommunalwirtschaft.