

FDP-Stadtratsfraktion Schwelm \* Kölner Str. 31 \* 58332 Schwelm

Bürgermeister  
Langhard  
Hauptstr. 94

58332 Schwelm

**Stadtratsfraktion  
Schwelm**

Der Vorsitzende

**Michael Schwunk**

*Geschäftsstelle*  
Kölner Str. 31  
58332 Schwelm

Telefon: 02336 / 4084990  
E-Mail: [office@fdp-en.de](mailto:office@fdp-en.de)  
Web: [www.fdp-schwelm.de](http://www.fdp-schwelm.de)

Schwelm, 10.06.2021

## Hauptausschuss – Stellungnahme zu Ihrer Vorlage der Verwaltung Nr.: 123/2021

Sehr geehrter Hr. Langhardt,

die FDP-Fraktion ist erfreut zu lesen, dass die Verwaltung zwischenzeitlich der Thematik aufgeschlossen gegenübersteht. Die Thematik haben wir in unserem Antrag kurz angeschnitten und in unserer Stellungnahme zu Frau Rath's E-Mail noch mal in Kürze verdeutlicht.

Ihre Argumentationskette in Ihrer jetzigen Vorlage 123/2021 für den Hauptausschuss, mit Verweis auf Passagen aus unserem Antrag, können wir jedoch nicht nachvollziehen. Mag sein, dass dies dem kurzen Anriss der Fachthematik und fehlende persönliche Interaktion zu zurechnen ist. Daher möchten wir für Sie zum besseren Verständnis des Sachverhalts nun tiefer in die Materie eindringen.

### 1. Zum Sachverhalt: CMS

#### 1.1. Ziel des CMS

Vorrangige Ziele von Compliance sind die Risikominimierung, Effizienzsteigerung und Effektivitätssteigerung in der Verwaltung, also nicht nur die Unterstützung der Leitungs- und Aufsichtsorgane. Folgendes soll in diesem Zusammenhang die betriebswirtschaftlichen Effekte des strategischen Einsatzes der von uns geforderten Compliance-Maßnahmen verdeutlichen.

## 1.2. PS 980 des IDW

Das von uns als Beispiel erwähnte IDW PS 980, auf das Sie sich beziehen, ist wie das ISO 19600 als **internationaler Mindeststandard für den CMS-Prüfungsstandard** und den entsprechenden Fachkreisen bekannt.

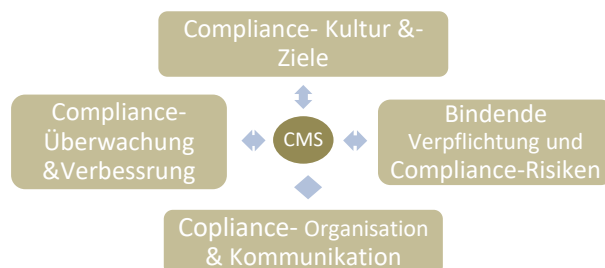
Da es sich hier um ein Third-Party-Audit handelt, werden diese, wie auch der Name hergibt, durch externe Dritte durchgeführt. Diese Prüfung dient lediglich als ein externer Nachweis für die Effektivität des Compliance Management System. Es ist ein objektiver Nachweis für den Bürger (der Volkssouverän als Kunde), dass sich alle Beteiligten (von der Führungsebene bis zum Mitarbeiter) regelkonform verhalten haben und die Verantwortlichen ihren Verpflichtungen in ausreichendem Maße nachgekommen sind.

**Weitere Ziele** sind die Bewertung der Effektivität und Wirksamkeit der Compliance-Maßnahmen und der Kommunikation, sowie die laufende Prozessverbesserung aller Geschäftsvorgänge in der Verwaltung. So ist unser Antrag zu verstehen.

1.3. **Es gilt ein normkonformes CMS-Modell/Managementsystem**, gemessen aus beiden o.g. Standards und in internationalen Fachkreisen und -literatur bekannt, für Organisationen wie die Verwaltung zu entwickeln. Das beinhaltet folgendes (siehe auch 1.3.5.)

- **Das Compliance-Programm** ist sowohl das Ergebnis einer ersten Betrachtung des Verwaltungskontextes, der vorhandenen Compliance-Risiken (unser erwähnte Gefährdungsbeurteilung) und der Anforderungen, die von unterschiedlichen Seiten an das verwaltungsindividuelle Compliance-System gestellt werden, als auch die Grundlage für die erstmalige und laufende Ausgestaltung des Compliance-Management-Systems. Somit stellt es den Mittelpunkt eines jeden CMS dar!
- Die ISO 19600 spricht diesbezüglich von der Identifikation interner/externer Themen und den generellen Anforderungen von Stakeholdern, wozu auch interne und externe Kunden zählen, auf deren Grundlage der Anwendungsbereich des CMS zu definieren ist.
- Für den IDW beinhaltet das Compliance-Programm Grundsätze und Maßnahmen (darauf beziehen wir uns im Antrag), die auf die Begrenzung von Compliance-Risiken und damit auf die Vermeidung von Compliance-Verstößen ausgerichtet sind.
- Insgesamt kann man sagen, lt. ISO und IDW, dass das Compliance-Programm nicht nur beim Aufsetzen des Compliance Management Systems im öffentlichen Betrieb die zentralen Systemvorgaben liefert, sondern auch den Rahmen und die Vorgaben für den **gesamten Verwaltungsbetrieb des CMS darstellt**. Also nicht nur Rechnungsprüfung und Finanz-Bereich. Vor diesem Hintergrund ist unser Antrag, in Übereinstimmung mit dem anerkannten Standard, zu verstehen.

- Im Einzelnen lassen sich die daraus abgeleiteten Aktivitäten in die **vier folgenden Kernelemente aufteilen** (siehe unserem Antrag)
  - Compliance-Kultur und -Ziele
  - Bindende Verpflichtungen und Compliance-Risiken
  - Compliance-Organisation und -Kommunikation
  - Compliance-Überwachung und -Verbesserung



- Somit leitet sich die von uns zitierten Grundelemente aus den Anforderungen der ISO und IDW! Zum besseren Verständnis gehen wir ins Detail.

### I. Compliance-Kultur und -Ziele – Tone at the top

Als zentrale Einflussgröße seitens der IDW gilt „Tone at the top“ für die Compliance-Kultur und auch für die mit dem CMS verfolgten Compliance-Ziele. Von daher ist das Top-Management sehr stark in die Erstellung und Veröffentlichung kulturprägender Dokumente, wie z.B. **Verhaltenskodex** und **Compliance-Richtlinien**, einzubinden. Im Rahmen der Definition der Compliance-Ziele ist der Umgang mit Regelungen generell zu definieren und festzulegen, welche Ziele mit dem CMS in welchen Teilbereichen verfolgt werden bzw. welche Compliance-Themenbereiche besonders im Fokus stehen. Seitens ISO wird in diesem Zusammenhang von „**Grundsätzen der Good Governance**“ und dem Festlegen einer „**Compliance-Politik**“ gesprochen (siehe auch hier unseren Antrag).

### II. Bindende Verpflichtungen und Compliance-Risiken

Der Begriff „Bindende Verpflichtungen“ wird in erster Linie von der ISO 19600 geprägt. Laut ISO ergeben sich die bindenden Verpflichtungen aus Compliance-Anforderungen (z.B. Gesetze, Verordnungen, Urteile, Bescheide) und unternehmensindividuellen Compliance-Commitments/Verpflichtungen (z.B. Vereinbarungen mit Bürgern (Kunden), freiwillige Grundsätze und Verhaltensregeln). Seitens IDW wird von der Einhaltung von Regeln gesprochen, die sich aus gesetzlichen Bestimmungen und unternehmensinternen Richtlinien ergeben. Den risikoorientierten Ansatz stellt sowohl die ISO als auch der IDW in den Vordergrund. Beiderseits sollen die **Compliance-Risiken als Grundlage für die Ausgestaltung eines unternehmensspezifischen Compliance-Programms** herangezogen und eine Compliance-Risikomanagement-Komponente in das CMS mit aufgenommen werden. In unserem Antrag sprachen wir hier von der Gefährdungsbeurteilung. Dies bedeutet, dass die üblichen Risikomanagement-Prozessschritte (siehe hierzu **auch ISO 31000**) bezogen auf die Compliance-Risiken zu implementieren sind; insbesondere **Risiko-Identifikation, Risiko-Bewertung und Risiko-Bewältigung**.

### III. Compliance-Organisation und -Kommunikation

Hinsichtlich der Compliance-Organisation fordert der IDW, dass das Management die Rollen und Verantwortlichkeiten sowie die Aufbau- und Ablauforganisation des CMS regelt und entsprechende Ressourcen zur Verfügung stellt. Die ISO stellt in diesem Punkt noch einmal die Rolle des Managements in Bezug auf Führung und Bekenntnis in den Vordergrund und fordert die Schaffung einer unabhängigen Compliance-Funktion und Klärung der CMS-bezogenen Verantwortlichkeiten auf allen Ebenen; d.h. über alle Führungskräfte und Mitarbeiter hinweg. Ergänzend wird die vielfältig notwendige „Unterstützung“ des CMS hervorgehoben. Neben den Ressourcen werden diesbezüglich konkret Kompetenzaufbau, Schulungen, bewusstseinsbildende Maßnahmen, die Organisation der internen/externen Kommunikationsprozesse sowie die Dokumentationsanforderungen ausführlich angesprochen. In unserem Antrag sprachen wir von Compliance Reporting.

Insbesondere die Organisation bzw. das Steuern von Prozessen zur Erfüllung der bindenden Verpflichtungen und der Bewältigung von Compliance-Risiken spielt in der ISO 19600 eine große Rolle. Eine wirksame Steuerung ist notwendig, um die Einhaltung der bindenden Verpflichtungen zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Compliance-Verstöße (Non-Compliance) vermieden oder erkannt und korrigiert werden.

Laut IDW beinhaltet die Compliance-Kommunikation vor allem die **Information der Mitarbeiter über das Compliance-Programm sowie die Schaffung von Transparenz bzgl. der Rollen und Verantwortlichkeiten im CMS**. Und zwar vor allem auch vor dem Hintergrund, dass die Mitarbeiter, denen explizit eine aktive Rolle im Compliance-Prozess zugewiesen ist, ihre Aufgaben im CMS ausreichend verstehen und sachgerecht wahrnehmen können. Ergänzend ist das Berichtswesen, insbesondere in Bezug auf Compliance-Risiken und Hinweise auf mögliche und festgestellte Regelverstöße, festzulegen; hauptsächlich in Richtung gesetzliche Vertreter und Aufsichtsorgane.

### IV. Compliance-Überwachung und -Verbesserung

Der IDW fordert diesbezüglich, dass die Angemessenheit und Wirksamkeit des CMS in geeigneter Weise überwacht wird. Wobei er explizit darauf hinweist, dass die Voraussetzung für die Überwachung eine ausreichende Dokumentation ist. Werden im Rahmen der Überwachungen Schwachstellen im CMS oder Regelverstöße festgestellt, sind diese an das Management zu berichten. Die gesetzlichen Vertreter stehen daraufhin in der Pflicht, das CMS intern durchzusetzen, festgestellte Mängel zu beseitigen und somit das System zu verbessern.

Die ISO versteht unter Compliance-Überwachung den Prozess zum Sammeln von Informationen für die Beurteilung der Wirksamkeit des Compliance Management Systems und der Compliance-Leistung der Organisation. Wenn über die oben dargestellte System- und Leistungsüberwachung festgestellt wird, dass eine Nichtkonformität und/oder Non-Compliance auftritt, sollte die Organisation darauf reagieren und entsprechende Maßnahmen zur CMS-Verbesserung etablieren.

Die Organisation ist dann aufgefordert, die Eignung, Angemessenheit und Wirksamkeit ihres Compliance Management Systems fortlaufend zu verbessern. Die entsprechend gesammelten, ausgewerteten, bewerteten und in die Compliance-Berichte aufgenommenen Informationen dienen als Grundlage, um Möglichkeiten zur Verbesserung der Compliance-Leistung der Organisation zu identifizieren. (Siehe unseren Antrag). Abschließend sollte ein wirksames Compliance Management System einen Mechanismus für die Beschäftigten der Organisation und/oder für andere Personen enthalten, um vermutetes oder tatsächliches regelwidriges Verhalten oder Verstöße gegen die bindenden Verpflichtungen der Organisation auf vertraulicher Basis und ohne Angst vor Vergeltung melden zu können.

## 2. Zum Sachverhalt: Vorgaben zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937

Die Richtlinie verpflichtet beispielsweise sichere Meldekanäle, wie Whistleblower-Website und -Hotlines und legt ausdrücklich fest, diese Kanäle müssen:

*„sicher konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass „die Vertraulichkeit der Identität“ des Hinweisgebers und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, gewahrt bleibt und nicht efügten Mitarbeitern der **„Zugriff darauf verwehrt wird“** Artikel 9. Richtlinie (EU) 2019/1937 des EU-Parlaments und des Rates.*

**Betroffene Organisationen müssen außerdem:**

- die Beschäftigten über die verfügbaren Meldewege aufklären,
- Maßnahmen einführen, durch die Whistleblower vor der Kündigung, Herabstufung und anderen Arten von Vergeltung geschützt werden,
- eine Person oder ein Team bestimmen, dass unparteiisch und kompetent ist und die Meldungen erhält sowie weiterverfolgt,
- auf Meldungen innerhalb von drei Monaten reagieren und diesen nachgehen.

Die EU hat den EU-Mitgliedern eine Frist (Spielraum) gesetzt, die dieses Jahr abläuft. Heißt die Umsetzung der Richtlinie durch den nationalen Gesetzgeber hat bis zum 17. Dezember 2021 zu erfolgen.

## 3. Zum Sachverhalt: CMS in der Verwaltung

Eine Kommune ist eine Organisation und wie jedes einzelne Unternehmen individuell, daher wie oben aufgeführt für die Schwelmer Verwaltung geeignet. Die Compliance-Themenfelder sind unserem Antrag zu entnehmen und bestehen nicht nur aus den Themenfeldern Finanzbuchhaltung und Rechnungsprüfung. Der internationale Standard bezieht sich auf Organisation, ob privat oder öffentlich. Anweisungen und Vorschriften des öffentlichen Dienstest enthalten durchaus CMS-Grundzüge. Ziele einer Verwaltung liegen leider allzu oft in einem konträren Spannungsfeld. Oftmals erleben wir, dass Entscheidungen schnell getroffen werden, ohne die entsprechenden Ausschüsse und Kontrollinstanzen in dem vorgesehenen Zeitraum zu durchlaufen. Nicht selten heißt es: „Erst die Entscheidung, dann das Regelwerk“.

Die immanenten Risiken in den öffentlichen Verwaltungen müssen künftig proaktiv und nicht im Nachhinein minimiert werden. Die Kommunalverwaltung -speziell Finanzwesen (ein Compliance-Themenfeld) und interne Kontrollsysteme (ein Compliance-Instrument) sind ein Teilelement des Compliance-Managementsystems und nicht das Hauptelement (s.o.). Der Druck durch die Öffentlichkeit auf die Kommunen wird bei steigender Abgabelast immer größer und da ist ein fehlendes CMS kontraproduktiv und schwächt das Vertrauen in die Behörden. In Fachkreisen spricht man von Wahrung der „license to operate“.

Aus Sicht der FDP muss Ziel sein, eine gewisse Compliance-Kultur (siehe 1.3.5.) zu schaffen und vor allem für alle Betroffenen (Mitarbeiter und Adressaten) verständlich zu machen. Wird diese gelebt und auch leistungsseitig befolgt, ist sie für die Verwaltung funktionell und vorteilhaft. Gerade öffentliche Unternehmen haben ein hohes Ziel:

Die Reputationserhaltung.

Daher sind wir als FDP der Ansicht, ein moderner, vorausschauender, beratender und auch prozessbegleitender Compliance-Ansatz ist ein Paradigmenwechsel in der Verwaltung, dessen bisheriges Verständnis aus der Zeit von 1949 stammt in Zeiten der Pandemie.

#### 4. Interne Kontrollfunktion bei der Stadt Schwelm

Das GWG unterscheidet zwischen den allgemeinen (Regelfall), vereinfachten und verstärkten kunden-bezogenen **Sorgfaltspflicht gemäß GWG § 10**. Die Sorgfaltspflichten sind insbesondere bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung zu erfüllen. **Dies gilt für den privaten, wie öffentlichen Sektor**, und wie sie dem GWG entnehmen können, müssen Finanzdienstleister wie z.B. die Sparkasse strengere Regularien befolgen bzgl. Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und sind daher in der Pflicht, ein entsprechendes CMS einzurichten, im Gegensatz zur Kommune.

Wie schon erwähnt ersetzt die Rechnungsprüfungsstelle, welche sehr oft in Ihrer Stellungnahme erwähnt wurde, nicht ein CMS oder seine zahlreichen Instrumente ergänzend zu Punkt 1.3:

- Compliance- Regelungen,
- Risiko- und Prozessanalysen,
- Compliance-Reporting (Berichtswesen),
- Compliance -Programms,
- Compliance-Ausschuss, -Teams und -App,
- spezielle Trainings- und Kommunikationsmaßnahmen.

## Fazit

Die erfolgreichsten Organisationen erkennen ihre CMS de facto als wichtige Instrumente an, die Risiken zu schmälern und Vertrauen in der Belegschaft und in diesem Fall auch Bürger zu stärken. CMS trägt einen wesentlichen Beitrag für verbesserte Geschäftsentwicklung und Vertrauen in die Verwaltung bei. Die schon seit Jahren bestehende Rechnungsprüfung in ihrer Kontrollfunktion ersetzt in seinem Wesen nicht einem Compliance Management System, kann aber dem zukünftig angegliedert werden.

Wir, als FDP-Fraktion, sehen im Agieren statt im Reagieren die Zukunft für unsere Kreisstadt. D.h. nicht erst warten bis aus einer „Kann-Forderung“ eine „Muss-Forderung“ per Gesetz wird. Und kommen wird sie!

Innovation und Transformation unserer Kreisstadt Schwelm ins 21. Jahrhundert bedeutet mehr Demokratie wagen. Unserer Zukunft erfordert Veränderungen. Haben Sie Mut!

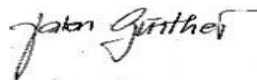
**Nach wie vor steht unser Angebot zu einem persönlichen Gespräch.**

Mit freundlichen Grüßen



Fraktionsvorsitzender FDP Schwelm

Mit freundlichen Grüßen



Ratsmitglied FDP-Fraktion Schwelm