

Compliance – (k)ein Thema für die öffentliche Verwaltung?

Lic. iur. Susanna Stähelin, Rechtsanwältin, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich
Dr. Anne-Catherine Hahn, LL.M., Rechtsanwältin, Wartmann Merker und Kalaidos Law School (Zürich)

Die Einhaltung von Regeln wird in der Verwaltung vor allem durch die hierarchische Aufsicht und andere Kontrollmechanismen sichergestellt. Durch die Digitalisierung ergibt sich daneben ein verstärktes Bedürfnis nach einer präventiv wirkenden Compliance.

Das Interesse an Datenschutz und Datensicherheit hat sich in der letzten Zeit stark erhöht. Dazu dürfte – neben der stetigen Zunahme von Cyberangriffen – das revidierte Datenschutzgesetz beigetragen haben. Generell sehen sich Unternehmen mit strenger werdenden Anforderungen konfrontiert. Zu denken ist z.B. an die wachsende Bedeutung von Sanktionen und Exportkontrollvorschriften sowie von Menschenrechts- und Umweltstandards oder an die neuen Berichterstattungspflichten zu nichtfinanziellen Belangen (vgl. Art. 964a ff. OR). In vielen Unternehmen führen diese Entwicklungen zum Ausbau bestehender Compliance-Abteilungen.

Wie aber steht es um Compliance in der öffentlichen Verwaltung – also bei Gemeinden, bei Kantonen oder beim Bund? Oft wird darauf verwiesen, dass jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf und rechtsstaatlichen Prinzipien genügen muss, so dass die Einhaltung der regulatorischen Vorgaben eine Selbstverständlichkeit sein sollte. Weiter wird betont, dass die Verwaltung einer umfassenden Kontrolle durch die hierarchische verwaltungsinterne Aufsichtsorganisation, das Parlament, die Justiz, die Finanzkontrolle sowie die Datenschutzbeauftragten und nicht zuletzt die Medien unterliege.

Compliance als Instrument zur Umsetzung regulatorischer Vorgaben

Es ist richtig, dass nachträgliche Kontrollmechanismen in der öffentlichen Verwaltung seit langem etabliert sind und in den letzten Jahren z.T. noch ausgebaut wurden, z.B. durch die Einführung von Internen Kontrollsystemen. Gleichzeitig spiegeln diese Hinweise aber ein unzutreffendes Verständnis dessen wider, was mit Compliance erreicht werden kann und soll.

Auch privatwirtschaftliche Unternehmen sind selbstverständlich verpflichtet, alle geltenden Regeln einzuhalten; dennoch wäre es illusorisch, anzunehmen, dass dies jederzeit und überall der Fall ist. Dies liegt u.a. daran, dass der Gesetzgeber meist nur die relevanten Vorgaben definiert und die Umsetzung den Unternehmen überlässt. Es ist Aufgabe der Unternehmen, sicherzustellen, dass die «Leute an der Front» verstehen, was von ihnen erwartet wird. Die Einhaltung der geltenden Vorschriften ist dabei nicht immer ausreichend. Einerseits hinkt die Regulierung den tatsächlichen Entwicklungen oft hinterher; andererseits ändern sich die Ansichten darüber, was als richtiges Verhalten zu betrachten ist. Die Diskussionen über die steuerrechtliche Zulässigkeit des sogenannten Dividendenstripping (Cum-ex-Geschäfte) oder die seit dem Frühjahr 2022 geltenden Russland-sanktionen illustrieren dies.

In der Privatwirtschaft bemüht man sich, dem durch eine umfassende Risikoanalyse zu begegnen. Dabei sind u.a. Risiken aufgrund der Zusammenarbeit mit Partnern, die Belastbarkeit der eigenen Pro-

zesse, politische Risiken und das mediale Interesse an der eigenen Tätigkeit zu berücksichtigen. Gestützt darauf wird versucht, durch laufende Unterstützung, Schulung und Begleitung der Mitarbeitenden wie auch der Linienverantwortlichen ein Bewusstsein dafür zu schaffen, was im Einzelnen zu tun ist und wie sich die Organisation auf den Umgang mit möglichen Rechtsverstössen und daraus resultierenden Krisensituationen vorbereiten kann.

Digitalisierung als Katalysator für Compliance

Ein Bedürfnis nach präventiv wirkenden Compliance-Massnahmen besteht aber auch im öffentlichen Sektor. Zwar gibt der Gesetzgeber der Verwaltung teilweise konkret vor, wie regulatorische Ziele umzusetzen sind. Dies ist u.a. der Fall für die Vergabe öffentlicher Aufträge; hier gibt es zudem oft eine zusätzliche Compliance-Unterstützung, die z.B. sicherstellen soll, dass Interessenkonflikte erkannt und vermieden werden. Vor allem in Bereichen, die über die angestammte Verwaltungstätigkeit hinausgehen oder neue Formen der Zusammenarbeit mit privaten Partnern bedingen, fehlt eine solche Begleitung jedoch meist.

Diese Problematik zeigt sich namentlich im Zusammenhang mit der Digitalisierung. Dass die verantwortungsvolle Nutzung von Personendaten durch die Verwaltung ein zentrales Thema ist, wurde vom Gesetzgeber erkannt. Mit der Modernisierung der kantonalen Datenschutzgesetze sollen die Transparenz behördlicher Datenbearbeitungen erhöht und der Datenschutz gestärkt werden. Im

Der vollständige Artikel ist online unter www.swisslex.ch abrufbar.