

Symposium der Österreichischen Gesellschaft für Schule und Recht

Compliance in Schule und Schulverwaltung

Bundeskanzleramt Kassensaal, 25. Jänner 2023

In seinen Eröffnungsworten verweist der Präsident der ÖGSR **DDr. Markus Juranek** auf die national und international gegebene Aktualität des Themas Compliance. Es ist Teil der Lehrerfortbildung geworden und es gelte festzustellen, was die Schule beitragen könne um es aufzuarbeiten. Laut § 59 Beamten Dienstrechtsgesetz ist Geschenkannahme verboten, Abs. 2 des Paragraphen nennt aber als Ausnahme die ortsübliche Aufmerksamkeit von geringem Wert. Ungeklärt sei, was unter ortsüblich verstanden werden kann. Er nennt als Beispiel einen Flug nach Mallorca für die Klassenlehrerin am Ende der 4. Klasse Volksschule. Wollen bei der Geschenkannahme Lehrpersonen die Eltern und Kinder nicht enttäuschen? Auch eine geschenkte Note um den Aufstieg ins Gymnasium zu ermöglichen könnte als Korruption aufgefasst werden. Das Thema wird in „Korruptionsprävention und Compliance im Schulwesen“ von Thomas Londgin wissenschaftlich behandelt.

BM Dr. Martin Polaschek meint in seinen Begrüßungsworten, dass die Schule aufgrund ihrer großen Verantwortung für Kinder und Jugendliche besonders hohe Ansprüche stellen müsse. 2018 wurde im Ministerium ein eigenes Referat für Compliance mit einem Compliance Officer eingerichtet. Die Beratung erstreckt sich auf den gesamten Bildungsbereich vom Ministerium bis zu den Schulen. Ein Lehrgang für Schulleiter:innen enthält Informationen zum Thema. Hauptanliegen des Ministers ist die Stärkung des Vertrauens in Wissenschaft und Demokratie zu erreichen. Es werden Wissensbotschafter:innen in die Schulen geschickt und eine Studie zum Thema wurde in Auftrag gegeben.

Der Schulrechtspreis wird an Frau **Dr. Michaela Czerny** von der PH NÖ für ihre Arbeit „Die Rolle von schulischen Führungskräften für gelingende Schulautonomie“ vergeben.

Der frühere Präsident des Rechnungshofes **Dr. Franz Fiedler** befasst sich mit der Entwicklung von Compliance. Das Thema kam in den 70er Jahren in den USA auf weil ausländische Politiker bestochen worden waren. In Österreich konnte man damals Bestechungsgelder an Länder des Nahen Ostens sogar von der Steuer absetzen. Um 1980 erfasste Compliance zunächst den Bankensektor. Erst um die Jahrtausendwende wurde das Thema in Europa virulent, vor allem im Gesundheitswesen. Das Verbandsverantwortlichkeitsgesetz sah auch Strafen für juristische Personen vor, erstmals konnten auch Unternehmen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Das war ein völlig neuer Weg.

Im Rechnungshof wurde ein Leitbild erstellt um die Korruption einzudämmen. Wichtiger Punkt: ein Compliance Officer darf nicht Angehöriger der Führungsspitze sein.

Bei einer Befragung von 172 Unternehmen im Jahr 2021 gaben 86% an ein Compliance Management installiert zu haben. Eine Verpflichtung dazu gibt es nicht.

Was muss ein Beamter tun, wenn er ein Geschenk angeboten bekommt? Schweigen, melden, anzeigen? **Fiedler** kritisiert die Ausnahmemöglichkeit von Abs. 2 des Paragraphen 59 BDG.

Vorgaben für die Einrichtung eines Compliance Management Systems

1. Interne Regeln
2. Externe Vorgaben: Steuerrecht, Lieferketten (woher kommt das Material?), Einhaltung von Sanktionen, etc.
3. Sexuelle Belästigung
4. Politische Parteien

Klein- und Mittelbetriebe könnten damit überfordert sein.

Auch im Kulturbereich sollte ein Code of Conduct eingeführt werden.

Fiedler verweist auf das Problem der Cross Compliance: Windräder sind für das Klima wichtig, verschandeln aber die Natur.

Seit 2020 gibt es einen Verhaltenskodex im Öffentlichen Dienst. Auch ein scheinbar undenkliches

Verhalten kann zum Problem werden z. B. beim Social Engineering (Annäherung an Beamte)

Die Führungsverantwortlichkeit muss gegeben sein.

Bei der Aufdeckung von Missständen muss der Schutz von Whistleblowern gewährleistet sein, diese müssen aber in gutem Glauben handeln. Hier sieht Fiedler im Schulbereich ein heikles Gebiet. Österreich war sehr zögerlich bei der Umsetzung dieser EU Vorgabe. **Fiedler** ist mit der Gesetzesvorlage des Hinweisgeberschutzgesetzes nicht zufrieden, erhofft sich aber mehr Transparenz und Bewusstseinsbildung. Er bedauert, dass die Legistik immer schlechter werde.

Univ. Prof. Dr. Konrad Lachmayer von der Sigmund Freud Universität beginnt mit einem Auszug aus einem „Hirtenbrief“ von Kaiser Josef II an seine Staatsbeamten vom 13. 12. 1783.

1. Compliance als New Public Management bedeute heutzutage organisierte Rechtstreue in Unternehmen durch Einhaltung von Rechtsvorschriften. Wie weit soll der Staat Compliance Konzepte die für private Unternehmen entwickelt wurden übernehmen?

2. Compliance zwischen Legalitätsprinzip und Strafrecht.

Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur aufgrund von Gesetzen ausgeübt werden.

Strafrechtlich relevant sind:

Amtsmissbrauch, Bestechlichkeit, Bestechung, Geschenkkannahme, Verletzung des Amtsgeheimnisses, Vorteilsannahme, falsche Beurkundung.

Eine Rolle spiele Compliance auch beim Telekommunikationsrecht, bei Anti-Diskriminierung und beim Datenschutz.

Das Datenschutzrecht führte vor allem in der Schulverwaltung zu großen Unsicherheiten.

3. Die Funktion von Compliance in der Verwaltungsstruktur:

Sie wirke präventiv bei Rechtsvorschriften, trage zur Klärung bei Graubereichen bei, ermögliche ein konfliktfreieres Zusammenarbeiten, und leiste einen Beitrag zum öffentlichen Image.

Wer aus Beamten Angestellte macht, braucht Compliance anstelle von Verwaltungskultur.

Bei Missständen dürfe in keinem Bereich weggeschaut werden.

Als Herausforderungen sieht **Lachmayer**

- die Komplexität des Rechts,
- die Dynamik der rechtlichen Vorgaben und den großzügigen Umgang mit diesen
- die strafrechtlichen und haftungsrechtlichen Konsequenzen

Gefahr sieht er in einem zu ängstlichen Umgang mit dem Thema und er befürwortet die Flexibilität im Einzelfall. Social Scoring sei nicht erwünscht. Es gehe um die richtige Haltung.

Lachmayer zieht folgende Schlussfolgerungen:

Es bedarf eines professionellen Umgangs mit rechtlichen Vorgaben, eines Selbstverständnisses für die Verwaltungskultur, einer Wahrnehmung der Compliance als pädagogische Aufgabe und zu guter Letzt der ÖGSR als Beobachterin und Begleiterin.

HR Prof. Dr. Josef Zollneritsch, Leiter der Abt. Schulpsychologie in der Bildungsdirektion Steiermark, spricht zum Thema „Tun sich Pädagog:innen schwer mit dem Recht?“ und dreht die Frage sofort um: „Tut sich das Recht schwer mit der Pädagogik?“ Die Pädagogik müsse zum Ziel haben, möglichst vielen Menschen die Bildungsziele erreichbar zu machen und die Menschen so anzunehmen wie sie sind. Wann jemand „der Knopf aufgeht, wissen wir nicht“.

Was wird alles vom Begriff Recht umfasst und wie weit braucht die Schule das Recht? Kann es die Schule regeln?

Hans Kelsen definierte:

- Recht ist das geltende Recht wie es ist
- Moral ist Recht wie es sein soll
- Gerechtigkeit ist ein irrationales Ideal

Zollneritsch konstatiert, dass es wohl deshalb einer immer stärker werdenden Erklärungsdichte bedürfe weil „sich niemand mehr etwas sagen lassen will“.

Pädagogik und Recht sollten sich im Idealfall ergänzen, da Bildung ein universales Grundrecht sei. Der Fokus in der Schule liege aber auf der Gerechtigkeit.

Das österreichische Schulsystem sieht er als einzementiert und eher old fashioned (positiver formuliert: traditionsgeleitet) und er fragt, wie weit es noch bedarfsgerecht sei.

Die Herausforderungen der Gegenwart lägen in der Diversität, der Migration und Mehrsprachigkeit, der Individualisierung, dem Supportbedarf, der Adaptivität. Wichtig sei das Lebenslange Lernen. Die Einrichtung der Bildungsdirektionen sieht er als schlechten Kompromiss. Positiv sei, dass sie interdisziplinär organisiert sind, fraglich sei, ob die Disziplinen auf Augenhöhe agieren.

Positive Entwicklungsmöglichkeiten seien durch das geltende Recht erschwert und er nennt als Beispiele: die Sozialarbeit habe keine rechtliche Grundlage, Status der oö Schüler:innen, Beurteilung spezifischer Handicaps und Ausnahmen bei deren Beurteilung, Einstufung der Schüler:innen mit Fluchthintergrund.

In der Schule müsse es darum gehen den tatsächlichen Lern- und Leistungsstand des Schülers/der Schülerin festzustellen.

Zollneritsch fragt nach dem Gestaltungsspielraum des Rechts. Was passiert wenn Recht und pädagogische Realität aufeinander treffen? Wer hat dann die Definitionsmacht im Schulsystem? Für ihn sind die Herausforderungen nur interdisziplinär zu bewältigen, gemeinsam müssten Lösungen gefunden werden. Es bedürfe einer intensiven Kommunikation und eines gewissen Ausmaßes an Flexibilität. Zu beachten sei auch, dass Funktion nicht mit Kompetenz gleichzusetzen sei. Das Gesetz sei als Schutzrahmen zu verstehen und kein Selbstzweck.

Er appelliert an den Gesetzgeber verständliche Gesetze zu machen. Das Recht solle der Pädagogik dienen und nicht umgekehrt. Ob die Pädagogik in allen Fällen ihrem Anspruch gerecht werde, sei aber eine andere Frage. Das Verhältnis der Lehrerschaft zum Recht sei schwierig.

Dr. Anna Rossol und Mag. Stefan Stacher-Ritter vom Rechnungshof befassen sich mit Compliance in der Schulverwaltung. Der Rechnungshof hat einen Leitfaden zum Thema erstellt und seit 1. 1. 2023 gibt es einen eigenen Prüfbereich für Ministerien zu Verwaltungssponsoring und Schenkungen. Er dient als Korruptionspräventionssystem.

Im Bildungsministerium gab es bis 2017 keine Korruptionsprävention und keine ressorteinheitliche Risikoanalyse. Der RH fand „eine grüne Wiese“ vor und machte Vorschläge was zu tun wäre.

1. Skikurse und Rabatte für Lehrpersonen

Über das Netzwerk Winter wurden bis 2013 Freikarten, Nächtigungen, Ski-Ausrüstungen zur Verfügung gestellt. Tageskarten gab es weiterhin. Nach einer Anzeige erfolgte ein Meinungsbildungsprozess, es wurde nur mehr ein Rabatt von 40% auf die Ausrüstung gewährt.

Der RH empfahl die Erstellung eines Verhaltenskodexes und ein ressortweites Beschaffungskontrollring. Die Ausbildung der Skilehrer:innen sollte angemessen und regelmäßig erfolgen.

2. Vergütungen und Zulagen an Schulaufsichts- und Verwaltungsbeamte.

Dieses Problem wurde vom RH erstmals 1950 aufgezeigt, dann 1970, 1971, 1980 und 1989, alles ohne Resonanz. Erst 2016 wurden die Zahlungen untersagt.

3. Überprüfung des BIFIE wo die Gebarungssicherheit wegen gravierender Kontrolllücken nicht gewährleistet war. Es gab keine schriftlichen Anstellungsverträge, nur mündliche Vereinbarungen und die Beschäftigung vieler Familienmitglieder.

4. Bei einem Verein wurden parteipolitische Einflussnahme bei der Zentralverwaltung und hohe Geldzuwendungen festgestellt.

5. Bei der Besetzung von Pflichtschulleitungen in der Steiermark wurde nach der Kritik an parteipolitischer Einflussnahme das Verfahren geändert.

6. In einer HTL waren die Reihungskriterien für die Aufnahme nicht transparent dargestellt. Das Benutzungsentgelt für einen Getränkeautomaten wurde an einen Unterstützungsverein gezahlt, was nicht korrekt war.

Der RH sieht Compliance als Dauergeschäft und viel Handlungsbedarf.

Min.R Dr. Andreas Berger, Leiter der Internen Revision im BMBWF, behandelt das Thema Compliance Management und interne Revision - match & mismatch

Er spricht das Spannungsverhältnis zwischen Compliance und interner Revision an und verweist

auf die Problematik in organisatorischer Hinsicht. Die Unabhängigkeit des Compliancebeauftragten (CCO) sei gefährdet, denn er ist weisungsgebunden. Was könne er tun, wenn in der internen Revision etwas vorfällt? Die interne Revision ist im BMBWF direkt dem Minister unterstellt. In anderen Ressorts, z.B. im Finanz- oder Verteidigungsministerium, ist es eine eigene Stelle. Die interne Revision kann sich nicht selbst prüfen.

Bis in die 1980er Jahre gab es ein klares Autoritätsverhältnis was Recht und Ordnung innerhalb des Staates betraf. Ab den 1990er Jahren erfolgte eine Abkehr von einer wirtschaftsorientierten Sichtweise und heute konzentrierte man sich auf die Zielerreichungen.

Vom Ordnungsstaat erfolgte eine Entwicklung zum aktivierenden Staat als Dienstleister.

Durch die interne Revision sei Compliance nicht mehr so stark vertreten wie früher. Die interne Revision erbringe objektive und unabhängige Prüfungsleistungen um für die Verwaltung einen Mehrwert zu schaffen. Sie ist Partner des Managements. Als Einrichtung ohne Weisungskompetenz hänge ihr Erfolg aber von der Qualität ihrer Arbeit ab.

Zur Frage match oder mismatch meint Berger, dass für das Top Management (Minister, Kabinett, Generalsekretär) alles in Ordnung sei und die geprüften Stellen es nicht anders kennen. Die interne Revision könnte aber bei klarer Trennung noch bessere Ergebnisse erzielen.

Compliance sei nicht automatisch Teil der internen Revision und letztere habe sich über Compliance hinaus entwickelt. Eine Regelung wie im Finanzministerium wäre vielleicht besser.

Mag. Klaus Hartmann, Leiter der Bundesdisziplinarbehörde im BMKÖS, behandelt Compliance aus der Sicht des Disziplinarrechts. Seit Oktober 2020 gibt es eine Bundesdisziplinarbehörde, die in Dreiersenaten entscheidet. Sie ermittelt nicht von sich aus sondern reagiert auf Anzeigen. Eine Suspendierung erfolge rasch, Verfahren zögen sich aber oft in die Länge. Derzeit seien viele Verfahren anhängig. Compliance Regeln spielen sich unterhalb der Gesetzesmaterie ab. Das Disziplinarrecht komme z.B. zur Anwendung wenn eine Weisung nicht befolgt werde.

Das Disziplinarrecht gilt nur für Beamte. 2022 war die Zahl der Vertragsbediensteten aber bereits höher, es gebe daher zwei Welten im Dienstrecht.

Mag. Andreas Fellner, Richter am Bundesverwaltungsgericht und seit 2021 Compliance Beauftragter, erzählt von seinen Erfahrungen. Beraten werden Dienstgeber und Dienstnehmer. Es gibt ein Europaratsabkommen die Korruption betreffend, das laufend evaluiert wird. Österreich habe viele Empfehlungen noch nicht umgesetzt. Die Berichtspflicht der Staatsanwälte könne die Arbeit behindern. Derzeit wird das Hinweisgeberschutzgesetz in einem parlamentarischen Ausschuss behandelt. Für den öffentlichen Dienst gibt es einen Verhaltenskodex mit der Intention „Die Verantwortung liegt bei mir“. Er wird ergänzt durch ein E-Learning Tool Compliance, das Leitlinien für das Verhalten im Internet enthält. Es liegt auch eine Ethikerklärung der Richtervereinigung vor. Geschenkannahme sei auf jeden Fall dann verboten wenn eine Absicht dahinter stecke.

Der Vorsitzende schließt die Veranstaltung.

Am 2. 6. 2023 wird die Ombudsstelle für Schüler:innen via Zoom vorgestellt

Das nächste Symposium findet am 24. 1. 2024 statt und befasst sich mit dem Religionsunterricht.