



Die Internationale Norm ISO 19600 Compliance Management Systems – Inhalte und Zertifizierung

Peter Jonas*, Austrian Standards Wien

Kurztext: Die Anwendung der Internationalen Norm¹ ISO 19600 unterstützt Organisationen dabei, ein Compliance Management System (CMS) zu implementieren, das die Wahrscheinlichkeit von Regelverstößen durch Organisationsmitglieder reduziert. Dieser Beitrag befasst sich mit den wichtigsten Festlegungen der ISO 19600 und stellt eine Vorgehensweise für den unabhängigen Nachweis (Zertifizierung) eines solchen CMS vor.

Schlagnote: International Organisation for Standardization ISO; Norm; ISO 19600; Zertifizierung; Compliance; Compliance Management; Compliance Management Systeme.

I. Die Internationale Norm ISO 19600

Die ISO 19600² ist eine internationale Norm und beinhaltet Richtlinien für den Aufbau und den Betrieb von Compliance Management Systemen (CMS). Als internationaler Best-Practice-Ansatz bietet der Internationale Standard Maßnahmen, um die Wahrscheinlichkeit für regelwidriges Verhalten zu minimieren. Er ist für alle Organisationsgrößen und -formen geeignet, sei es nun für ganze Unternehmen, Teilbereiche, einzelne Standorte oder Abteilungen.

A. Entstehung und Zielrichtung

Eine Norm im Sinne der Internationalen Normungsorganisation ISO³ ist ein Dokument, das Anforderungen an Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren festlegt. Normen schaffen Klarheit über deren Eigenschaften, dienen der Sicherheit und der Qualität und erleichtern den freien (internationalen) Austausch von Waren und Dienstleistungen.

* Dr. Peter Jonas ist seit 1994 bei Austrian Standards beschäftigt, derzeit in der Position des Director Certification. Er hat damit die Gesamtverantwortung für den Geschäftsbereich Zertifizierung von Austrian Standards. Dr. Peter Jonas ist seit mehreren Jahren mit dem Thema Zertifizierung von Compliance Management Systemen befasst und war als Teil der österreichischen Delegation maßgeblich an der Erarbeitung der ISO 19600 beteiligt. Der Beitrag basiert auf dem am 11. 12. 2015 in Graz im Rahmen der Tagung „Recht und IT: Compliance-Management. Standards – Tools – Haftung“ gehaltenen Vortrag des Verfassers.

1 Der Begriff Norm wird in diesem Beitrag im Sinne der Festlegungen des Bundesgesetzes über das Normenwesen (Normengesetz 2016 – NormG 2016), BGBl I 2015/153, § 2 Begriffsbestimmungen verwendet.

2 ISO 19600 Compliance Management Systems – Guidelines, veröffentlicht: 15. 12. 2014, Bezugsquelle: Austrian Standards, www.austrian-standards.at (abgefragt am 25. 3. 2016).

3 Siehe www.iso.org (abgefragt am 25. 3. 2016).

Normen werden von den sog Stakeholdern (dh alle von einer Norm betroffenen Kreise) im Konsens erstellt. Damit Normen vom Markt akzeptiert werden, sind eine breite Beteiligung, Transparenz und Konsens, Grundprinzipien der internationalen Normungsarbeit.

Der generische Begriff Compliance bedeutet in der englischen Sprache zunächst nichts anderes als die Beachtung oder Einhaltung von Regeln oder Anweisungen. So sprechen zB Mediziner von Compliance, wenn es um die Einhaltung eines Therapieplanes durch einen Patienten geht. Im Kontext mit der ISO 19600 bedeutet Compliance die Einhaltung von Regeln durch Organisationen (Unternehmen, aber auch öffentliche Einrichtungen, Non-Profit Organisationen udgl) und zwar, sowohl von mandativen (dh gesetzlichen vorgeschriebenen) Vorschriften, als auch von Regeln, denen sich ein Unternehmen freiwillig unterwirft (wie zB einem branchenspezifischen Code of Ethics)⁴. Im weiteren Sinn impliziert der Begriff Compliance mittlerweile auch das Vorhandensein eines Systems zum Management der Einhaltung von Regeln, kurz eines Compliance Management Systems (CMS).

Der Standard ISO 19600 wurde am 5. 12. 2014 von der Internationalen Organisation für Normung (kurz ISO) veröffentlicht. Die ISO⁵ ist eine unabhängige Nicht-Regierungsorganisation mit derzeit 162 nationalen Mitgliedern, den jeweiligen nationalen Normungsorganisationen. Ziel der ISO ist es, freiwillige, konsensbasierte Standards für alle Bereiche der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens zu entwickeln und zu veröffentlichen. Sitz der ISO ist Genf in der Schweiz.

B. Einsatzbereiche

Die Anwendung von Normen (Internationale Normen aber auch ÖNORMEN) ist grundsätzlich freiwillig. Erst wenn Normen zum Inhalt von Verträgen werden oder wenn der Gesetzgeber ihre Einhaltung zwingend vorschreibt, werden Normen verbindlich (sog Verbindlicherklärung von Normen). Zwar stellen sie im Fall einer möglichen Haftung keinen Freibrief dar. Doch wer Internationale Normen – als anerkannte Regeln der Technik – anwendet, kann die Einhaltung branchenüblicher Sorgfaltspflichten einfacher nachweisen.

Als Managementsystem verstehen wir hier die Summe aller Maßnahmen, die eine Organisation setzt, um sicherzustellen, dass geplante Ziele erreicht werden können. Standardisierte Managementsysteme gibt es mittlerweile für eine Vielzahl von Anwendungsfällen. Die bekanntesten finden sich im Bereich des Qualitätsmanagements⁶ und des Umweltmanagements⁷.

Ein CMS unterstützt Organisationen dabei, die Risiken regelwidrigen Verhaltens zu erkennen, darauf zu reagieren und langfristig Fehlverhalten von Mitgliedern der Organisation zu vermeiden. Die Norm kann sowohl in Unternehmen, als auch in anderen Organisationsformen angewendet werden. Kleine und mittelgroße Unternehmen und Organisationen können von der Norm profitieren, da die Empfehlungen skalierbar sind und Organisationen die Norm daher entsprechend ihrer Größe anwenden können.

II. Das Fünf-Säulen-Modell der ISO 19600

Ein CMS gemäß ISO 19600 basiert auf fünf Säulen. Diese fünf Säulen sind jede für sich gesehen unabdingbar, um ein CMS gemäß ISO 19600 wirksam auszugestalten. Die folgende Aufzählung

4 Vgl ISO 19600:2014-12, Abschnitt 3 Begriffsbestimmungen.

5 Siehe www.iso.org (abgefragt am 25. 3. 2016).

6 Siehe ISO 9001 Qualitätsmanagementsysteme – Anforderungen, veröffentlicht: 15. 11. 2015.

7 Siehe ISO 14001 Umweltmanagementsysteme – Anforderungen mit Anleitung zur Anwendung, veröffentlicht: 15. 11. 2015.

stellt keine Hierarchie in Bezug auf die Wichtigkeit der einzelnen Maßnahmen oder eine zeitliche Reihenfolge in Bezug auf die Implementierung des Systems dar. Schlussendlich liegt es an der Organisation selbst, nach Maßgabe der Erfordernisse, aber auch der vorhandenen Ressourcen, selbst über die Vorgehensweise bei der Einführung und der Aufrechterhaltung des CMS zu entscheiden.

A. Bewertung des Umfeldes und der Compliance Risiken

Hier geht es zunächst darum, die organisatorischen Rahmenbedingungen sowie das rechtliche Umfeld des Unternehmens zu analysieren und die Compliance-Verpflichtungen zu identifizieren. Diese können sowohl im Bereich der allgemeingültigen gesetzlichen Verpflichtungen liegen (zB Korruptionsstrafbestände, Kartellrecht etc), sich aber auch aus etwaigen Bedingungen/Auflagen eines Lizenzgebers (nur um hier ein Beispiel zu nennen) ergeben.

In Verbindung gebracht mit der Analyse der Stakeholder der Organisation und den Aktivitäten der Organisation, ergibt sich eine Art Compliance-Risikolandkarte für das Unternehmen. Diese Diagnose stellt die Basis für alle weiteren Maßnahmen bei der Einrichtung und dem Betrieb des CMS dar. Hierbei ist es gängige Praxis, dass sich Organisationen auf eine limitierte Anzahl von Rechtsgebieten beschränken und Maßnahmen, nur auf jene Regeln konzentrieren, bei denen ein Compliance Verstoß eines Mitarbeiters gravierende Auswirkungen für die gesamte Organisation haben kann.

Die Analyse des Umfeldes und der Compliance-Risiken stellt jedoch keine Einmalmaßnahme dar, sondern muss regelmäßig durchgeführt werden, um auf veränderte Bedingungen im Umfeld der Organisation, aber auch auf Veränderungen im eigenen Unternehmen (zB die Produktion eines neuen Produktes) adäquat reagieren und das CMS anpassen zu können.

B. Führung

Die ISO 19600 legt Wert auf die unterschiedlichen Rollen, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten innerhalb des Unternehmens und misst hier vor allem der Unternehmensführung (Vorstand und Aufsichtsorgane) eine entscheidende Rolle zu. Zu allererst muss die Unternehmensleitung die Entscheidung treffen ein System einzuführen, die Ziele und den Rahmen des CMS festzulegen und die entsprechenden Ressourcen beizustellen. In Unternehmen kommt es sehr auf Vorbildwirkung an. Bekennt sich die Geschäftsleitung zu sauberem, rechtskonformem Wirtschaften und damit dazu, rechtswidrige Praktiken zu verhindern und zu ahnden und lebt sie dieses Bekenntnis auch, dann ist eine wichtige Voraussetzung geschaffen, dass ein Compliance Management System funktioniert.

Weiters hat die Leitung der Organisation dafür zu sorgen, dass die mit dem Betrieb des CMS beauftragten Personen (üblicherweise werden diese Personen als Compliance Officer bezeichnet) ihre Aufgaben ungehindert erledigen können und mit den nötigen Ressourcen ausgestattet werden.

C. Systemische Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen

Zu den systemischen Maßnahmen, die ein Unternehmen setzen muss, gehören interne Regelwerke wie ein Verhaltenskodex, Prozessbeschreibungen und Handlungsanweisungen. Diese sind abhängig von den Ergebnissen der Risikoanalyse auszuarbeiten und sollten gezielt in Hinblick auf einzelne Compliance-Risiken gestaltet sein. In den Ablauf integrierte Kontrollschritte (wie zB ein Vier-Augenprinzip, Ausgabelimits udgl), die die spezifischen Gefahren, denen das Unternehmen ausgesetzt ist, adressieren, verringern die Wahrscheinlichkeit von Regelverstößen schon im Ansatz.

D. Training und Kommunikation

Nicht jeder Regelverstoß eines Mitarbeiters geschieht mit Vorsatz. Das Wissen über die Existenz einer Vorgabe und über die Konsequenzen des eigenen Handelns ist also entscheidend, wenn man Compliance erreichen will. ISO 19600 verlangt folglich laufende Schulungsmaßnahmen, die den Mitarbeiter in die Lage versetzen sollen, Compliance Anforderungen zu kennen und entsprechend danach zu handeln. Wichtig hierbei ist, dass die Schulungen auf die Funktion des einzelnen Mitarbeiters abgestimmt und praxisgerecht sind und so den Mitarbeiter in die Lage versetzen, zu verstehen, was die seinen Arbeitsplatz betreffenden Vorgaben sind. Ein Vertriebsmitarbeiter zB muss verstehen, was er im Umgang mit Kunden tun darf und was nicht, welche besonderen Randbedingungen es für Amtsträger gibt und ob Einladungen von Kunden erlaubt sind.

Die Art wie diese Schulungen stattfinden, kann sehr unterschiedlich sein. In großen Unternehmen, wenn es darum geht, sehr viele Mitarbeiter in möglichst kurzer Zeit zu schulen, werden sehr oft Methoden des eLearning eingesetzt, um zumindest das Basiswissen rasch an die Mitarbeiter zu bringen. Bei komplexeren Themen und vor allem im Bereich der Führungskräfte ist aber eine Präsenzschiulung unabdingbar.

Durch laufende Kommunikation von oben nach unten soll eine Unternehmenskultur geschaffen und aufrechterhalten werden, in welcher Compliance die Regel ist. Der sog „*tone-from-the-top*“, das aktiv kommunizierte Bekenntnis des Top-Managements zum regelkonformen Verhalten als Grundwert der Organisation bei der Ausübung aller Aktivitäten, ist entscheidend für die Wirksamkeit des CMS.

E. Monitoring, interne Audits und Reaktion

Monitoring steht für die Beobachtung des laufenden Betriebs des Compliance-Systems. Hier geht es um stichprobenhafte (und auch anlassbezogene) Kontrollen der Einhaltung der internen Vorschriften durch eine interne Kontrollinstanz (wie zB einer internen Revision). Das bedeutet, dass konkrete Geschäftsfälle (zB ein Verkaufsvorgang oder die Beschaffung einer Leistung) durch das Unternehmen selbst geprüft werden.

Weiters sind eine laufende Beobachtung des rechtlichen Umfeldes und die regelmäßige Anpassung der Risikoanalyse erforderlich, um das System zu aktualisieren. Interne Audits sind Systemchecks durch das Unternehmen selbst. Im Gegensatz zum Monitoring wird dabei weniger das Verhalten im Unternehmen (also die Compliance selbst), sondern das Compliance-System als solches einer Überprüfung unterzogen.

Festgestellte Compliance-Verstöße erfordern eine Reaktion des Unternehmens. Dazu gehören die Untersuchung des Vorfalls, die Festlegung der Konsequenzen des festgestellten Fehlverhaltens, sowie die Entscheidung über das weitere Vorgehen. Die Norm kann hier keine konkreten Handlungsanweisungen geben, wie im Falle von Compliance Verstößen genau vorzugehen ist; dies ist in jedem Fall durch das Unternehmen festzulegen. Was die Norm aber generell fordert ist, dass ein Vorfall auf seine Systemrelevanz hin geprüft wird. Korrekturmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhinderung der Wiederholung des Vorfalls (Präventivmaßnahmen) können als Konsequenz eines Compliance-Verstoßes erforderlich sein. Das CMS ist dann entsprechend anzupassen.

III. Zertifizierung eines CMS nach ISO 19600

A. Zertifizierung – Wozu?

Bei einer Zertifizierung bestätigt eine unabhängige Stelle (Third-Party), dass das Managementsystem geprüft wurde, die Anforderungen der entsprechenden Normen erfüllt werden und die Wirksamkeit des Systems einer ständigen Überwachung unterliegt.

Es gibt eine Reihe von Gründen, die es für eine Organisation zweckmäßig machen, eine Zertifizierung durch eine unabhängige, dritte Partei, also eine Zertifizierungsstelle, durchführen zu lassen.

Eine Zertifizierung gemäß ISO 19600 dokumentiert, dass sich eine Organisation zu einer regelkonformen Abwicklung ihrer Geschäftsaktivitäten bekennt. Die Zertifizierung macht Leistungserbringung transparenter und schafft somit Vertrauen in die Qualität der angebotenen und erbrachten Leistungen.

Unternehmen, die Zulieferer großer Unternehmen sind, stehen häufig der Forderung gegenüber, die Compliance ihrer Geschäftstätigkeit ihren Auftraggebern nachzuweisen. Hierbei ergibt sich vor allem für Unternehmen, die für mehr als einen Auftraggeber produzieren, die Problematik, mit einer Reihe von Lieferantenaudits, im schlechtesten Fall auch noch nach vollkommen unterschiedlichen Standards, konfrontiert zu sein. Dies bedeutet einen erheblichen Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen. Eine Zertifizierung des CMS auf Basis eines öffentlich verfügbaren internationalen Standards wie der ISO 19600 reduziert in solchen Fällen die Aufwendungen für den Nachweis der Wirksamkeit eines CMS um ein Vielfaches.

Eine Prüfung durch einen unabhängigen Dritten verhindert Betriebsblindheiten und Interessenskonflikte, die sich bei einer rein organisationsinternen Überprüfung des Systems zwangsläufig einstellen, und stärkt somit die Aussagekraft und Validität des Prüfergebnisses. Regelmäßige Audits durch eine externe Zertifizierungsorganisation stärken das Managementsystem, indem sie einen unabhängigen und neutralen Blick auf das CMS ermöglichen und dazu beitragen, den erforderlichen Druck von außen auf die Einhaltung der Anforderungen aufrechtzuerhalten.

Weiterhin darf man den Aspekt der rechtlichen Verantwortung eines Unternehmens und seiner obersten Leitung im Fall von Compliance-Verstößen von Personen, die dieser Organisation zugeordnet werden, und dem Schutz des Managements vor juristischen Folgen nicht vernachlässigen. Der Nachweis, dass das Management seinen Sorgfaltspflichten nachgekommen ist und diesbezüglich entlastet wird, gelingt leichter, wenn das CMS durch eine unabhängige Zertifizierungsstelle geprüft und zertifiziert wurde.

B. Zertifizierung – Durch wen?

Zertifizierung setzt die Erfüllung einer Reihe formaler und fachlicher Kriterien seitens der Zertifizierungsstelle voraus.

Allen voran stehen hierbei die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität der Zertifizierungsstelle. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit manifestieren sich sowohl in persönlicher Unabhängigkeit als auch in wirtschaftlicher Unabhängigkeit. So darf beispielsweise ein Auditor keinerlei Verbindungen als Berater zu einem zu prüfenden CMS oder zur zu prüfenden Organisation haben. Stellen, die in asymmetrischer Abhängigkeit von einer zu zertifizierenden Organisation stehen,

indem sie beispielsweise andere Leistungen wie Beratung oder Wirtschaftsprüfung für das zu zertifizierende Unternehmen erbringen, können nicht als geeignete, unabhängige Zertifizierungsstellen angesehen werden.

Die Anforderungen an die fachliche Qualifikation der von der Zertifizierungsstelle eingesetzten Auditoren sind im Fall der Zertifizierung eines CMS sehr hoch, aber letztendlich der entscheidende Faktor für die Werthaltigkeit des Zertifikates. Schlussendlich handelt es sich in jedem Fall um komplexe rechtliche Materien, die eine entsprechende fachliche Qualifikation und Erfahrung der Auditoren voraussetzen. So ist es unabdingbar, dass der Auditor eine juristische Grundausbildung oder zumindest über eine dieser gleichkommende Ausbildung und Erfahrungen, (wie zB der eines Wirtschaftsprüfers) verfügt und einige Jahre berufliche Erfahrung im Umfeld von Compliance aufweisen kann.

C. Wie funktioniert die Zertifizierung?

Der Prozess zur Zertifizierung eines CMS einer Organisation folgt den Festlegungen der Internationalen Norm ISO/IEC 17021-1⁸. Das Zertifizierungsverfahren umfasst ein zweistufiges Erstaudit, Überwachungsaudits im ersten und zweiten Jahr sowie ein Re-Zertifizierungsaudit im dritten Jahr, unmittelbar vor Ablauf der Zertifizierung (vgl Abb 1).

Das genaue Auditprogramm und die Dauer der Audits ergeben sich hierbei aus der Größe der zu zertifizierenden Organisation, dem Geltungsbereich (Geschäftsbereiche, Standorte, Tochterunternehmen etc), den vom CMS abgedeckten Compliance-Risiken (Korruption, Wettbewerbsrecht, Datenschutz etc), sowie dem Zweck des Audits (Zertifizierungsaudit, Überwachungsaudit etc). Das Auditprogramm wird gemeinsam mit dem Kunden erarbeitet, um eine möglichst effiziente und störungsfreie Prüfung der Organisation sicherzustellen.

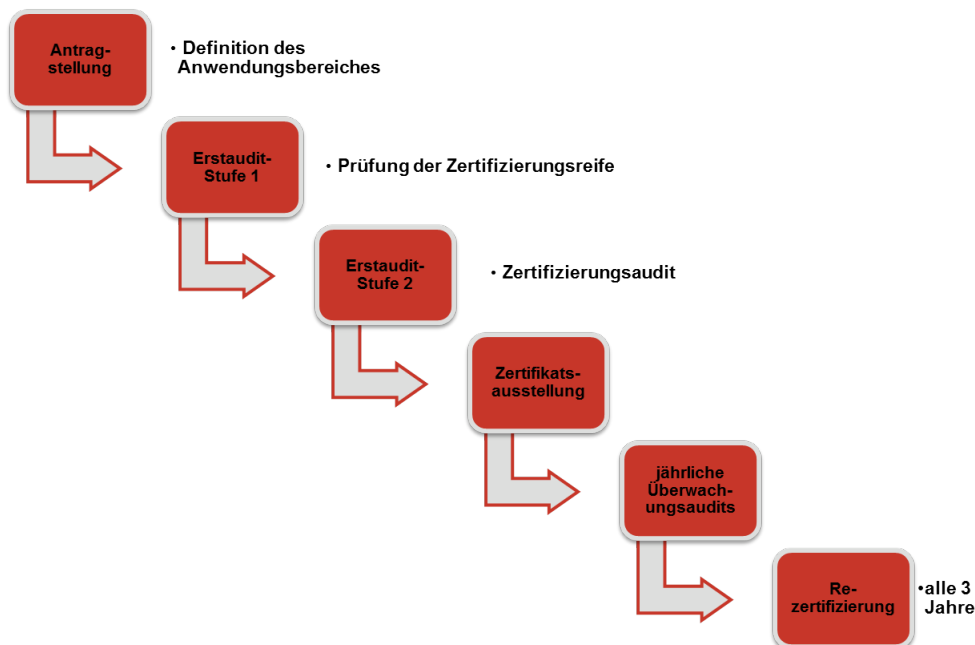


Abb 1: Grafische Darstellung des Ablaufes einer Zertifizierung nach ISO 19600.

⁸ ISO/IEC 17021-1 Konformitätsbewertung – Anforderungen an Stellen, die Managementsysteme auditieren und zertifizieren – Teil 1: Anforderungen, veröffentlicht: 1. 11. 2015.

Im Rahmen des Erstzertifizierungsverfahrens sind ein Audit der Stufe 1 und ein Audit der Stufe 2 durchzuführen. Zweck des Audits der Stufe 1 ist es, den Status des CMS zu bewerten, das Verständnis bei der Organisation bezüglich des Compliance-Managements zu erfassen, sowie die fachlichen und organisatorischen Voraussetzungen und Randbedingungen für das Zertifizierungsaudit festzulegen. Der Zweck des Audits der Stufe 2 (dem eigentlichen Zertifizierungsaudit) ist es, die Umsetzung und die Wirksamkeit des CMS der Organisation zu bewerten.

Im Rahmen von Audits prüfen die Auditoren alle relevanten Informationen, die für den Nachweis der Erfüllung der Anforderungen der ISO 19600 von Bedeutung sind. Informationsquellen sind hierbei Befragungen von Mitarbeitern aller relevanten Funktionen und Hierarchiestufen, Auswertung von Dokumentationen und Aufzeichnungen sowie Beobachtung von Prozessen und Tätigkeiten. Nachweise müssen von den Auditoren verifiziert und validiert werden. Auf Basis des Berichtes über das Zertifizierungsaudit führt die Zertifizierungsstelle die Bewertung der Konformität des CMS mit der ISO 19600 durch und entscheidet über die Ausstellung des Zertifikates. Zertifikate haben eine Gültigkeit von drei Jahren.

Zur Aufrechterhaltung eines Zertifikates sind Überwachungsaudits im Abstand von zwölf Monaten durchzuführen. Überwachungsaudits sind stichprobenhafte Prüfungen an Teilen des Systems, damit sich die Zertifizierungsstelle vergewissert, dass das zertifizierte CMS nach wie vor aufrechterhalten wird. Der Aufwand für ein Überwachungsaudit ist ungefähr mit 60 % des Aufwandes eines Zertifizierungsaudits anzunehmen.

Nach Ablauf des Zertifikates nach drei Jahren, kann nach Durchführung eines Re-Zertifizierungsaudits, ein neues Zertifikat ausgestellt werden. Das Re-Zertifizierungsaudit muss hierbei rechtzeitig vor Ablauf des Zertifikates durchgeführt werden. Wird das Audit nicht rechtzeitig durchgeführt, wird das Zertifikat zurückgezogen.

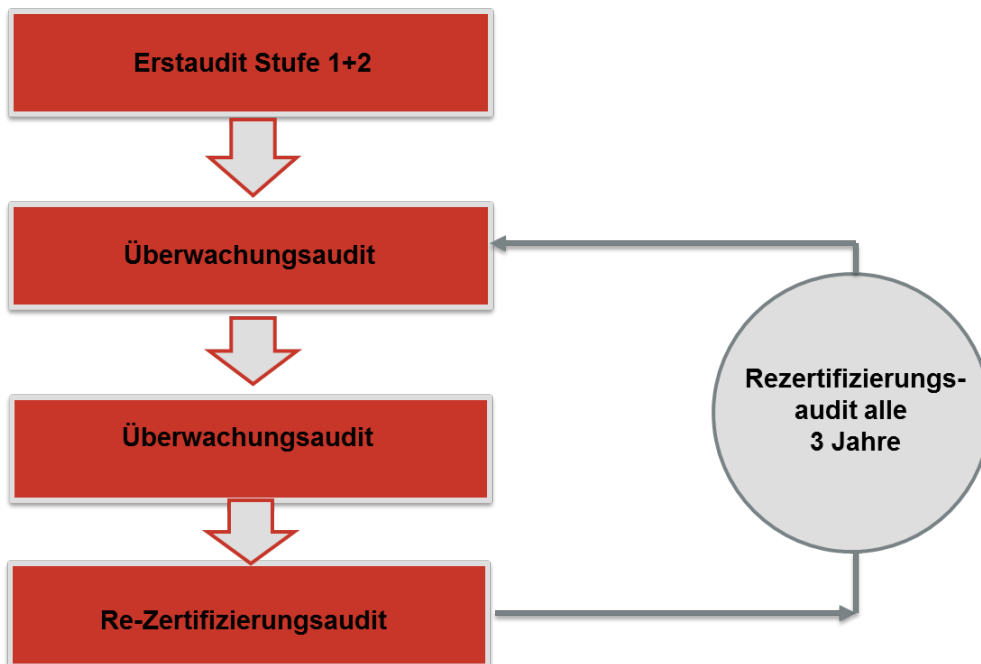


Abb 2: Zyklus zur Aufrechterhaltung eines ISO 19600 Zertifikates.

IV. Resümee

Die Anwendung der Norm ISO 19600 unterstützt Organisationen dabei, ein wirksames CMS zu implementieren, das die Wahrscheinlichkeit von Regelverstößen durch Organisationsmitglieder reduziert. Als allgemein anwendbarer, branchenunabhängiger Standard kann die ISO 19600 selbstverständlich hierbei keine detaillierten Patentlösungen für einzelne Maßnahmen bieten. Es liegt schlussendlich an jeder Organisation selbst, sich anhand der in der Norm beschriebenen Elemente, auf Basis der Erfordernisse des eigenen Umfeldes und den Risiken, denen die Organisation ausgesetzt ist, jene systemischen Maßnahmen zu implementieren, die für die Organisation zweckmäßig sind. Die Norm bildet hierfür einen Rahmen für die Vollständigkeit und die Struktur der Maßnahmen. Auch darf die Einführung eines normgerechten Compliance Management Systems keine Einmalmaßnahme darstellen. Das System muss im Gegenteil ständig am Leben gehalten werden und an veränderte Bedingungen angepasst werden.

Es sollte abschließend betont werden, dass die Implementierung eines CMS und die Zertifizierung nach ISO 19600 keine Garantie dafür darstellt, dass alle Mitglieder der zertifizierten Organisation stets rechtskonform handeln. Ein CMS kann kriminelles Verhalten von Mitgliedern einer Organisation nicht gänzlich verhindern. Die Einrichtung eines CMS macht aber deutlich, dass die Organisation die Regeltreue seiner Mitarbeiter nicht dem Zufall überlässt und aktive Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung von rechtlichen Vorgaben ergreift.

Compliance muss täglich durch die Organisation und ihre Mitglieder gelebt werden. Eine externe Überprüfung und Zertifizierung des Systems, nach einem internationalen Standard, kann hierbei die Wirksamkeit des CMS entscheidend unterstützen.