

Food Compliance - Was neu und wichtig ist

Aktuell wird beim Thema Food Compliance oft vom „alten Wein in neuen Schläuchen“ gesprochen: ein alter Inhalt neu verpackt, eine alte Idee neu präsentiert, um einen Ladenhüter doch noch loszuwerden. Worum es bei Food Compliance geht, stellt Florian-Fritz Preuß dar.

Sicher ist: Compliance ist in aller Munde, kaum ein anderes Thema beschäftigte die Wirtschaft in den letzten Jahren so sehr. Handelt es sich tatsächlich um etwas noch nie Dagewesenes oder ist es vielmehr ein Modewort, mit dem Berater landauf, landab die Industrie zu beglücken versuchen? Unter Compliance versteht man – vereinfacht formuliert – die Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien sowie von freiwilligen Kodizes innerhalb der Unternehmen. Hintergrund dieser Entwicklung ist die zunehmende Tendenz, das Management für Verfehlungen haftbar zu machen. Bis vor wenigen Jahren waren Haftungsfälle im Management de facto nicht existent. Dies hat sich mittlerweile geändert. Damit einhergehend sind die Aufsichtsräte angehalten, wollen sie nicht selbst in Haftung genommen werden, ein Fehlverhalten des Managements im Rahmen des Haftungsrechts geltend zu machen.

Vorgaben

Der Geschäftsführer ist somit heute mehr denn je darauf angewiesen, dass das von ihm verantwortete Unternehmen gesetzes- und richtlinienkonform agiert. Dazu gehört die Erfüllung der formalen Voraussetzungen. Das heißt, die Verantwortlichen eines Unternehmens sichern sich nachweislich ab, dass sie den ihnen obliegenden Organisationsverpflichtungen nachkommen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang besonders das Unternehmen und sein spezifisches Betätigungsfeld. Zielt die „klassische Compliance“ unter anderem auf die Verhinderung von Korruptionsfällen und die Vermeidung von kartellrechtlichen Verstößen und den Datenschutz ab, so ergeben sich darüber hinaus – insbesondere im hochregulierten Bereich der Lebensmittelwirtschaft – eine Fülle weiterer rechtlicher, privatwirtschaftlicher und interner Vorgaben, denen der Lebensmittelunternehmer und vor allem der Geschäftsführer gerecht werden muss.

Die Lebensmittelbranche ist zutiefst reguliert. Das hat zur Folge, dass der Food Compliance relevante Bereich zu einem großen Teil rechtlich bereits fixiert ist: In unterschiedlichen Rechtsnormen fordert der Gesetzgeber

vom Lebensmittelunternehmer die Implementierung, Aufrechterhaltung und Überprüfung eines entsprechenden Organisationssystems. In Art. 17 Abs. 1 der Lebensmittelbasis-Verordnung (LM-Basis-VO 178/2002) heißt es hierzu: „Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer sorgen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen dafür, dass die Lebensmittel oder Futtermittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen, die für ihre Tätigkeit gelten, und überprüfen die Einhaltung dieser Anforderungen.“ Hiernach „müssen die Lebensmittelunternehmer also aktiv an der Anwendung des Lebensmittelrechts mitwirken, indem sie die Einhaltung dieser Anforderungen überprüfen. Diese allgemeine Anforderung hängt eng zusammen mit anderen Verpflichtungen, die sich aus spezifischen Rechtsvorschriften ergeben (zum Beispiel Umsetzung der Verfahren gemäß den HACCP-Grundsätzen bei der Lebensmittelhygiene).“ [Europäische Kommission, 26.01.2010, Leitlinien für die Anwendung der Art. 11, 12, 14, 17, 18, 19 und 20 der LM-Basis-VO 178/2002 über das allgemeine Lebensmittelrecht – Schlussfolgerungen des ständigen Ausschusses für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit, S. 13] Unternehmensseitig firmieren solche „Organisationssysteme“ unter „Qualitätsmanagement“ bzw. „Qualitätssicherung“ und beschreiben unter anderem Systeme, die sich mit der Kontrolle, Lenkung und Überwachung von Qualitäts- und sicherheitsbezogenen Prozessen befassen. Die Verantwortung in diesen Systemen geht jedoch über die Themen Produktsicherheit und Produktqualität spätestens seit Erlass der LM-Basis-VO hinaus.

Alter Wein – neue Schläuche?

Handelt es sich bei der Food Compliance doch um „Alten Wein in neuen Schläuchen“: quasi das um die Festlegung und Überprüfung administrativer Anforderungen ergänzte Qualitätsmanagementsystem?

Nein: Compliance beschäftigt sich übergeordnet mit der Sicherheit von Unternehmen und Entscheidern, wobei sich Qualitätsmanagement in erster Linie mit der Lebensmittelsicherheit und der Absicherung von Prozessen beschäftigt. Warum nimmt das Thema Compliance an Fahrt auf? Was hat sich verändert? Zunächst ist es notwendig, sich die aktuellen Rahmenbedingungen zu vergegenwärtigen, kommt doch eine zunehmende Haftbarmachung des

Managements und der hiermit korrespondierenden gestiegenen Anforderungen an die administrative- und organisatorische Absicherung nicht von ungefähr.

In den letzten Jahren hat die Branche einige Skandale überwinden müssen: Gammelfleisch, EHEC, Pferdefleisch oder vor Kurzem der Bayern-Ei-Skandal, immer begleitet von einem riesigen Medienecho. Zudem haben sich Lobbyorganisationen, wie etwa foodwatch, fest etabliert. Ferner rückt das Thema Ernährung für viele Verbraucher weiter in den Fokus; die weitgehende Entfremdung des Verbrauchers von der Lebensmittelproduktion tut ihr Übriges.

Darüber hinaus hat sich der äußerliche Rahmen durch eine Anpassung des Vollzug- und Unternehmensstrafrecht verändert.

Einmal beanstanden, dreimal kassieren

Zusammenfassend lässt sich attestieren: Die Branche steht unter stärkerer Beobachtung, als dies noch vor Jahren der Fall war. In den Fokus der Öffentlichkeit rücken damit auch die Überwachungsbehörden, insbesondere im Falle eines Skandals. Das bedeutet bei Verstößen gleichsam eine Verschärfung des Vollzugs. Auf diese Tendenz machte schon 2013 Rochus Wallau aufmerksam (siehe Backwelt 5/2013): „Wer die Praxis der Bußgeldsanktionen im Lebensmittelrecht beobachtet oder miterlebt, wird seit einiger Zeit gewisse Tendenzen ausmachen können: Die Zahl der Verfahren nimmt zu, in denen nicht mehr (nur) der/die ‚einfache Angestellte‘ das Sanktionsinteresse der Überwachungsbehörden im Rahmen von Bußgeldverfahren weckt. Es ist inzwischen üblich geworden, dass die Überwachungsbehörden die Delegationskette anlässlich eines Beanstandungsbefundes ‚nach oben zurückverfolgen‘ und alle (!) Kettenglieder mit einem Schlag zu Verfahrensbetroffenen machen.“ Mit der Konsequenz „einmal beanstanden, dreimal kassieren“.

Diese Möglichkeit eröffnet § 30 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Nach der sogenannten „Unternehmensgeldbuße“ kann gegen ein Unternehmen ein Bußgeld verhängt werden, wenn seitens des Managements bzw. der Leitungsebene eine Pflichtverletzung begangen wurde. Regelmäßig kommt dies bei Aufsichtspflichtverletzungen (§ 130 OWiG) vor. Demjenigen, der Aufgaben delegiert, obliegt zum einen die korrekte Auswahl und zum anderen auch die regelmäßige Kontrolle!

Aktuelle Situation

In den Zeiten von externen Zertifizierungen und zunehmenden Kundenaudits werden die Qualitätsmanagementsysteme oftmals so aufgebaut, dass der Auditor zufriedengestellt ist, das heißt, dass die Systeme zunehmend auf Fremdmeinung basieren und sich hierauf berufen wird.

Eine eigenständige Risikobeurteilung zur Festlegung der Maßnahmen, wie es auch der Gesetzgeber wünscht, fehlt zunehmend in den Betrieben.

So sind oftmals alle Prozesse organisiert und Maßnahmen festgelegt, aber ob diese auch im Haftungsfall greifen und ausreichend sind, ist teilweise infrage zu stellen. Daher ist zu hinterfragen, ob die derzeitigen organisatorischen Maßnahmen, namentlich die Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungssysteme, den veränderten Rahmenbedingungen noch gerecht werden, gilt doch der primäre Fokus der Qualitätsmanagement-/Qualitätssicherungssysteme der Überprüfung und Verbesserung der System-, Prozess- und Produktqualität in einer Organisation. Das Ziel eines Qualitätsmanagementsystems ist eine dauerhafte Verbesserung der Unternehmensleistung und nicht (nur) die Einhaltung interner Vorgaben und externer Normierungen. Das Thema Haftungsvermeidung wird Qualitätsmanagement-seitig allenfalls als positiver Nebeneffekt behandelt. Insoweit ist das Qualitätsmanagement den geänderten Rahmenbedingungen gegenüber nicht (mehr) „state of the art“.

Diesem Ansatz wird entgegengehalten werden, dass Qualitätsmanagement-Zertifizierungssysteme, zum Beispiel der IFS, durchaus auch überprüfen, ob der Unternehmer seinen Organisationspflichten nachkommt. Schaut man sich diese Standards genauer an, stellt man fest, dass gerade dieser Bereich von einer hohen standardisierten, summarischen und oberflächlichen Art der Überprüfung im Audit geprägt ist, das heißt, dass das Vorhandensein von Prozessen (auf dem Papier) geprüft wird, oft aber weniger die Umsetzung im Betrieb im Rahmen eines „cross checks“. Bei den Haftungsfragen mag es (auch) daran liegen, dass für eine solche Bewertung den Qualitätsmanagement-Abteilungen das notwendige (juristische) Spezialwissen fehlt.

Überflüssige Bürokratie?

An der soeben beschriebenen hohen Formalisierung und Standardisierung des Qualitätsmanagements und seiner Auditierungssysteme springt uns diese „Lücke im System“ sehr deutlich vor Augen. Neben den rein juristischen Themen trifft dies aber insbesondere auch das Qualitätsmanagement selbst. Lassen Sie mich dies

etwas provokant formulieren: Durch eine Vielzahl von Themen und die damit einhergehende Systematisierung und Formalisierung scheint es, als ob der Qualitätsmanager nur noch mit dem Vorrätig-Halten von Prozessbeschreibungen, dem Abarbeiten von Listen usw. beschäftigt sei. Gleichzeitig wird Qualitätsmanagement von vielen Beteiligten oftmals als Zwang und überflüssige Bürokratie empfunden. Der Blick für das Wesentliche scheint verloren gegangen zu sein. Die wesentlichen Aspekte des Qualitätsmanagers gilt es daher wieder verstärkt in den Fokus zu nehmen. Moderne Qualitätsmanagementsysteme verfügen über ein Wissensmanagement zur Aufnahme von aktuellen Themen am Markt, ebenso aber auch über ein Issue-Management, um die richtigen Priorisierungen und Maßnahmen zu ergreifen. Nur mit dieser Vorarbeit können Qualitätsmanagementsysteme risikoorientiert aufgebaut und mit der Unternehmensstrategie verknüpft werden und somit auch den Betrieb absichern.

Qualitätsmanagement ist und bleibt Führungsaufgabe

Die Leitungsebene ist daher gut beraten, sich nicht auf die „Scheinsicherheit“ einer Zertifizierung zu verlassen, sondern – gerade vor dem Hintergrund der Haftung – sich ein genaues Bild zu machen. Das heißt die vom Qualitätsmanagementsystem oftmals nicht vertieft behandelten juristisch/administrativen Maßnahmen, zum Beispiel Fragen der ordnungsgemäßen Delegation zu revidieren und dabei auch der Frage nachzugehen, ob die Führungskraft im Falle einer Delegation auch ihrer Kontrollpflicht nachkommt und welche Maßnahmen sie (dokumentiert) im Falle von Verstößen vorgenommen hat. Für den Bereich des „klassischen“ Qualitätsmanagement bedeutet dies, dass die Unternehmensverantwortlichen das Qualitätsmanagementsystem mit „Blick auf drohende juristische Konsequenzen“ nochmals neu bewerten und vor allem den eigenen risikoorientierten Ansatz bei der Beurteilung und Festlegung von Maßnahmen verfolgen. Insbesondere das Involvement der Führung wird von Behördenseite immer stärker beleuchtet.

In beiden Fällen kann hier auf externe Beratung mit einem unverfälschten Blick des Prozessfachmanns zurückgegriffen werden, gerade wenn es um Cross-Checks im Betrieb geht; bei entsprechender personeller Ausstattung kann dies selbstredend auch inhouse durchgeführt werden.

Fazit

Sie sehen: Die bestehenden Qualitätsmanagementsysteme sind nicht der Weisheit letzter Schluss, sondern müssen sich den geänderten

Rahmenbedingungen anpassen. Insbesondere das sich verschärfende Haftungsregime drängt hier auf neue Wege. Food Compliance ist also nicht deckungsgleich mit Qualitätsmanagement. Es füllt vielmehr die Lücken, die das Qualitätsmanagement mit Blick auf die Haftung offengelassen hat und beschreibt einen Prozess zur Absicherung der Führungskräfte!

Dieser Artikel ist erschienen in: QM! Heft 3-2017

Haben Sie Fragen zum Artikel oder wollen Sie Ihre Mitarbeiter schulen?

Wir freuen uns über Ihren Anruf oder Ihre E-Mail:

☎ **+49 661 25181-050**

✉ **info@quant-qs.de**

Haftungsausschluss: Obgleich dieses Merkblatt sorgfältig erstellt wurde, kann keine Haftung für Fehler oder Auslassungen übernommen werden. Es stellt keinen Rechtsrat dar. Die jeweils aktuellen Rechtsnormen sind zu beachten. (Stand: Oktober 2017)