

**Stellungnahme  
der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS)  
zum Gutachten  
„Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur  
05/2016; Projekt Nr. 25/15“**

Berlin, 2. August 2016

## Inhalt

I.	Allgemeine Würdigung des Anliegens einer Evaluationsstudie .....	3
II.	Ziele des vorliegenden Gutachtens „Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur“ .....	4
III.	Zentrale Aussagen zum Rechtsstatus der DAkkS und zur Zusammenarbeit mit Befugnis erteilenden Behörden (BeB) in Deutschland .....	5
IV.	Stellungnahme und Bewertung der DAkkS.....	6
1.	Methodische Kritik zum Gutachten „Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur“ .....	6
2.	Richtigstellung ausgewählter Ergebnisse des Gutachtens.....	7
V.	Weiterer Umgang mit den Ergebnissen des Gutachtens.....	17
1.	Einrichtung einer Abteilung zur Entwicklung neuer Geschäftsbereiche (S. 87) .....	17
2.	Entwicklung in den Bereichen des Drittlandgeschäfts (Seite 109 ) .....	18
3.	Ausbau des Fortbildungsangebotes (Seite 109) .....	18

## I. Allgemeine Würdigung des Anliegens einer Evaluationsstudie

Die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkkS) begrüßt Evaluationsstudien zur Bewertung des deutschen Akkreditierungswesens und zur Arbeitsweise der DAkkS. Insbesondere setzt sich die DAkkS nachdrücklich für einen regelmäßigen wissenschaftlichen Vergleich der Arbeitsweisen von Akkreditierungsstellen innerhalb der Europäischen Union ein. Sie unterstützt zu diesem Zweck seit über zwei Jahren ein Forschungsprojekt der **Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM)** zur regelmäßigen Erstellung von Vergleichsstudien zu den Strukturen der Akkreditierung im europäischen Vergleich.

Die DAkkS versteht Evaluationsstudien und Vergleiche zwischen den Akkreditierungsstellen als wichtige Informationsquelle zur Identifizierung von Verbesserungspotenzialen in einem hoch dynamischen, regulatorischen Umfeld. Die Organisationprozesse einer Akkreditierungsstelle unterliegen einem ständigen Anpassungsprozess, um sich auf *neue Risiken*, *neue technische Erkenntnisse* und *neue regulatorische Anforderungen* einstellen zu können.

Das methodische Mittel der externen vergleichenden Evaluierung kann diesen Lernprozess unterstützen, Klärungsbedarfe benennen sowie durch den Vergleich mit anderen europäischen Organisationen und Systemen neue Erkenntnisse für den deutschen Kontext gewinnen.

Die DAkkS hat sich intensiv mit dem vorliegenden Gutachten auseinandergesetzt. Auch wenn an einigen Stellen nachfolgend erhebliche Kritik an dem Gutachten zu üben sein wird, sollen diese Kritikpunkte als **konstruktiver Beitrag zur Diskussion** verstanden werden. Wir möchten insbesondere auf die unter **Kapitel V** dargestellten Empfehlungen der Gutachter hinweisen, die aus Sicht der DAkkS volle Unterstützung finden und sich teilweise bereits in der Umsetzung befinden.

## II. Ziele des vorliegenden Gutachtens „Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur“

Das vorliegende Gutachten von Prof. Ensthaler (TU Berlin), Prof. Gesmann (TU Chemnitz) sowie Prof. Zink (TU Kaiserslautern) wurde im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) erstellt.

Als Zielstellungen teilen die Autoren folgendes mit:

- 1) „Es ist zu untersuchen, ob mit der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS), die Anforderungen des europäischen Rechts erfüllt wurden.
- 2) Weiterhin soll untersucht werden, ob es ggf. Optimierungsmöglichkeiten gibt; dabei wird von einer Wechselwirkung von administrativen und bürokratischen Wirkweisen sowie deren Kosten ausgegangen.
- 3) Sie wird mit der Frage fortgesetzt, ob die DAkkS in Rechtsform und Funktionsweise den europarechtlichen Vorgaben bzw. denen des Akkreditierungsstellengesetzes entspricht. Dabei sollen auch Alternativen genannt und mit der DAkkS in rechtlicher und ökonomischer Sicht abgeglichen werden.
- 4) Weiterhin werden die bedeutsamen Organe und Gremien der DAkkS im Hinblick auf die Übereinstimmung mit dem Akkreditierungsstellengesetz und vor allem in Übereinstimmung mit der europäischen Verordnung (EG) 765/2008 untersucht. Besondere Bedeutung wird dabei auch der Aufgabenbereich des Akkreditierungsbeirats (AKB) zur Regelfindung haben.
- 5) Akkreditierung steht im europäischen Kontext; die von einer ordnungsgemäß eingerichteten und unterhaltenen Akkreditierungsstelle erteilten Akkreditierungen sichern die Anerkennung der entsprechenden Konformitätsbewertungsstellen (KBS) im gesamten Binnenmarkt. Es ist daher von Bedeutung, wie andere europäische Akkreditierungsstellen auf der Grundlage der Verordnung (EG) 765/2008 eingerichtet sind. Dies wird anhand von **repräsentativen** Beispielen untersucht.
- 6) Im Rahmen einer ökonomischen Analyse soll dann noch einmal die Organisationsform der DAkkS im Vergleich zu anderen Organisationsformen bewertet werden.
- 7) Weiterhin werden in dieser ökonomischen Analyse auch die Organisationsstrukturen der DAkkS untersucht und bewertet. Sie werden insbesondere mit einer sog. funktionsorientierten Organisationsstruktur abgeglichen. In einer SWOT-Analyse werden die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der DAkkS herausgestellt“ (vgl. Seite XVII und Seite 2 [Seite 1 fehlt sic!]).

### III. Zentrale Aussagen zum Rechtsstatus der DAkkS und zur Zusammenarbeit mit Befugnis erteilenden Behörden (BeB) in Deutschland

Die Gutachten haben folgende wesentliche Feststellungen getroffen:

- „Das europäische Recht erlaubt die Übertragung der Akkreditierungsaufgaben auf eine privatrechtliche Organisation, soweit die Einflussnahme des Staates sichergestellt ist. **Dies ist im Zusammenhang mit der Beleihung gegeben. Die Beleihung der DAkkS erfüllt die Anforderungen des deutschen Verwaltungsrechts, wie sie vom Bundesverwaltungsgericht konkretisiert wurden**“(S. II).
- „Durch die Diskussion der Vor- und Nachteile der alternativen Rechtsformen kommt man aus ökonomischer Perspektive zu dem Schluss, dass **die derzeitige Organisation als GmbH die Aufgabenerfüllung der DAkkS am besten unterstützt**. Daher erscheint eine komplette Re-Organisation auf Ebene der Rechtsform nicht empfehlenswert (S.44). **Aus ökonomischer Sicht kommt die Studie zu dem Ergebnis, die aktuelle Rechtsform der DAkkS mit der derzeitigen Gesellschafterstruktur beizubehalten**“ (S.III).
- „Im Ergebnis verhält es sich so, dass **die Zusammenarbeit von DAkkS und Befugnis erteilender Behörde** beim Akkreditierungsverfahren auf der Grundlage der europäisch-rechtlichen Vorgaben zutreffend im AkkStelleG geregelt ist; **es wird nicht gegen die Verordnung (EG) 765/2008 verstoßen**. Es ergeben sich auch aus den erörterten Kooperationen zwischen BeB und DAkkS keine mit dem deutschen Verwaltungsrecht nicht zu vereinbarenden Verwaltungshandlungen“ (S. 59).

#### IV. Stellungnahme und Bewertung der DAkkS

Die Deutsche Akkreditierungsstelle nimmt nachfolgend in dieser Stellungnahme nicht zu allen im Gutachten aufgeworfenen Fragestellungen inhaltlich Stellung, sondern beschränkt sich zunächst auf solche Teile des o.g. Gutachtens, welche die **DAkkS** unmittelbar betreffen.

##### 1. **Methodische Kritik zum Gutachten „Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur“**

Die oben unter **Kapitel II** dargestellten Zielstellungen des Gutachtens sind nach Einschätzung der DAkkS, insbesondere zu den Punkten 2 und 4 bis 7, nicht vollständig erreicht worden, wie sich aus den nachfolgenden Darstellungen im Einzelnen ergibt. Insbesondere die ökonomischen Bewertungen im Teil H des Gutachtens sind nicht verwendbar.

Die kritisierten Bereiche des Gutachten leiden an einer Vielzahl methodischer und inhaltlicher Mängel, die zum Teil zu gravierenden Fehleinschätzungen bei den Autoren geführt haben. Viele der Mängel hätten einfach dadurch vermieden werden können, dass bestimmte Sachverhaltsfragen bzw. Tatsachen über Abläufe im Bereich der Akkreditierung, zur Aufbauorganisation und zu den Prozessen in der DAkkS sowie zu betriebswirtschaftlichem Zahlenmaterial bei der DAkkS erfragt worden wären. Dies wäre auch aus wissenschaftlicher Sicht zur Validierung externer Datenerhebungen zwingend erforderlich gewesen.

Warum dies nicht erfolgte, kann nicht nachvollzogen werden, denn wie oben unter **Kapitel I** ausgeführt unterstützt die DAkkS die Zielstellungen einer wissenschaftlichen Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur nachdrücklich. Es dürfte beispiellos sein, dass ein so umfangreiches Gutachten (136 Seiten) zu einer konkreten Gesellschaft, mit behördlichen Aufgaben, im Geschäftsbereich des BMWi, ohne jede Beteiligung, Informationsbeschaffung oder Nachfrage beim Untersuchungsobjekt auskommen will. Auch in einem die Studie begleitenden Gremium wurde kein Vertreter der DAkkS beteiligt, sodass auf Seiten der DAkkS auch keine Möglichkeit bestand, proaktiv Unterstützung für das Gelingen des Gutachtens zu leisten.

Neben den dadurch gehäuften auftretenden fehlerhaften Darstellungen, sind weite Teile des Gutachtens entweder gänzlich unbelegt im Hinblick auf die verwendeten Quellen oder basieren auf nicht validierten oder unzureichenden empirischen Daten.

Es wird an vielen Stellen im Gutachten auch nicht hinreichend klargestellt, in welchen Fällen die Autoren lediglich Vermutungen anstellen, auf denen dann teilweise auch Empfehlungen basieren.

Die wissenschaftliche Nachvollziehbarkeit der durch die Autoren aufgestellten Schlussfolgerungen und Empfehlungen, ist deshalb in weiten Teilen des Gutachtens nicht möglich. Das vorliegende Gutachten entspricht deshalb nicht in Gänze den Anforderungen an wissenschaftliche Arbeiten der beteiligten Universitäten. So wird beispielsweise nach § 1 der Rechtsverordnung der Technischen Universität Chemnitz „Grundsätze zur Sicherung guter

wissenschaftlicher Praxis (...)“ in § 1 (...) verlangt: „Zu den Anforderungen guter wissenschaftlicher Praxis gehören insbesondere:

- 1. Resultate der Forschung zu dokumentieren und Ergebnisse zu hinterfragen,**
- 2. alle verwendeten Informationsquellen nachzuweisen (..),“**

Diese Anforderungen wurden nicht vollständig beachtet und in Teil H weitgehend außer Ansatz gelassen, was den Wert des Gutachtens insgesamt deutlich schmälert.

## **2. Richtigstellung ausgewählter Ergebnisse des Gutachtens**

Die DAkKS ist grundsätzlich der Auffassung, dass auch dann, wenn eine wissenschaftliche Bewertung oder Analyse nicht geteilt wird, diese zunächst als abweichende Sichtweise anzunehmen ist und es im Normalfall keiner Stellungnahme an den Auftraggeber des Gutachtens bedarf. Für das hier vorliegende Gutachten sieht sich die DAkKS jedoch wegen der oben genannten Mängel gezwungen, nachfolgend zu

**insgesamt 4 Einzelpunkten,**

die für die **Funktionsweise des Akkreditierungssystems** und die **innere Organisation der DAkKS** wesentlichen sind, eine Richtigstellung vorzunehmen.

### **a) Zur Handlungsempfehlung für Regeln internationaler Organisationen V, Nr. 3 (Seite VI)**

Die Autoren schlagen folgendes vor:

„Regeln internationaler Organisationen (EA-, ILAC- und IAF-Regeln) haben ebenfalls den Prozess der Regelermittlung und -bestätigung nach dem neu justierten Regelermittlungskonzept zu durchlaufen. **Die derzeit praktizierte pauschale Fiktion, welche Regeln internationaler Organisationen automatisch zu Regeln des AkkStelleG macht, [ist] aufzugeben“.**

### **Die DAkKS stellt dazu klar:**

Soweit die Autoren vorschlagen, die Regeln von EA-, ILAC- und IAF vor Anwendung durch die DAkKS, einem materiellen **nationalen Nachprüfungsverfahren beim AKB** zu unterwerfen, lassen die Autoren erkennen, dass sie offenbar die völkerrechtlichen Regeln zur internationalen administrativ-technischen Zusammenarbeit, in internationalen Organisationen in ihre Überlegungen nicht einbezogen haben.

Daneben verkennt der Vorschlag insgesamt die Funktionsprinzipien der internationalen gegenseitigen Anerkennung im Bereich der Akkreditierung in der EU und die sich aus dem TBT- und SPS-Übereinkommen (der WTO-Rechtsordnung) ergebenden Implementierungspflichten für internationale Standardisierungsergebnisse (vgl. zum Ganzen für viele *C. Tietje*, Internationalisierten Verwaltungshandeln, Duncker & Humblot; *Terhechte*; Verwaltungsrecht der Europäischen Union; Nomos).

Die vorgeschlagene Umsetzung eines nationalen Nachprüfungsverfahrens durch den AKB, könnte zudem einen falschen Anschein protektionistischer Zielstellungen erwecken, was unbedingt vermieden werden sollte.

Den von den internationalen Organisationen EA, ILAC und IAF verwalteten Gegenseitigkeitsabkommen (MLA's) ist die DAkkS **völkerrechtlich bindend beigetreten** (internationales exekutives Verwaltungsabkommen gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG), um eine **internationale, gegenseitige Anerkennung** der deutschen Akkreditierung zu ermöglichen, was nur erreicht werden kann, wenn die international und europäisch harmonisierten Regeln für Akkreditierung (als antizipierte Sachverständigengutachten oder Normen), auch zur Grundlage der nationalen Akkreditierungspolitik gemacht werden.

Die DAkkS ist zudem als nationale Akkreditierungsstelle gemäß Art. 10 Abs. 1 VO (EG) 765/2008 **europarechtlich verpflichtet** sich der Bewertung durch die Europäische Kooperation für Akkreditierung (EA), gemäß den Regeln der EA nach Art. 13 Abs. 2 lit. a) der Verordnung (EG) 765/2008 zu unterziehen.

Zu diesem Zweck ist die DAkkS (wie alle Akkreditierungsstellen in Europa) der EA als Mitglied beigetreten und hat damit die Regeln der EA verbindlich anerkannt (vgl. Art. 4 Abs. 10 VO (EG) 765/2008).

Zudem weist die DAkkS daraufhin, dass die Mitgliedschaft im EA-MLA auch die Anerkennung in weiteren Regionen, die Unterzeichner des EA-MLA's sind, ermöglicht (z.B. EFTA/Canada/etc.).

Diese EA-Regeln sind Grundlage der einheitlichen Bewertung der Akkreditierungsstellen in der EU (vgl. Art. 10 Abs. 4 u. 5 VO (EG) 765/2008) und damit auch die Grundlage der rechtlich durch die VO (EG) 765/2008 und VO (EG) 746/2008 angeordneten **gegenseitigen Anerkennung** von Akkreditierung und Konformitätsbewertungsergebnissen **innerhalb der EU**.

Die Verpflichtungen in Art. 4 Abs. 10; Art. 10 Abs. 1 und Abs. 4 VO (EG) 765/2008 genießen sekundärrechtlichen Geltungsvorrang vor dem nationalen Recht.

Denkt man den Vorschlag konsequent zu Ende, zeigt sich auch dessen praktische Undurchführbarkeit, da eine dann denkbare **nationale Ablehnung** einer EA-, ILAC- oder IAF-Regel durch den AKB, im Ergebnis zum Nichtbestehen der Peer-Evaluation führen würde.

**Damit wäre dem Deutschen Akkreditierungssystem insgesamt die Grundlage entzogen!**

Wie sich aus Art. 11 Abs. 2 VO (EG) 765/2008 ergibt, setzt nämlich die Anerkennung auch innerhalb der EU eine „**erfolgreiche Beurteilung unter Gleichrangigen**“ voraus. Werden die Regeln von EA, ILAC oder IAF also verletzt, wäre eine **internationale Anerkennung** nicht mehr gewährleistet.



Völlig unerwähnt bleibt von den Autoren zudem, dass die Interessen Deutschlands völkerrechtlich beim Abschluss internationaler exekutiver Verwaltungsabkommen durch die DAkKS dadurch gewahrt werden, dass die DAkKS bei den Entscheidungen dieser Organisationen und damit auch an den Regeln dieser internationalen Organisation durch **Stimmrechte** mitwirkt.

Gemäß § 5 AkkStelleGBV vertritt die Akkreditierungsstelle in der nach Artikel 14 der VO (EG) Nr. 765/2008 anerkannten Stelle (EA) sowie in internationalen Akkreditierungsorganisationen (insbesondere ILAC/IAF) die **deutschen Akkreditierungsinteressen** unter Beachtung von § 5 Absatz 2 Nummer 4 des Akkreditierungsstellengesetzes. Danach hat der **Akkreditierungsbeirat (AKB) beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** die Aufgabe, die **deutsche Vertretung und Haltung** für die Sitzungen der Europäischen Kooperation für Akkreditierung zu koordinieren.

D.h. **eine Nachprüfung der Regeln durch den AKB ist weder zulässig noch erforderlich**, denn der Akkreditierungsbeirat oder die Fachaufsicht haben die **deutsche Position bei der Abstimmung in den internationalen Organisationen** verbindlich koordiniert.

**Diese Stimmabgabe ist als Deutsche Position bindend.** Ein Änderungsbedarf am Verfahren ist nach Einschätzung der DAkKS nicht ersichtlich.

**b) Zum Bereich Akkreditierungsausschuss**

Die Autoren führen aus: (Seite 26-28)

„C. Unabhängigkeit der Akkreditierungsentscheidung innerhalb der DAkKS

2.) Die Regelungen über den Akkreditierungsausschuss (Ziffer 13, insbes. Ziffer 13.1 des Vertrages) enthalten **keine Vorschriften zur Unparteilichkeit**; die entsprechenden Anforderungen sind in den Vertrag aufzunehmen.“

**Die DAkKS stellt klar:**

Es besteht **kein Regelungsdefizit im Gesellschaftsvertrag** der DAkKS. Der Akkreditierungsausschuss ist ein Organ der Gesellschaft DAkKS. Die entsprechende Regelung befindet sich in Ziffer 2.2 des Gesellschaftervertrages. Dort heißt es:

**„Die Gesellschaft arbeitet unabhängig, objektiv und unparteilich.“**

Die Autoren führen weiter aus: (Seite 26-28):

„3.) Weiterhin ist nicht geregelt, ob der Ausschuss weitere Aufgaben

wahrnehmen soll. Es ist nicht geregelt, ob der Ausschuss generell für das Akkreditierungsverfahren und die Akkreditierungsentscheidung mit Bindungswirkung im Innenverhältnis zuständig sein soll und nicht nur für die sog. sensiblen Bereiche des § 1 Absatz 2 Satz 2 AkkStelleG. Die Entscheidung darüber steht nach der Regelung im Gesellschaftsvertrag (Ziffer 13.3) auch allein der Geschäftsführung zu.

In den „Allgemeinen Regeln zur Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen“ (vom 29.08.2012) wird unter Ziffer 3.3.1 („Entscheidung zur Akkreditierung“) dann geregelt: „Ausgehend von den Empfehlungen des Begutachterteams trifft der AkA im Innenverhältnis die Entscheidung zur Akkreditierung für diesen Fachbereich“. Damit hat die Geschäftsführung sich in Übereinstimmung mit europäischen Stellen dahingehend festgelegt, dass der Ausschuss im Innenverhältnis die Entscheidung zur Akkreditierung trifft.

**Insoweit bestehen rechtsfehlerhafte Regelungslücken.** Erforderlich ist, diese Regelung wegen der Transparenz nach außen und der absoluten Bindungswirkung für die DAkkS – Organe auch in das AkkStelleG aufzunehmen. Eine Korrektur bzw. Anpassung im Vertrag ist dann erforderlich, um Kongruenz zwischen Gesetz und vollziehendem Gesellschaftsvertrag herzustellen.“

#### **Die DAkkS stellt klar:**

Es bestehen **keinerlei** Regelungslücken im Hinblick auf den AkA. Weder im Gesetz noch im Vertrag.

Insbesondere ist die festgelegte Befugnis (und damit das „Fehlen“ einer entsprechenden Verpflichtung) für die Geschäftsführung in Ziffer 13.3 des *Gesellschaftsvertrages*, die *Tätigkeit des AKA auf alle Akkreditierungsentscheidungen zu erstrecken nicht „rechtsfehlerhaft“*.

Es besteht zunächst eine umfassende gesetzliche Regelung in § 10 Abs. 1 Nr. 3 AkkStelleG. Dort heißt es:

***„Die Beleihung ist nur zulässig, wenn die zu beleihende juristische Person des Privatrechts einen Akkreditierungsausschuss eingerichtet hat, der im Innenverhältnis in den in § 1 Absatz 2 Satz 2 genannten Bereichen die Akkreditierungsentscheidung trifft. Bei dessen Besetzung ist sicherzustellen, dass zwei Drittel der Mitglieder aus sach- und fachkundigen Personen, die Angehörige der die Befugnis erteilenden Behörden sind, berufen werden. Dazu sind den in § 8 Absatz 1 genannten Bundesministerien entsprechende Entsenderechte einzuräumen, die sie unter Einbeziehung der nach § 5 Absatz 8 zuständigen Fachbeiräte ausüben.“***

Außerhalb des gesetzlich Sonderbereichs nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 AkkStelleG besteht **keine** rechtliche Verpflichtung einen AkA einzurichten.

Dies ist auch nicht angezeigt, denn gemäß Art 8 Nr. 3 VO (EG) 765/2008 i.v.m. Punkt 4.3.5 DIN EN ISO/IEC 17011 muss die Akkreditierungsstelle nur sicherstellen, dass jede Entscheidung über die Akkreditierung durch kompetente Personen **oder** Gremien erfolgt.

Die Akkreditierungsstelle darf also entweder ein „Gremium“ oder „kompetente Personen“ mit der Entscheidung betrauen, die nicht an der Begutachtung mitgewirkt haben. Die Akkreditierungsstelle verfügt also über ein **Optionsrecht**. Genau diese Normanforderung ist gesetzlich und im Gesellschaftsvertrag der DAkkS **zutreffend abgebildet** worden.

Das Entscheidungsrecht, ob ein Gremium (AkA) die Akkreditierungsentscheidung trifft oder ob die Entscheidung durch kompetente Personen, die nicht Begutachter waren, getroffen wird obliegt zu Recht der Geschäftsleitung, denn dies entspricht der Normanforderung.

Diese Flexibilität ist normgerecht und sinnvoll und sollte auch zukünftig erhalten bleiben, um ggf. auf sektorale oder regulatorische Besonderheiten reagieren zu können.

Es sind nach Einschätzung der DAkkS keine weitergehenden gesetzlichen Regelungen notwendig.

Unabhängig von dieser **rechtlichen Richtigstellung**, stellt die DAkkS aber klar, dass ausnahmslos alle Akkreditierungsentscheidungen in der DAkkS seit 2010, durch verfahrensbezogen gebildete Akkreditierungsausschüsse (AkA's) getroffen worden sind und sich dieses System nach Einschätzung der DAkkS, gerade im Hinblick auf eine unabhängige und nur an fachlichen Anforderungen ausgerichtete Entscheidungsfindung, sehr bewährt hat.

Es ist insofern nicht nachvollziehbar, woher die Autoren ihre Bedenken zum AkA speisen. Empirisch nachweisbar ist seit 2010 **keine einzige Beschwerde** zu Zweifeln an der Unabhängigkeit oder Effizienz des AkA bei der Beschwerdestelle der DAkkS (gemäß Punkt 5.9 DIN EN ISO/IEC 17011) erhoben worden. Die DAkkS sieht deshalb keinen Anpassungsbedarf im Bereich AkA.

Die Autoren führen weiter aus: (Seite 26-28)

„4.) Es ist zumindest fraglich, ob allein der Geschäftsführer die Mitglieder des AkA bestimmen sollte, weil der Geschäftsführer - wie ausgeführt - in **vielen Bereichen in Abhängigkeit insbesondere zum Aufsichtsrat steht**. (...)

Eine privatrechtlich organisierte Stelle, die nicht nur staatliche Mitglieder hat, muss den Organisationsbereich und den Bereich generell die Akkreditierung fördernder Maßnahmen von dem eigentlichen Akkreditierungsbereich trennen. Trennung bedeutet Besetzung dieser Organisationseinheit mit Mitgliedern, die die Gewähr für Unparteilichkeit bieten und die vollumfänglich weisungsunabhängig sind.

Die Organisationsstruktur der DAkKS ist dem anzupassen. Dazu sind, wie beschrieben, eine Gesetzesänderung und eine Anpassung des Gesellschaftsvertrages erforderlich. Auch die „Allgemeinen Regeln zur Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen“ wären anzupassen.

Die Akkreditierungsentscheidung mit der Wirkung im Innenverhältnis kann sicher auch von einem Organ dieser Stelle getroffen werden; die Mitglieder dieses Organs dürfen aber zur Gewährleistung der (objektiven) Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit der Mitglieder nicht von der Geschäftsführung allein bestellt werden. **Die Mitglieder des AKA sollten im Einvernehmen zwischen Geschäftsführung und den die Fachaufsicht führenden Ministerien bestellt werden.“**

### **Die DAkKS stellt klar:**

Diese Feststellungen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen sind in mehrerer Hinsicht offensichtlich unzutreffend:

1. Die Geschäftsführung steht in **akkreditierungsrechtlichen Fragen nicht in Abhängigkeit zum Aufsichtsrat**. Zunächst hat der fakultative Aufsichtsrat einer GmbH schon nach den gesellschaftsrechtlichen Regelungen des GmbHG keinerlei Weisungsbefugnisse gegenüber dem Geschäftsführer. Auch ein einzelner Gesellschafter hat keine Weisungsrechte gegenüber der Geschäftsleitung. Weisungen an die Geschäftsleitung können nur durch ordentlichen Beschluss der **Gesellschafterversammlung** gemäß § 37 Abs. 1 GmbHG ergehen. Dies setzt entsprechende Mehrheitsverhältnisse voraus.
2. Der Gesellschaftsvertrag der DAkKS hat dem Aufsichtsrat auch keine Weisungsrechte gegenüber der Geschäftsführung übertragen. Ganz im Gegenteil regelt der Gesellschaftsvertrag der DAkKS in Ziffer 8.4:

***„Der Aufsichtsrat darf im Rahmen seiner Tätigkeiten auf Akkreditierungsentscheidungen keinen Einfluss nehmen“***

Auch die sonstigen Bedenken der Autoren zum AKA beruhen offensichtlich darauf, dass die wesentlichen organisatorischen Regelungen **UP.42.1** (Bestellung Akkreditierungsausschuss) und **42.1 SD 013** (Geschäftsordnung des Akkreditierungsausschusses) von den Autoren nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden sind, sondern lediglich auf 71 SD 0 001 Bezug genommen wird.

Soweit die Autoren dennoch meinen, dass die Wirtschaft in problematischer Weise im Aufsichtsrat Einfluss auf die Akkreditierungsstelle nehmen kann, ließe sich ein solches Problem nach Einschätzung der DAkKS **nicht sinnvoll durch eine Veränderung bei der Bestellung der Personen**, die für **einen AKA** in Frage kommen können, lösen. Denn eine Einflussnahme könnte nur dadurch konstruiert werden, dass der Aufsichtsrat auch über die Ausstattung

der DAkkS mit personellen Ressourcen und Budget entscheiden kann und damit eine indirekte oder mittelbare Einflussnahme möglich erscheinen könnte.

Sollte ein solches Problem bestehen, könnte dies aber **nicht** durch Veränderungen im AkA abgestellt werden. Vielmehr müsste eine Lösung in der **Zusammensetzung des Aufsichtsrates** gesucht werden.

Die DAkkS **teilt die Auffassung der Autoren** aber insoweit, dass es auch nach Einschätzung der DAkkS problematisch ist, dass **direkte Interessenvertreter von Konformitätsbewertungsstellen** in den Aufsichtsrat der DAkkS berufen worden sind. Daraus ergibt sich (unabhängig davon, dass tatsächliche Gefährdungen für die Unabhängigkeit nicht bestehen) der zu vermeidende **Anschein von möglicher Einflussnahme der überwachten Organisationen auf den Überwacher**.

Dieser unerwünschte falsche Anschein könnte vermieden werden, wenn der Gesellschafter der Wirtschaft (BDI), nur noch Personen in den Aufsichtsrat entsenden würde, die nicht zugleich die überwachten Organisationen vertreten.

Um dennoch den Sachverstand auch dieser Organisationen angemessen einzubinden und auch deren Interessen effektiv anzuhören, könnten deren **Teilnahmerechte im Beirat verstärkt** werden, wenn dafür eine **Mitwirkung im Aufsichtsrat unterbunden** wird.

Bei dieser Lösung behielte die Wirtschaft die ihr zustehenden Entsenderechte als Gesellschafter in den Aufsichtsrat und dennoch würde der falsche Anschein einer möglichen Einflussnahme durch Konformitätsbewertungsstellen auf den Überwacher vermieden werden können, weil Budget und Personalbemessungsfragen im Beirat **nicht** verhandelt werden.

Die Autoren behaupten weiter: (Seite 26-28)

„4. Dadurch wird auch der **staatlichen Einflussnahme** Rechnung getragen, wie dies nach der Verordnung (EG) 765/2008 **verlangt ist.**“

#### **Die DAkkS stellt klar:**

Es handelt sich um ein Fehlzitat. Die Verordnung (EG) 765/2008 verlangt an **keiner Stelle** eine staatliche Einflussnahme auf die Akkreditierungsentscheidung. Ganz im Gegenteil, hat **jede Einflussnahme** auf die Akkreditierungsentscheidung zu unterbleiben. Deshalb ist sowohl **staatliche** wie **private Einflussnahme** jeder Art zu unterbinden.

Die Autoren behaupten daneben: (Handlungsempfehlung VI, Nr. 2; Seite VII)

„Weiterhin könnte durch ein alternatives Verfahren der Entscheidungsfindung im AkA **anstelle eines Umlaufverfahrens** die Dauer des Akkreditierungsprozesses verkürzt werden“.

### **Die DAkkS stellt klar:**

Die Autoren haben offensichtlich nicht erkannt, dass der AkA keine allgemeine Versammlung darstellt, sondern **je Akkreditierungsverfahren** zusammengestellt wird vgl. Regelungen **UP.42.1** (Bestellung Akkreditierungsausschuss) und **42.1 SD 013** (Geschäftsordnung des Akkreditierungsausschusses).

Das Umlaufverfahren stellt gegenüber einem Verfahren mit festen AkA-Sitzungen in Präsenz bereits eine erhebliche Zeit- und Kostenoptimierung dar. Die DAkkS praktiziert einen parallelen Umlauf, d.h. alle AkA-Mitglieder erhalten die Unterlagen zur Entscheidung nicht seriell von einem zum nächsten Mitglied, sondern parallel mit fester Entscheidungsfrist (Sternverfahren). Das Ergebnis wird von der DAkkS entsprechend der Regeln konsolidiert.

Weshalb eine Präsenzverpflichtung für mehrere tausend Entscheidungen pro Jahr, die zudem noch mit erheblichen zusätzlichen Reisekosten verbunden wäre, einen Vorteil gegenüber dem Umlaufverfahren darstellen soll, erklärt das Gutachten nicht und bleibt im Ergebnis paradox.

Weiterhin weist die DAkkS darauf hin, dass die Autoren auch übersehen haben, dass nach den o.g. Regelungen der DAkkS sogar die Möglichkeit besteht **Teilakkreditungsentscheidungen** mit **Teil-AkA's** zu erwirken. Dadurch wurde gerade bei komplexen Verfahren die Entscheidungsfindung weiter beschleunigt und von Netzwerkproblemen in Großverfahren entkoppelt.

Die Abschaffung des Umlaufverfahrens wäre ein **deutlicher Rückschritt** zum Status Quo und würde zu erheblichen Mehrkosten und **deutlichen Verfahrensverzögerungen** führen.

Auch für diesen Punkt, gehen die Autoren nicht auf die Ergebnisse der Bewertungen aus in- zwischen zwei Peer Evaluationen (2010/2014) durch die European co-operation for Accreditation (EA) ein. In keiner der Prüfungen durch EA wurde die Verfahrenslänge der AkA-Entscheidungen beanstandet.

Auch in den Beschwerdeverfahren gemäß Punkt 5.9 DIN EN ISO/IEC 17011 sind der DAkkS keine Erkenntnisse bekannt geworden, dass der Entscheidungsprozess des AkA zur Verzögerung von Verfahren geführt hätte.

**c) Zum Bereich Beirat (Seite 35)**

Die Autoren führen aus:

„Im AkkStelleG und der zitierten Norm ist die Einrichtung eines neben dem AKB zusätzlichen Beirats nicht gefordert. Die Einrichtung dieses Beirats ist auch nach dem Gesellschaftsvertrag der DAkKS und der Beleihungsverordnung nicht verlangt. Der Beirat der DAkKS ist auch hinsichtlich seiner Aufgabenstellung handlungsunfähig, während der AKB bei identischer Aufgabenstellung durch seine Zugehörigkeit zum BMWi und dessen Aufsichtsbefugnisse und Rechte hinsichtlich der Durchsetzung von entsprechenden Rügen handlungsfähig wäre.

**Der DAkKS-Beirat ist demnach funktionslos. Seine Einrichtung und Unterhaltung ist unnötig.** Der Beirat ist weder im AkkStelleG noch im Gesellschaftsvertrag aufgeführt. Für seine Auflösung genügt deshalb ein Gesellschafterbeschluss der DAkKS-Gesellschafterversammlung.“

„die Aufgaben des DAkKS-Beirats werden von dem AKB bei (bisher) gleicher personeller Besetzung durchgeführt. Der durch die Norm DIN EN ISO/IEC 17011 verlangte Aufgabenbereich wird somit durch den AKB erledigt“

**Die DAkKS stellt klar:**

Gemäß 4.3.2 EN ISO/IEC 17011 „**muss die Akkreditierungsstelle**“ zur Sicherstellung der Unparteilichkeit und zur Entwicklung und Aufrechterhaltung der Grundsätze und wesentlicher Regelungen zum Betrieb ihres Akkreditierungssystems über eine dokumentierte und eingeführte Struktur verfügen, die interessierten Kreisen Gelegenheit gibt, sich effektiv zu beteiligen.

Die Akkreditierungsstelle muss deshalb eine ausgewogene Vertretung der interessierten Kreise sicherstellen, ohne dass ein einzelner Kreis überwiegt. Auch daraus folgt, **dass die Beteiligung der Wirtschaft nicht entfallen darf.**

Diese verpflichtende Normanforderung muss **innerhalb** der DAkKS gelöst werden, und kann **nicht** auf ein Gremium außerhalb der DAkKS verlagert werden.

Der AKB ist **kein Gremium der DAkKS** und kann deshalb die Normanforderung nicht erfüllen.

Nach Einschätzung der DAkKS kann diese Normanforderung nur durch ein Zusammenwirken von DAkKS-Beirat und den DAkKS-Sektorkomitees erreicht werden. Den Sektorkomitees kommt die Aufgabe zu, eine Beteiligung in vorwiegend fachlichen und sektoralen Fragen zu

ermöglichen. Der Beirat als Organ der DAkKS gewährleistet die Beteiligung der interessierten Kreise bei **übergeordneten Fragen** insbesondere der Gewährleistung der Unabhängigkeit der DAkKS.

Beide Gremien ergänzen sich.

Der Beirat ist zudem keineswegs „funktionslos“ gegenüber dem AKB, denn er hat zum AKB abweichende Aufgabenstellungen. Allein ein Vergleich zwischen § 2 Geschäftsordnung des AKB (AKB-2010-03rev1-GO\_20100604) und § 2 Geschäftsordnung des Beirates der DAkKS (42.1 SD 011) zeigt, dass sich der Beirat nicht durch bloße Abschaffung vom AKB substituieren lässt.

Ganz im Gegenteil schlägt die DAkKS vor, im Beirat insbesondere die Interessengruppen der überwachten Organisationen zu bündeln und dafür eine Beteiligung dieser Kreise im Aufsichtsrat auszuschließen (vgl. dazu oben unter **Kapitel IV. Nr. 2 lit. b**).

**d) Zur vorgeschlagenen Umstrukturierung der DAkKS zu einer „Funktionsorientierung“**

Die Autoren empfehlen:

„Es wird **die Umstrukturierung der DAkKS zu einer Funktionsorientierung empfohlen**; die derzeitige an Themenbereichen ausgerichtete Struktur ist anzupassen“.

**Die DAkKS stellt klar:**

Nach Einschätzung der DAkKS, resultiert diese Empfehlung auf Unkenntnis der Autoren über die tatsächliche Organisation in der DAkKS. Bei der Analyse wurde nur die Aufbauorganisation, nicht aber die Ablauforganisation (Prozesse) der DAkKS betrachtet.

Bei den vergleichenden Ausführungen zur Organisation mit anderen EU-Stellen werden Fehldarstellungen und Fehlbewertungen zu den Abläufen gemacht (so wird z.B. das Organigramm der ACCREDIA unvollständig wiedergegeben und daraus falsche Schlüsse gezogen). Auch die fehlerhafte Verwendung von grundlegenden Begrifflichkeiten der Organisationslehre mindert den Aussagegehalt des Gutachtens zusätzlich.

Ohne hier weiter auf die Ursachen der Fehleinschätzungen eingehen zu wollen, hält die DAkKS fest:

Die von den Autoren vorgeschlagenen Strukturanpassungen orientieren sich nicht am aktuellen Stand der wissenschaftlichen Diskussion (Prozessorientierung vor Funktionsorientierung) und führen zu einer Verschlechterung der fachlichen Kompetenz der DAkKS sowie teilweise zu einer Reduzierung der Kundenorientierung.



Die aktuelle Organisationsstruktur ermöglicht eine starke Kundenorientierung und sichert die hohe Fachkompetenz der DAkKS in jedem einzelnen Verfahren.

## V. Weiterer Umgang mit den Ergebnissen des Gutachtens

Ob das methodische Vorgehen der Autoren erlaubt, die getroffenen Empfehlungen zur Grundlage von weiteren Entscheidungen zur Anpassung der Akkreditierungsstruktur in Deutschland zu machen, sollte sehr kritisch hinterfragt und ggf. durch unabhängige Stellen zuvor erneut bewertet werden.

Unabhängig von den genannten Kritikpunkten möchte die DAkKS abschließend aber die Punkte benennen, die nach Einschätzung der DAkKS als Anregung in den weiteren Prozessen zur Organisationsanpassung und -optimierung der DAkKS Berücksichtigung finden sollten.

Die DAkKS unterstützt folgende Anregungen des Gutachtens ausdrücklich:

### 1. Einrichtung einer Abteilung zur Entwicklung neuer Geschäftsbereiche (S. 87)

Die Autoren führen aus:

„UKAS legt zudem einen Fokus auf die Entwicklung neuer Geschäftsfelder und Akkreditierungsbereiche und hat hierzu eine eigene Abteilung. Auch bei COFRAC wird das Thema Geschäftsfeldentwicklung über eigene Stellen in den einzelnen Sektoren vorangetrieben. ACCREDIA bietet bspw. einen detaillierten Leitfaden zur Einreichung neuer Akkreditierungsthemen für KBS an und erschließt neue Akkreditierungsfelder in Zusammenarbeit mit den Anbietern von Konformitätsbewertungssystemen. **Eine ähnliche Vorgehensweise könnte die DAkKS dabei unterstützen die Zufriedenheit der KBS zu steigern, Transparenz weiter zu verbessern und neue Geschäftsfelder zu entwickeln.**“

#### Die DAkKS begrüßt diese Feststellung:

Auch die DAkKS sieht hier einen entsprechenden Bedarf auf neue technische Entwicklungen schnell und kompetent reagieren zu können. Zu diesem Zweck hat die DAkKS Mitte 2016 einen Stabsbereich „Grundsatzaufgaben“ und eine Stabsstelle „Zentrale Antrags- und Programmverwaltung“ errichtet. Diese Stabsstellen adressieren die genannten Bereiche und sollen in den nächsten Jahren ausgebaut werden. Entsprechende personelle Ressourcen müssen aufgebaut werden.

## 2. Entwicklung in den Bereichen des Drittlandgeschäfts (Seite 109 )

Die Autoren führen aus:

„Chancen für die DAkKS sind insbesondere zu sehen im steigenden Bedarf nach Akkreditierung, der zunehmenden internationalen Bedeutung und der Erschließung weiterer Akkreditierungsbereiche sowie des Drittlandgeschäfts.“

### Die DAkKS begrüßt diese Feststellung:

Auch die DAkKS sieht hier im Vergleich zu anderen großen Akkreditierungsstellen in Europa deutlichen Entwicklungsbedarf und Entwicklungsmöglichkeiten.

Zu diesem Zweck hat die DAkKS **Mitte 2016 eine Stabsstelle „Internationalen Angelegenheit“** errichtet, die ab 01.01.2017 das Drittlandgeschäft und Projekte zur technischen Zusammenarbeit im Akkreditierungsbereich planmäßig weiterentwickeln soll.

Für den Ausbau des Drittlandgeschäfts sind jedoch auch erhebliche Vorfinanzierungslasten zu tragen und es müssen personelle Ressourcen im Bereich des Begutachterwesens aufgebaut werden. Hierzu erfolgt eine enge Kooperation mit der ebenfalls seit Mitte 2016 zentralisierten Stabsstelle „Begutachterverwaltung“. Die DAkKS sieht bei entsprechendem Ausbau der Ressourcen sehr gute Chancen, das Drittlandgeschäft deutlich auszubauen.

## 3. Ausbau des Fortbildungsangebotes (Seite 109)

Die Autoren führen aus:

„Ebenfalls könnte die DAkKS ihre Erfahrungen und Kompetenzen in der Aus- und Weiterbildung von Begutachtern nutzen, um auch externe Seminare im Kontext von Standards, Normen und Akkreditierung anzubieten und sich auf diese Weise neue Geschäftsfelder zu erschließen (siehe z. B. UKAS).“

### Die DAkKS begrüßt diese Feststellung:

Auch die DAkKS hat hier Chancen erkannt. Zu diesem Zweck hat die DAkKS Mitte 2016 eine Stabsstelle „Begutachterverwaltung“ errichtet und wird soweit dies mit der **Unabhängigkeit der DAkKS in Einklang** zu bringen ist, auch den Ausbau von Fortbildungsmaßnahmen moderat vorantreiben.