

Akkreditierungsstellengebührenverordnung AkkStelleGebV (Referentenentwurf)	vom: 16.10.2017
Stellungnahme des VUP	Stand: 30.10.2017

Grundsätzliche Vorbemerkungen und Forderungen

1. Nachbesserungsbedarf

Der Deutsche Verband Unabhängiger Prüflaboratorien (VUP) hat im Zuge der Debatte um eine neue Gebührenverordnung stets eingefordert, dass die notwendigen Einnahmen der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS) „nachvollziehbar, gerecht und rechtmäßig“ generiert werden müssen. Der nun vorgelegte Entwurf erfüllt diese Ansprüche keineswegs. Dies betrifft insbesondere die Aspekte

- der Transparenz und Nachvollziehbarkeit und
- der zukünftigen Akkreditierungskosten bzw. Gebührenhöhen

2. Stundensätze

Es ist davon auszugehen bzw. zu hoffen, dass die nun festgelegten Stundensätze (Tarifstelle 7) den Vorgaben des neuen Bundesgebührenrechts entspricht. Aufgrund der sehr kurzen Anhörungsfrist war diese Prüfung bedauerlicherweise nicht möglich.

Außer dem Hinweis auf die (kalkulatorischen) Vorgaben des Bundesgebührengesetzes sowie der Allgemeinen Gebührenverordnung des Bundes geht aus dem Referentenentwurf nicht hervor, warum erhöhte Gebührensätze überhaupt erforderlich sind. Zu kritisieren (und zu korrigieren) ist hinsichtlich der festgelegten Gebührensätze damit, dass

- deren Kalkulation nicht offengelegt wird und deshalb
- keinerlei Möglichkeit besteht, den von Seiten der DAkKS angesetzten bzw. prognostizierten Leistungserbringungsumfang nachvollziehen und bewerten zu können, insbesondere hinsichtlich Effizienz, Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit.

3. Vollständige Umstellung auf Zeitgebühren

Die vollständige Umstellung auf Zeitgebühren mag einen Betrag zu mehr Transparenz sein, ist aber der elementare „Webfehler“ der neuen Gebührenverordnung. Es fehlen jegliche Vorgaben und Möglichkeiten, den im Einzelfall in Rechnung gestellten Arbeits- und Zeitaufwand der DAkKS nachvollziehen und auf Plausibilität und Wirtschaftlichkeit (bereits auch im Vorfeld) kontrollieren zu können. Ob für die Übersetzung einer Akkreditierungsurkunde drei oder 9 Stunden notwendig sind, ob dies auch in zwei Stunden erledigt werden kann, dafür gibt die Verordnung keine Grundlage und Vorgabe her.

Das BMWi hat selbst Gutachten in Auftrag gegeben, die hinsichtlich der ökonomischen Prozesse der DAkKS Handlungs- und Verbesserungsbedarf aufzeigen. Wörtlich heißt es in der Studie „Evaluation der deutschen Akkreditierungsstruktur“ aus 2016: *„Im Rahmen der Analyse zeigten sich allerdings einige zentrale Schwachpunkte der DAkKS, die z.T. die Erfüllung der Aufgabe als nationale Akkreditierungsstelle erschweren. Hierzu zählen u. a. aufwändige Strukturen und langwierige Prozesse, kostenintensive Leistungserstellung sowie die teilweise problematische Zusammenarbeit mit den Befugnis erteilenden Behörden (BeB).“* Es ist deshalb zu befürchten, dass diese „Baustellen“, die regelmäßig in langen Bearbeitungszeiten enden, sich in hohen bzw. nochmals steigenden Akkreditierungskosten niederschlagen.

4. Notwendige Sicherungslinien

In der vorgelegten Entwurfsfassung erweckt die Verordnung den Eindruck eines „Freibriefs zum Stundensammeln und Geldddrucken“. Der VUP fordert deshalb wirksame Sicherungslinien, die innerhalb der Verordnung sowie in Zusammenhang mit ihrer Verabschiedung eingezogen werden, um eine nachvollziehbare, angemessene und effiziente Leistungserbringung der DAkKS zu befördern. Zu diesen Sicherungslinien zählen:

- ein aussagekräftiger, obligatorischer und verbindlicher Kostenvoranschlag, der den KBS darüber Auskunft gibt, wann, welche Arbeitsschritte der DAkKS in welchem (vor allem zeitlichen) Umfang geplant bzw. notwendig sind,

- die Festschreibung von Grundsätzen und Kriterien zur Tiefe, zum Umfang und der Frequenz von Begutachtungen und
- ein transparenter Evaluations- und Kontrollmechanismus, der die Plausibilität und Wirtschaftlichkeit vor allem auch administrativer Akkreditierungstätigkeiten regelmäßig dokumentiert und deren Aufwand eingrenzen lässt.

5. Kostenvoranschlag, Begutachtungsumfang und Evaluierung

Lediglich in der Begründung zur Verordnung sind Ansatzpunkte für derartige Sicherungslinien (z.B. Evaluation der Gebührensätze oder Kostenschätzung) aufgezeigt. Diese sollten in der Verordnung selbst verankert werden. Darüber hinaus gehen diese Ansätze nicht weit genug.

Die konkrete Ausgestaltung der vom VUP geforderten Sicherungsinstrumente sollte im Zuge einer Anhörung und gemeinsamen Erörterung mit der DAkkS erfolgen. Insbesondere auch die verbindliche Festlegung von Vorgaben für die Begutachtungstiefe und den -umfang, wie sie eigentlich in den Gremien des Akkreditierungsbeirates beschlossen ist, gehört zu dieser Erörterung.

Eine Evaluierung allein der Gebührensätze wird nicht ausreichen. Es muss der Zeitaufwand für einzelne bzw. typische Tatbestände der Leistungserbringung von Beginn an evaluiert und deren Ergebnisse regelmäßig veröffentlicht werden. Ferner sollten insbesondere für nicht vor Ort erbrachte Akkreditierungsleistungen wie Antrags- und Verfahrensbearbeitung, Dokumentenprüfung, Herbeiführung der Akkreditierungsentscheidung oder die Ausstellung von Berichten und Bescheiden (ggfs. auf Basis der Evaluation oder bereits vorab) Vorgabekataloge erstellt oder für diese gleichartigen administrativen Tätigkeiten vom Prinzip der „Zeitgebühr“ abgewichen werden.

6. Mehrkosten für die Wirtschaft

Das BMWi selbst geht davon aus, dass es durch die neue Gebührenverordnung zu Mehrkosten für die Wirtschaft kommt, unterlässt aber – wie eigentlich üblich – eine Rechtsfolgen- bzw. Kostenschätzung für die Betroffenen. Dabei ist schon aus dem Vergleich der bisher angesetzten (100 €/h) und zukünftig geplanten Stundenverrechnungssätze (147 €/h, 116 €/h und 120 €/h) ersichtlich, dass sich die Akkreditierung in Deutschland deutlich verteuern wird.

Praxisnahe Modellrechnungen des VMPA und VUP für typische Akkreditierungstätigkeiten wie Wiederholungsbegutachtungen oder Überwachungsbegutachtungen zeigen, dass allein dafür Kostenerhöhungen von ca. 40 % bis 100 % für die KBS drohen (siehe Anlage).

7. Auswirkungen in der Branche

Zwar verfügt der VUP momentan über keine repräsentative Prognose, wie sich Prüf- und Kalibrierlaboratorien auf diese (neuerlichen) Gebührenerhöhungen einstellen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass

- einige Konformitätsbewertungsstellen diese Kostensteigerungen nicht kompensieren können und damit eine Marktbeeinflussung „qua jure“ droht, ebenso wie Benachteiligungen deutscher Konformitätsbewertungsstellen im internationalen und europäischen Wettbewerb,
- einige, die nicht zwingend auf die Akkreditierung angewiesen sind, zukünftig auf diese verzichten oder den Geltungsbereich ihrer Akkreditierung drastisch einschränken.
- andere, die Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit der neuen Gebührenverordnung auf juristischen Wege in Frage stellen, auch, weil der momentane Entwurf nicht im Sinne einer KMU-freundlichen Wirtschaftspolitik gesehen wird.

In diesem Zusammenhang ist eine Prüfung des Referentenentwurfs auf die Vorgabe des § 9 Absatz 3 BGebG angezeigt, der besagt, dass die Grenze der zulässigen Gebührenbemessung insbesondere dann überschritten wird, wenn der Ordnungsgeber eine Gebühr bestimmt, die so hoch ist, dass sie von der Beantragung bestimmter Leistungen abschreckt.

8. Förderung der KMU

Vor diesem Hintergrund erinnert der VUP daran, dass die Akkreditierung nunmehr eine hoheitliche Aufgabenstellung und elementarer Baustein der so genannten „Qualitätsinfrastruktur“ ist, auf der die Erfolge der deutschen Wirtschaft im In- und Ausland beruhen. Aus Sicht des VUP ist deshalb in Zusammenhang mit der Verabschiedung einer neuen DAkkS-Gebührenverordnung auch zu prüfen, ob und inwieweit beispielsweise eine stärkere institutionelle Förderung der DAkkS zu einer „KMU-freundlicheren“ Akkreditierungspolitik führen kann.

Anmerkungen im Detail

§ 2			
Begriffsbestimmung			
2.10	Wiederholungsbegutachtung ist die Überwachung des vollständigen Geltungsbereichs der Akkreditierung einer Konformitätsbewertungsstelle.	Wiederholungsbegutachtung ist die Überwachung einer akkreditierten KBS zum Ende des Akkreditierungszyklus unter Berücksichtigung von Umfang und Ergebnissen vorangegangener Überwachungstätigkeiten.	Die Definition der Wiederholungsbegutachtung (vormals Reakkreditierung) war und ist im Zuge der Novellierung der ISO/IEC 17011 sowie der Überarbeitung des DAkKS-Überwachungskonzepts umstritten. Die vom Verordnungsgeber vorgeschlagene Formulierung geht weit über den im AKB gefundenen Konsens bzw. auch über den möglichen Interpretationsspielraum der kommenden ISO/IEC 17011 hinaus.
§ 3			
Gebührenberechnung			
3.1 i.V.m. Begründung	Eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung wird nach Zeitgebühr abgerechnet. Die Zeitgebühr ist durch Multiplikation des Stundensatzes nach Tarifstelle 7 der Anlage mit dem Zeitaufwand für die Durchführung der jeweiligen individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung zu berechnen. Die Zeitgebühr ist für jede die Leistung durchführende Person zu erheben.	[...]. Die Zeitgebühr ist für jede die Leistung durchführende Person zu erheben. Die Akkreditierungsstelle legt der Konformitätsbewertungsstelle im Vorfeld eine aussagekräftige Planung ihrer Akkreditierungstätigkeiten und einen verbindlichen Kostenvorschlag der entstehenden Gebühren und Auslagen vor.	In der Begründung zu § 3 wird die DAkKS angehalten, dem Gebührenschuldner „auf Anforderung eine aussagekräftige Kostenschätzung für die [...] Leistungen“ zu übermitteln. Diese (im Sinne der vom VUP geforderten „Sicherungslinien“) Bestimmung muss als eigenständige Verpflichtung in den Rechtstext unter §3 aufgenommen werden. Zudem sollte der Kostenvorschlag obligatorisch und verbindlich ausgestellt werden.
3.2.1	die Zeiten der Aufwandserfassung, die der Gebührenfestsetzung dienen	die Zeiten der Aufwandserfassung, die der Gebührenfestsetzung dienen	Die Einbeziehung dieser Zeiten ist grotesk. Durch die Umstellung auf Zeitgebühren und die damit (natürlich) erforderliche Zeiterfassung entsteht damit ein weiteres Potential für Gebührenersteigerungen.
3.2.2	erforderliche Wartezeiten von Bediensteten der Akkreditierungsstelle, sofern der Gebührenschuldner diese zu vertreten hat,		Die Einbeziehung von Wartezeiten in die Abrechnung ist nicht eindeutig genug geregelt bzw. bedarf der Klärung. Verzögert sich z.B. (aus welchen Gründen auch immer) die notwendige Übermittlung von Unterlagen an die DAkKS, „springt“ dann die „Wartezeit“ an oder sollte sich der Mitarbeiter der DAkKS in der Zwischenzeit dann nicht einer anderen KBS widmen können? Zumindest in der Begründung sollte genauer (und möglichst abschließend) erläutert werden, was vor allem im Falle der Aufgabenerledigung durch Bedienstete der DAkKS unter „Wartezeiten“ zu verstehen ist.

3.2.4	Rückfragen im Rahmen der Erbringung der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung,	Rückfragen im Rahmen der Erbringung der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung,	Dieser Punkt widerspricht § 7 Bundesgebührengesetz. Dort sind in Nr. 1 „mündliche, einfache schriftliche oder elektronische Auskünfte“ sachlich gebührenfrei gestellt. Als solche Tatbestände sollten auch Rückfragen der und an die DAkKS behandelt werden.
3.2.6	Änderungswünsche des Gebührenschuldners im Rahmen der laufenden Leistungserbringung,	Änderungswünsche (nicht Reklamationen) des Gebührenschuldners im Rahmen der laufenden Leistungserbringung,	Präzisiert bzw. ausgeschlossen sollte sein, dass Reklamationen mit folgender Nacharbeit durch die DAkKS z.B. bei fehlerhaften Anlagen zur Akkreditierungsurkunde „vergebührt“ werden.

Anlage zu § 1 Gebührenverzeichnis

Grundsätzliche Anmerkungen

Die Anlage verweist für verschiedene Tätigkeiten in den Tarifstellen nicht explizit und durchgängig auf Tarifstelle 7.1 (einfache Bedienstete) oder 7.2 (Akademiker), sondern verschiedentlich auf die Tarifstelle 7 allgemein. Somit können für gleichartige Tätigkeiten innerhalb der DAkKS, die jedoch nur durch unterschiedlich ausgebildetes Personal der DAkKS ausgeübt werden, unterschiedliche Gebührenhöhen entstehen. Dies ist kein Beitrag zu mehr Nachvollziehbarkeit und Transparenz in der Gebührenverordnung.

Die Kalkulation der ermittelten Stundensätze in Tarifstellen 7.1. und 7.2 sowie der Stundensätze für Beauftragte (§ 4) sollte offengelegt werden, auch um z.B. die Frage zu klären, warum einfache Bedienstete nahezu mit dem gleichen Stundenverrechnungssatz wie externe Begutachter abgerechnet werden. Wie sich dieser Satz (120 €/h) für diese Gruppe ergibt, geht auch aus der Begründung der Verordnung überhaupt nicht hervor

Anlage

Kostenfolgeschätzung AkkStelleGebV
auf Basis von Modellrechnungen des VMPA und VUP

(AB/SD)

AkkStelleGebV (Entwurf vom 16.10.2017)
Kostenfolgeschätzung auf Basis von Modellrechnungen des VMPA und VUP
 Kostenbeispiel bzgl. Vor-Ort Begutachtung

Beispiel 1: Wiederholungsbegutachtung (3 Begutachter, davon 1 DAkKS-Bediensteter / 2 externe Beauftragte je 2 Tage vor Ort davon 1 mit mehr als 4 h Stunden An- bzw. Abreise)

Beispiel 2: Überwachungsbegutachtung (Systembegutachtung) durch DAkKS-Bediensteten (eintägig vor Ort)

Beispiel 3: Überwachungsbegutachtung (Fachbegutachtung durch externen Beauftragten und weniger als 4 h An- bzw. Abreise / eintägig vor Ort)

Beispiel 4: Überwachungsbegutachtung (Fachbegutachtung durch externen Beauftragten und mehr als 4 h An- bzw. Abreise / eintägig vor Ort)

Tätigkeit		Stundensatz	Beispiel 1		
			NEU	Stundensatz	ALT
1a	Vorbereitung (4 h durch DAkKS Bediensteten)	147,56 €	590,24 €	100,00 €	400,00 €
1b	Vorbereitung durch externen Begutachter 1 (4 h)	120,00 €	480,00 €	100,00 €	400,00 €
1c	Vorbereitung durch externen Begutachter 2 (4 h)	120,00 €	480,00 €	100,00 €	400,00 €
2a	Hin-Reisezeit DAkKS-Bediensteter (3 h = kleiner 4 h)	147,56 €	442,68 €	0,00 €	0,00 € (Anmerkung: Reisezeit bis 4 h bisher ohne Berechnung)
2b	Hin-Reisezeit externer Beauftragter (2 h = kleiner 4 h)	120,00 €	240,00 €	0,00 €	0,00 € (Anmerkung: Reisezeit bis 4 h bisher ohne Berechnung)
2c	Hin-Reisezeit externer Beauftragter (5 h = größer 4 h)	120,00 €	600,00 €	260,00 €	260,00 € (Anmerkung: Reisezeiten größer 4 h pauschal mit 260 € je Richtung)
3a	Begutachtung vor Ort (16 h DAkKS Bediensteter)	147,56 €	2.360,96 €	100,00 €	1.600,00 €
3b	Begutachtung vor Ort (16 h externer Beauftragter 1)	120,00 €	1.920,00 €	100,00 €	1.600,00 €
3c	Begutachtung vor Ort (16 h externer Beauftragter 2)	120,00 €	1.920,00 €	100,00 €	1.600,00 €
4a	Rück-Reisezeit DAkKS-Bediensteter (3 h = kleiner 4 h)	147,56 €	442,68 €	0,00 €	0,00 € (Anmerkung: Reisezeit bis 4 h bisher ohne Berechnung)
4b	Rück-Reisezeit externer Beauftragter (2 h = kleiner 4 h)	120,00 €	240,00 €	0,00 €	0,00 € (Anmerkung: Reisezeit bis 4 h bisher ohne Berechnung)
4c	Rück-Reisezeit externer Beauftragter (5 h = größer 4 h)	120,00 €	600,00 €	260,00 €	260,00 € (Anmerkung: Reisezeiten größer 4 h pauschal mit 260 € je Richtung)
5a	Nachbereitung (4 h durch DAkKS Bediensteten)	147,56 €	590,24 €	100,00 €	400,00 €
5b	Nachbereitung durch externen Begutachter 1 (4 h)	120,00 €	480,00 €	100,00 €	400,00 €
5c	Nachbereitung durch externen Begutachter 2 (4 h)	120,00 €	480,00 €	100,00 €	400,00 €
Summe			11.866,80 €		7.720,00 €
Preiserhöhung			53,72%		

Tätigkeit		Stundensatz	Beispiel 2		
			NEU	Stundensatz	ALT
1a	Vorbereitung (4 h durch DAkKS Bediensteten)	147,56 €	590,24 €	100,00 €	400,00 €
2a	Hin-Reisezeit DAkKS-Bediensteter (3 h = kleiner 4 h)	147,56 €	442,68 €	0,00 €	0,00 € (Anmerkung: Reisezeit bis 4 h bisher ohne Berechnung)
3a	Begutachtung vor Ort (8 h DAkKS Bediensteter)	147,56 €	1.180,48 €	100,00 €	800,00 €
4a	Rück-Reisezeit DAkKS-Bediensteter (3 h = kleiner 4 h)	147,56 €	442,68 €	0,00 €	0,00 € (Anmerkung: Reisezeit bis 4 h bisher ohne Berechnung)
5a	Nachbereitung (4 h durch DAkKS Bediensteten)	147,56 €	590,24 €	100,00 €	400,00 €
Summe			3.246,32 €		1.600,00 €
Preiserhöhung			102,90%		

Beispiel 3					
Tätigkeit	Stundensatz	NEU	Stundensatz	ALT	
1b	Vorbereitung durch externen Begutachter 1 (4 h)	120,00 €	480,00 €	100,00 €	400,00 €
2b	Hin-Reisezeit externer Beauftragter (2 h = kleiner 4 h)	120,00 €	240,00 €	0,00 €	0,00 € (Anmerkung: Reisezeit bis 4 h bisher ohne Berechnung)
3b	Begutachtung vor Ort (8 h externer Beauftragter 1)	120,00 €	960,00 €	100,00 €	800,00 €
4b	Rück-Reisezeit externer Beauftragter (2 h = kleiner 4 h)	120,00 €	240,00 €	0,00 €	0,00 € (Anmerkung: Reisezeit bis 4 h bisher ohne Berechnung)
5b	Nachbereitung durch externen Begutachter 1 (4 h)	120,00 €	480,00 €	100,00 €	400,00 €
Summe			2.400,00 €		1.600,00 €
Preiserhöhung			50,00%		

Beispiel 4					
Tätigkeit	Stundensatz	NEU	Stundensatz	ALT	
1c	Vorbereitung durch externen Begutachter 2 (4 h)	120,00 €	480,00 €	100,00 €	400,00 €
2c	Hin-Reisezeit externer Beauftragter (5 h = größer 4 h)	120,00 €	600,00 €	260,00 €	260,00 € (Anmerkung: Reisezeiten größer 4 h pauschal mit 260 € je Richtung)
3c	Begutachtung vor Ort (8 h externer Beauftragter 2)	120,00 €	960,00 €	100,00 €	800,00 €
4c	Rück-Reisezeit externer Beauftragter (5 h = größer 4 h)	120,00 €	600,00 €	260,00 €	260,00 € (Anmerkung: Reisezeiten größer 4 h pauschal mit 260 € je Richtung)
5c	Nachbereitung durch externen Begutachter 2 (4 h)	120,00 €	480,00 €	100,00 €	400,00 €
Summe			3.120,00 €		2.120,00 €
Preiserhöhung			47,17%		