

# **„Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur“**

In Auftrag gegeben vom

**Bundesministerium für Wirtschaft und  
Energie**

(Projekt Nr. 25/15)

Bearbeitet von:

Prof. Ensthaler (Techn. Univers. Berlin)

Prof. Gesmann (Techn. Univers. Chemnitz)

Prof. Zink (Techn. Univers. Kaiserslautern)

Berlin im Mai 2016

## „Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur“

(Projekt Nr. 25/15)

Bearbeitet von:

Prof. Ensthaler (Techn. Univers. Berlin)

Prof. Gesmann (Techn. Univers. Chemnitz)

Prof. Zink (Techn. Univers. Kaiserslautern)

### Executive Summary

1. Aufgabe der Studie ist die Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur. Die Akkreditierung wird in Deutschland von der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS) durchgeführt, die für die Durchführung dieser hoheitlichen Aufgabe beliehen wurde. Das deutsche Verwaltungsrecht und insbesondere der europäische Rechtsrahmen über die Anforderungen an die Akkreditierungsstellen sind der Maßstab für eine ordnungsgemäße Akkreditierung. Daran orientiert sich die Studie.

2. 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.

3. Aufgrund der genannten rechtlichen Vorgaben waren die Anforderungen an die Unabhängigkeit der privatrechtlichen Organisation und die Unparteilichkeit der Mitglieder in ihren Organen ein wesentlicher Teil der Untersuchung. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sind grundlegende Voraussetzungen für eine sachgerechte Entscheidung. An der DAkKS ist die Wirtschaft als Gesellschafter mitgliedschaftlich beteiligt. Vertreter der Wirtschaft sind auch im Aufsichtsrat der DAkKS vertreten. Der Aufsichtsrat hat nach dem Gesellschaftsvertrag der DAkKS zahlreiche Befugnisse, die sich zumindest mittelbar auf die Akkreditierung auswirken können. Die Möglichkeiten der Einflussnahme des Aufsichtsrates auf die Geschäftsführung sind groß. Die Geschäftsführung bestellt nach der gesellschaftsvertraglichen Regelung die Mitglieder des Akkreditierungsausschusses (AkA), die im Innenverhältnis über die Akkreditierung entscheiden. Dadurch entstehen Zweifel an der geforderten Unabhängigkeit und Unparteilichkeit.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Mitglieder des AkA durch ein Verfahren berufen werden sollten, das ihre Unparteilichkeit zweifelsfrei gewährleistet. Es wird

deshalb vorgeschlagen, dass die Mitglieder von der Geschäftsführung im Einvernehmen mit den die Fachaufsicht führenden Ministerien berufen werden. Außerdem wird vorgeschlagen, dass die Vertreter der Wirtschaft im Aufsichtsrat jeweils nur für einen Zeitraum von längstens zwei Jahren entsandt werden.

Damit wird einerseits die vom europäischen Rechtsrahmen geforderte Interessenvielfalt innerhalb der DAkkS gewahrt und andererseits die Akkreditierungsentscheidung von einem Gremium getroffen, dessen Unparteilichkeit gewahrt wird.

4. Eine Besonderheit der DAkkS liegt in der Beteiligung von Landesbehörden bei der Begutachtung und Akkreditierungsentscheidung. Zu prüfen war, ob diese im Zusammenhang mit dem föderativen System stehende Einbeziehung der Landesbehörden gegen das durch die europäische Verordnung bestimmte Prinzip verstößt, nach dem jedes Land nur eine Akkreditierungsstelle unterhalten darf. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass kein Verstoß gegen europäisches Recht vorliegt. Die Beibehaltung der bisherigen Form der Zusammenarbeit von DAkkS und den die Befugnis erteilenden Landesbehörden wird befürwortet.

5. In der Studie wird das derzeitige Verfahren zur Regelermittlung näher untersucht, wobei erkennbare Defizite sowie Verbesserungspotentiale aufgezeigt werden. Im Fokus steht unter anderem die Frage, inwieweit die durch die Verwaltungspraxis eingeführte Differenzierung zwischen der „Regelermittlung“ und der „Regelbestätigung“ mit dem Akkreditierungsstellengesetz (AkkStelleG) zu vereinbaren ist. Ferner wird geprüft, wie die Zusammenarbeit der DAkkS und dem Akkreditierungsbeirat (AKB) bei der Regelermittlung optimiert werden kann, um Mehrfachbehandlungen in den Gremien zu vermeiden.

6. Der Vorschlag lautet dahingehend, dass die Regeln nach einem modularen Bauplan in den Sektorkomitees (SK) der DAkkS geschrieben und anschließend dem jeweils korrespondierenden Fachbeirat (FB) des AKB vorgelegt werden. Der FB entscheidet sodann und unabhängig von den SKs, welche Regeln er auf der Ebene des FB bestätigen kann und welche er wegen ihrer grundlegenden Bedeutung dem AKB vorlegt, um sie förmlich ermitteln zu lassen.

7. Aus ökonomischer Sicht kommt die Studie zu dem Ergebnis, die aktuelle Rechtsform der DAkkS mit der derzeitigen Gesellschafterstruktur beizubehalten. Die Gremienstruktur kann verschlankt werden. Weiterhin bietet sich eine Umstrukturierung zu einer Funktionsorientierung an, um weitere Verbesserungspotenziale zu erschließen und Doppelüberprüfungen zu vermeiden. Die Dauer des Akkreditierungsprozesses kann durch Prozessveränderungen verkürzt werden.

## Handlungsempfehlungen

### I. Anforderungen an **Unabhängigkeit** und **Unparteilichkeit bei der Akkreditierungsentscheidung**

#### 1. Änderungen beim Akkreditierungsausschuss

##### a) Änderungen im AkkStelleG:

§ 10 Absatz 1 Ziffer 3 AkkStelleG sollte gestrichen werden. Die dort vorhandene und zu ergänzende Regelung ist unter einem neu einzufügenden Paragraphen aufzunehmen (evtl. § 5 a); der Text lautet:

„Bei der zu beleihenden juristischen Person des Privatrechts ist ein Akkreditierungsausschuss einzurichten, der im Innenverhältnis die Akkreditierungsentscheidung trifft.

Die Mitglieder des Akkreditierungsausschusses werden von der Geschäftsführung der Akkreditierungsstelle im Einvernehmen mit den die Fachaufsicht führenden Ministerien berufen, die auch die Anzahl der Mitglieder bestimmen. Bei deren Berufung ist sicherzustellen, dass die Mitglieder aus sach- und fachkundigen Personen bestehen, deren Unparteilichkeit gewährleistet ist.

Für die in § 1 Absatz 2 Satz 2 genannten Bereiche 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.“

##### b) Änderungen von Ziffern 13.1 ff. im Gesellschaftsvertrag der DAkKS,

Ziffer 13.1 (neu):

„Die Gesellschaft hat einen Akkreditierungsausschuss, der im Innenverhältnis die Akkreditierungsentscheidung trifft. Die Mitglieder des Ausschusses werden von der Geschäftsführung im Einvernehmen mit den die Fachaufsicht führenden Ministerien berufen, die auch die Zahl der Mitglieder festlegen.“

Ziffer 13.2 (neu):

„Für die in den § 1 Absatz 2 Satz 2 des AkkStelleG genannten Bereiche ist ein Teilkreditierungsausschuss zu bilden, dessen Mitglieder zu zwei Dritteln aus sach- und fachkundigen Personen bestehen, die Angehörige der Befugnis erteilenden Behörden sind. Dazu sind den in § 8 Absatz 1 genannten Bundesministerien entsprechende Entsenderechte einzuräumen. Die Bundesministerien legen auch die Zahl der Mitglieder

fest. Die übrigen Mitglieder des Teilakkreditierungsausschusses werden von den in Ziffer 13.1 Benannten berufen.“

Ziffer 13.3 wird gestrichen

Ziffer 13.5 (neu):

„Der Akkreditierungsausschuss und der Teilakkreditierungsausschuss geben sich eine Geschäftsordnung.“

2. Begleitende Regelung für den Aufsichtsrat; Änderung des Gesellschaftsvertrages:

Die Bestellung der Mitglieder des Aufsichtsrats erfolgt jeweils für längstens fünf Jahre. Eine erneute Bestellung ist zulässig. Die von den Vertretern der Wirtschaft entsandten Mitglieder werden für zwei Jahre bestellt; eine erneute Bestellung ist ausgeschlossen.

3. Alternative: Die Vertreter der Wirtschaft verlassen den Aufsichtsrat,

a) Ergänzung von § 10 AkkStelleG (Voraussetzungen der Beleihung); neue Fassung:

„Die beliehene privatrechtliche Organisation hat einen Aufsichtsrat. Die Mitglieder des Aufsichtsrats werden von den Gesellschaftern des Bundes und denen der Länder entsendet. Entscheidungen, die auf die Akkreditierung unmittelbar oder mittelbar Einfluss haben, werden ausschließlich durch Beschlüsse des Aufsichtsrats getroffen. Eine Bestätigung dieser Aufsichtsratsbeschlüsse durch die Gesellschafterversammlung bedarf es nicht.“

b) Änderung des Gesellschaftsvertrages (erfordert Drei- Viertel-Mehrheit):

„Entsendeberechtigt sind nur die Gesellschafter des Bundes und die der Länder.“

Die Aufgaben des Aufsichtsrates bleiben unverändert.

II. Änderungen bei der Zusammenarbeit mit den **Befugnis erteilenden Behörden,**

Änderung des AkkStelleG:

Die „Einvernehmensregelung“ in § 4 Absatz 3 AkkStelleG kann gestrichen werden, wenn die oben genannte Regelung zum Akkreditierungsausschuss (Entscheidung mit Bindungswirkung im Innenverhältnis) umgesetzt wird.

### III. Auflösung des **DAkKS-Beirats**:

Der DAkKS-Beirat ist durch Gesellschafterbeschluss aufzulösen. Es genügt die einfache Stimmenmehrheit, weil der Ausschuss nicht im Gesellschaftsvertrag genannt und somit keine Änderung des Gesellschaftsvertrages erforderlich ist.

Begründung: 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.

### IV. Zur „**Regelermittlung**“:

1. Die in der Praxis eingeführte und als rechtmäßig festgestellte Differenzierung zwischen der „Regelermittlung“ (= Beschlussfassung im AKB mit Veröffentlichung im Bundesanzeiger) und der „Regelbestätigung“ (= Beschlussfassung im AKB ohne Veröffentlichung im Bundesanzeiger) muss in den einschlägigen Gesetzen sowie den konkretisierenden Ordnungen zum Ausdruck kommen. In diesem Sinne ist die Differenzierung bereits in § 5 Absatz 2 AkkStelleG vorzunehmen, um Missverständnisse zu vermeiden. Ebenso sollte in § 9 der Geschäftsordnung (GO) des AKB, auf den der § 2 AKB-GO verweist, sowohl von der „Regelermittlung“ als auch von der „Regelbestätigung“ gesprochen werden. § 5 Absatz 3 AkkStelleG kann bei einer entsprechenden Klarstellung in § 5 Absatz 2 AkkStelleG unverändert bleiben, da die Veröffentlichungsverpflichtung nur noch für die Fälle der „Regelermittlung“ gilt.

2. Die Zusammenarbeit zwischen der DAkKS und dem AKB in der Erarbeitungs- und Entscheidungsphase bei der Regelermittlung und -bestätigung ist neu zu justieren. Dabei sind die Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten der DAkKS-SKs und der AKB-FB deutlicher voneinander zu trennen und – entsprechend der unterbreiteten Vorschläge – in den Geschäftsordnungen der Gremien auszuweisen (AKB-GO, FB-AKB-GO, SKs-GO).

3. 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.

### V. Empfehlungen aus **ökonomischer** Sicht:

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

2. Innerhalb des Akkreditierungsprozesses kann die Dauer der Akkreditierungsphasen dadurch verkürzt werden, dass die Abstimmung innerhalb der Begutacherteams sowie zwischen den Begutachtern und dem zuständigen Bearbeiter der DAkkS verbessert wird. Zudem kann der Akkreditierungsaufwand verringert werden, indem allgemeine Akkreditierungsanforderungen nur einmal zentral geprüft werden.

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

Die Überwachungsphase des Akkreditierungsprozesses kann vereinfacht werden, indem der neue Überwachungsprozess (geplant ab 2016) für alle Konformitätsbewertungsstellen (KBS) angewendet wird. Bisher soll dieser nur für KBS mit „dauerhaft stabilen Leistungen“ eingesetzt werden. Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass die meisten Akkreditierungsstellen nur ein Verfahren der Überwachung einsetzen. Bei Anwendung des neuen Überwachungsprozesses für alle KBS könnte für solche KBS, die keine „dauerhaft stabilen Leistungen“ aufweisen, die erste Überwachung in vollen Umfang durchgeführt werden, anstatt nur in eingeschränkter Form wie für stabile KBS vorgesehen. Auf diese Weise kann der zusätzliche Prüfaufwand der „dauerhaft stabilen Leistungen“ gering gehalten werden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Zur Organisation der Akkreditierungsstelle</b>	<b>1</b>
I. Rechtliche Anforderungen an die Akkreditierungsstelle	2
1. Anforderungen gemäß Artt. 4 und 8 der Verordnung (EG) 765/2008	2
2. Die Anforderungen aus der Norm DIN EN ISO/IEC 17011	3
3. Anforderungen innerhalb des Systems von Akkreditierung und Konformitätsbewertung	4
II. Rechtsnatur der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS) – Einführung	5
1. Beleihung und Anforderungen aus der Verordnung (EG) 765/2008	5
2. Alternative Organisationsmodelle	6
a) Das Kammermodell	6
b) Das Behördenmodell	6
c) Errichtung einer Bundesbehörde	7
3. Besonderheiten bei der Beleihung der DAkKS	7
a) Beleihung im Zusammenhang mit der Gründung	7
b) Rechtsprechung zur Beleihung	8
III. Erfüllung weiterer Anforderungen aus der Verordnung (EG) 765/2008	10
1. Besonders bedeutsame Anforderung: Die Unabhängigkeit der Stelle	10
2. Erörterung der Anforderungen und deren Erfüllung	12
3. Argumente für die Neutralität der Wirtschaftsvertreter	17
4. Rechtlich vorgegebene Mitwirkungsmöglichkeiten der Wirtschaft	17
5. Stellungnahme und vorläufige Zusammenfassung	18
6. Folgerungen	19
7. Die Bedeutung des Austritts der Wirtschaft aus der DAkKS und Alternativen	21



<b>B. Vergleich der DAkkS mit ausgewählten Akkreditierungsstellen anderer EU-Länder im Hinblick auf die Beteiligung von Vertretern der Wirtschaft</b>	22
I. Organisationsmodelle	22
II. Einbindung der Wirtschaftsverbände und anderer Interessensvertreter	22
1. Mitwirkung bei UKAS, COFRAC und ACCREDIA	22
2. Durchführung der Akkreditierung	24
<b>C. Unabhängigkeit der Akkreditierungsentscheidung innerhalb der DAkkS</b>	26
I. Bedeutung der Unabhängigkeit	26
II. Erforderliche Maßnahmen zur Erreichung der Unabhängigkeit des Akkreditierungsausschusses	26
III. Unterschiede zu einem Behördenmodell	28
IV. Veränderungen im Aufsichtsrat zur Herstellung der Unparteilichkeit beider Akkreditierung	29
<b>D. Einrichtungen der DAkkS</b>	30
I. Der Akkreditierungsausschuss (AkA)	30
1. Bedeutung des AkA	30
2. Besetzung des AkA	31
3. Zusammenfassung	31
II. Sektorkomitees	32
III. „Interessierte Kreise“ / Beirat	33
1. Der Beirat der DAkkS	33
2. Anforderungen aus der Norm DIN EN ISO/IEC 17011	34
IV. Zusammenfassung und Vorschlag	35
<b>E. Alternativen zur Beleihung</b>	36

I. Auszuschließende Alternativen	36
II. Das Behördenmodell	36
III. Erfordernis der Einrichtung einer Bundesbehörde	36
IV. Umorganisation nur aus Zweckmäßigkeitserwägungen	38
V. Gründe für eine privatrechtliche Organisation	40
VI. Vor- und Nachteile der derzeitigen Organisationsform der DAkkS	41
1. Alternative Rechtsformen	42
a) Alternative 1: Rein-öffentliche Leistungserstellung (Bundesbehörde)	42
aa) Vorteile	42
bb) Nachteile	43
b) Alternative 2: Rein öffentlich-rechtliche Gesellschafter der GmbH (Eigentumsmodell)	43
aa) Vorteile	43
bb) Nachteile	44
2. Abschließender Vergleich der Alternativen	44
<b>F. Zusammenarbeit zwischen der DAkkS und den Befugnis erteilenden Behörden</b>	46
I. Rechtliche Grundlagen der Zusammenarbeit	46
II. Vereinbarkeit mit der Verordnung (EG) 765/2008	46
1. Vereinbarkeit mit Art. 8	47
2. Vereinbarkeit mit Art. 5	48
3. Vereinbarkeit mit Art. 4 Absatz 6	50
III. Ausgrenzung der Befugnis erteilenden Behörde aus der Akkreditierung	51
1. Gegenwärtige Stellung der DAkkS	52
2. Kein „Kammermodell“ bei Beauftragung der BeB	53
3. Alternative Lösung – Begutachtung durch die DAkkS	53
4. Begründung für die Begutachtungszuständigkeit der BeB	54

5. Änderungen bei der Begutachtungsdurchführung?	55
a) Zur Passivlegitimation der DAkkS im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	55
b) Konkretisierung der einzelnen Konfliktsituationen im Hinblick auf verwaltungsrechtliche Besonderheiten	56
6. Amtshaftungsansprüche	58
7. Zusammenfassung zur gegenwärtigen und künftigen Aufgabenverteilung zwischen DAkkS und Landesbehörden	59
<b>G. Regelermittlung</b>	62
I. Akkreditierung und Akkreditierungsregeln	62
II. Ermitteln von Akkreditierungsregeln (Regelermittlung)	62
1. Regelbegriff	63
2. „Ermittlung der Regeln“ nach dem AkkStelleG	66
a) Regelermittlung nach dem Regelermittlungskonzept	68
b) Geäußerte Kritik an dem Regelermittlungskonzept	74
aa) Differenzierung zwischen „förmlicher Ermittlung durch öffentliche Bekanntgabe“ und „Bestätigung“ – Veröffentlichungspflicht/ Herstellen der Außen- und Bindungswirkung	74
bb) Zusammenarbeit der DAkkS-Sektorkomitees und der AKB-Fachbeiräte in der Entscheidungsphase von Regeln – Verfahrensabläufe und Vermeidung von Mehrfachprüfungen	75
cc) Prüfungsumfang des AKB	75
dd) Pauschale Übernahme internationaler Regeln	76
c) Beurteilung und Handlungsempfehlungen	76
aa) Differenzierung „förmlicher Ermittlung durch öffentliche Bekanntgabe und „Bestätigung“ – Veröffentlichungspflicht / Herstellen der Außen- und Bindungswirkung	76
bb) Zusammenarbeit der DAkkS-Sektorkomitees und der AKB-Fachbeiräte in der Erarbeitungs- und Entscheidungsphase von Regeln – Verfahrensabläufe und Vermeidung von Mehrfachprüfungen	79

cc) Prüfungsumfang des AKB	84
dd) Pauschale Übernahme internationaler Regeln	84
<b>H. Ökonomische Evaluation der DAkKS</b>	<b>85</b>
I. Vergleich der DAkKS mit ausgewählten Akkreditierungsstellen anderer EU-Länder – Zusammenfassung der Ergebnisse	85
1. Rechtsform	85
2. Größe der Organisation (Anzahl Mitarbeiter, Umsatz, Anzahl an betreuten Akkreditierungen)	85
3. Dauer des Bestehens und besondere Tätigkeitsschwerpunkte	86
4. Organisationsstruktur	87
5. Gremien	89
6. Weitere Aspekte aus dem Vergleich der nationalen Akkreditierungsstellen	91
II. Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Analyse der Organisationsform der DAkKS	93
1. Vorgehen und Zielsetzung des Organisationsvergleichs aus ökonomischer Sicht	93
2. Bestehende Rechtsform: GmbH	93
3. Analyse der Strukturorganisation	94
a) Analyse der bestehenden Strukturorganisation	94
b) Alternative Formen der Strukturorganisation: funktionsorientiertere Organisationsstrukturen	96
aa) Vorteile	97
bb) Nachteile	99
4. Analyse der Ablauforganisation (Prozessanalyse)	99
III. SWOT-Analyse der DAkKS	106
1. Einleitung	106
2. Ergebnisse der SWOT-Analyse der DAkKS im Überblick	107
3. Zentrale Herausforderungen und Fazit	109

**Abkürzungsverzeichnis**

Abb.	Abbildung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AkA	Akkreditierungsausschuss
AKB	Akkreditierungsbeirat
AKB-GO	Geschäftsordnung des Akkreditierungsbeirats
AkkStelleG	Akkreditierungsstellengesetz
AkkStelleGBV	Verordnung über die Beleihung der Akkreditierungsstelle nach dem AkkStelleG
AktG	Aktiengesetz
Allg.	Allgemein
ArbStättV	Arbeitsstättenverordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAnz	Bundesanzeiger
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BeB	Befugnis erteilende Behörde
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
bspw.	beispielsweise
BT-Drucks	Bundestagsdrucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

#### XIV

BVerwGE	Entscheidungen des BVerwG
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DACH	Deutsche Akkreditierungsstelle Chemie
DAkkS	Deutsche Akkreditierungsstelle
DAP	Deutsches Akkreditierungssystem Prüfwesen
DAR	Deutscher Akkreditierungsrat
DASMIN	Deutsche Akkreditierungsstelle Mineralöl
ders.	derselbe
EA	European Accreditation
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f./ff.	folgend/e
FB-AKB-GO	Geschäftsordnung der AKB-Fachbeiräte
GefStoffV	Gefahrstoffverordnung
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO-DAkkS	Geschäftsordnung der DAkkS
grds.	grundsätzlich

XV

i.H.	im Hinblick
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
insbes.	Insbesondere
IT	Informationstechnik
KAN	Kommission Arbeitsschutz und Normung
KBS	Konformitätsbewertungsstellen
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
MessEG	Mess- und Eichgesetz
Mio.	Million
MPG	Medizinproduktegesetz
NLF	New Legislative Framework
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.g.	oben genannt
PAC	Policy Advisory Council
PAF	Policy Advisory Forum
PCGK	Public Corporate Governance Codex
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz
Rdnr.	Randnummer
RL	Richtlinie
S.	Seite
s.	siehe
SKs	Sektorkomitees
sog.	sogenannt
u.a.	unter anderem
u.s.w.	und so weiter

XVI

u.U.	unter Umständen
u.v.m.	und vieles mehr
v.a.	vor allem
VA	Verwaltungsakt
VDI-Normen	Normen des Verein Deutscher Ingenieure
VerwR	Verwaltungsrecht
VG Berlin	Verwaltungsgericht Berlin
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZLG	Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz
ZLS	Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik
ZVEI	Zentralverband für Elektrotechnik und Elektroindustrie



## A. Zur Organisation der Akkreditierungsstelle

Einführung:

Das System von Akkreditierung, Konformitätsbewertung und Normung ist auf der Grundlage des *New* bzw. *Global Approach*, wie es heute unter dem Begriff *New Legislative Framework* fortgeführt wird, für die Funktionsweise des Binnenmarktes von grundlegender Bedeutung. Dabei ergänzen mandatierte Normen europäische Richtlinien und Verordnungen für Produkte und Dienstleistungen, wobei Normentreue die Einhaltung der Richtlinien- und Verordnungsvorschriften vermuten lässt. Aufgabe der Akkreditierung ist es, die Qualität der Konformitätsbewertungsstellen sicherzustellen.

An der Spitze dieses sich selbst regulierenden Systems steht somit die Akkreditierungsstelle. Die Qualität ihrer Tätigkeit bzw. die ihrer Organisation ist das Fundament für das Vertrauen der Marktteilnehmer in ordnungsgemäße Produkte und Dienstleistungen.

An die nationalen Akkreditierungsstellen werden durch die europäische Verordnung (EG) 765/2008 und durch die mandatierte Norm DIN EN ISO/IEC 17011 bestimmte Anforderungen gestellt.

Die genannten Vorschriften lassen bei der Wahl der Organisation der Akkreditierungsstelle Entscheidungsfreiheiten zu.

Für die Bundesrepublik Deutschland wurden die Anforderungen aus der europäischen Verordnung und der Norm in erster Linie durch das deutsche Akkreditierungsstellen-gesetz (AkkStelleG) und die Verordnung über die Beileihung der Akkreditierungsstelle nach dem Akkreditierungsstellengesetz (AkkStelleGBV) nachvollzogen.

Es ist zu untersuchen, ob mit der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS), die Anforderungen des europäischen Rechts erfüllt wurden. Weiterhin soll untersucht werden, ob es ggfls. Optimierungsmöglichkeiten gibt; dabei wird von einer Wechselwirkung von administrativen und bürokratischen Wirkweisen sowie deren Kosten ausgegangen.

Die Untersuchung beginnt damit, die rechtlichen, insbesondere europarechtlichen, Vorgaben an eine nationale Akkreditierungsstelle aufzulisten.

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.

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.

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.

Im Rahmen einer ökonomischen Analyse soll dann noch einmal die Organisationsform der DAkkS im Vergleich zu anderen Organisationsformen bewertet werden. 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.

## I. Rechtliche Anforderungen an die Akkreditierungsstelle

### 1. Anforderungen gemäß Artt. 4 und 8 der Verordnung (EG) 765/2008:

- Jeder Mitgliedstaat benennt nur eine Akkreditierungsstelle;
- die nationale Akkreditierungsstelle ist Mitglied der nach Art. 14 anerkannten Stelle;
- die nationalen Akkreditierungsstellen errichten und unterhalten geeignete Strukturen, um eine wirksame und ausgewogene Beteiligung aller interessierten Kreise sicherzustellen
- wird die Akkreditierung nicht direkt von den Behörden selbst vorgenommen, so betraut ein Mitgliedstaat seine nationale Akkreditierungsstelle mit der Durchführung der Akkreditierung als einer hoheitlichen Tätigkeit;
- Unabhängigkeit von den Konformitätsbewertungsstellen, frei von kommerziellen Einflüssen, keine Interessenkonflikte zu Konformitätsbewertungsstellen;
- Organisation und Arbeitsweise gewährleisten Objektivität und Unparteilichkeit;
- Sicherstellung der Vertraulichkeit der erhaltenen Informationen;

- die nationale Akkreditierungsstelle darf u.a. kein finanzielles oder geschäftliches Interesse an einer Konformitätsbewertungsstelle haben;
- Verantwortlichkeiten und Aufgaben der nationalen Akkreditierungsstellen sind von denen anderer Behörden abzugrenzen;
- die Entscheidung über die Bestätigung der Kompetenz ist von anderen Personen als den Gutachtern durchzuführen;
- die Akkreditierungsstelle nennt die Konformitätsbewertungstätigkeiten, zu deren Überprüfung sie befähigt ist, und nennt die Rechtsvorschriften und Normen;
- die Akkreditierungsstelle unterhält ein effizientes Management und geeignete innere Kontrollen;
- die Akkreditierungsstelle hat kompetente Mitarbeiter in ausreichender Zahl;
- die Akkreditierungsstelle unterhält Verfahren zur Kompetenz- und Leistungskontrolle der Mitarbeiter;
- die Akkreditierungsstelle überprüft die Konformitätsbewertung auf
  - angemessene Durchführung,
  - Vermeidung unnötiger Belastungen der Betriebe unter Beachtung von deren Größe, Branche, Fertigungsweise, Produkttechnologien etc.;
- die Akkreditierungsstelle veröffentlicht ihre Jahresabschlüsse nach allgemein anerkannten Rechnungslegungsvorschriften;
- die Akkreditierungsstelle schafft ein Beschwerdeverfahren

## 2. Die Anforderungen aus der Norm DIN EN ISO/IEC 17011

Die Anforderungen aus der Norm DIN EN ISO/IEC 17011 sind neben den Anforderungen aus der unmittelbar für die Mitgliedstaaten geltenden europäischen Verordnung wegen Art. 9 Absatz 3 der Verordnung (EG) 765/2008 von Bedeutung. Dort ist geregelt, dass die Mitgliedstaaten bei der Überprüfung („soweit wie möglich“) die Ergebnisse der Beurteilung unter Gleichrangigen zu berücksichtigen haben. Die Norm DIN EN ISO/IEC 17011 ist Grundlage dieser Überprüfung und gibt für die nationalstaatliche Überprüfung die Mindeststandards vor. Die Norm hat die Aufgabe, gesetz- bzw. verordnungskonkretisierend zu wirken.

Durch die Norm werden auch umfangreiche Anforderungen an den wohl bedeutsamsten Teil der Common Elements<sup>1</sup>, die Anforderungen an Unparteilichkeit und Unabhängigkeit, gestellt. Im Abschnitt 4.3 der Norm ist geregelt: Objektivität und Unparteilichkeit müssen „sichergestellt sein“.

Das gesamte Personal „und alle Gremien der Akkreditierungsstelle, die den Akkreditierungsprozess beeinflussen können, müssen objektiv handeln und müssen frei (sein) von jeglichen unzulässigen ökonomischen, finanziellen oder anderen Zwängen, die die Unparteilichkeit gefährden können.“

Durch die Regelung in Art. 11 der Verordnung (EG) 765/2008 enthält die Norm auch noch eine weitere Bedeutung. Art. 11 der genannten Verordnung enthält eine sog. Vermutungswirkung. Diese Vermutungswirkung bezieht sich auf die Erfüllung der Anforderungen der Verordnung (EG) 765/2008, deren Voraussetzungen als erfüllt gelten, soweit die Anforderung der Norm beachtet wurden. Sollte die Vermutungswirkung nicht greifen, so brauchen nach Art. 11 Absatz 2 der genannten Verordnung die Akkreditierungen der betroffenen Akkreditierungsstelle von den anderen nationalen Behörden nicht anerkannt zu werden.

### 3. Anforderungen innerhalb des Systems von Akkreditierung und Konformitätsbewertung

Als weitere Überprüfungsmöglichkeit der ordnungsgemäßen Funktionsweise einer Akkreditierungsstelle können die Anforderungen des Beschlusses (EG) 768/2008 (Beschluss zur Verordnung (EG) 765/2008, Anhang I Art. R 17 herangezogen werden. Dort sind die sog. Common Elements für Konformitätsbewertungsstellen (KBS) detailliert aufgeführt; dies sind insbesondere Anforderungen, die sich auf die Unparteilichkeit aller Stellen beziehen.

In Art. R 18 des Anhangs I des genannten Beschlusses ist dann auch geregelt, dass eine Norm nur dann den rechtlichen (Verordnung, Gesetz) Anforderungen genügt, soweit die Anforderungen aus Art. R 17 dort enthalten sind. Es wird insofern von einer doppelten Vermutungswirkung gesprochen. Die erste Vermutungswirkung ist dann gegeben, wenn die Anforderungen der jeweiligen Norm erfüllt sind, die zweite ist dann gegeben, wenn die Norm auch den Anforderungen von Art. R 17 Beschluss (EG) 768/2008 entspricht. Art. R 17 bezieht sich ausdrücklich nur auf die Konformitätsbewertungsstellen; es besteht aber ein enger sachlicher Zusammenhang zur Akkreditierungsstelle, weil auch für diese die dort konkretisierten Common Elements durch die Verordnung (EG) 765/2008 und auch durch die Norm DIN EN ISO/IEC 17011 verlangt sind. Außerdem werden die in Art. R 17 genannten Common Elements besonders

---

<sup>1</sup> Unter den Begriff „Common Elements“ werden im Zusammenhang mit der Normung allgemeingültige, gemeinsame Anforderungen an zu akkreditierende Stellen bezeichnet. Die gesamte Normenreihe DIN EN ISO/IEC 17000 enthält durchweg allgemeingültige Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen. Diese Anforderungen sind auch umfangreich im Anhang I des Beschlusses (EG) 768/2008 aufgeführt (dort in Art. R 17). Die Common Elements gelten auf der Grundlage der Norm DIN EN ISO/IEC 17011 auch für die Akkreditierungsstellen

hervorgehoben, namentlich die Anforderungen an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit.

Nach dem Wortlaut der Verordnung (EG) 765/2008 und dem des Beschlusses (EG) 768/2008 ist unter „Unabhängigkeit“ die der Einrichtung und „Unparteilichkeit“ die der dort handelnden Personen zu verstehen. Diese Unterscheidung wird künftig beachtet.

## II. Rechtsnatur der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) – Einführung

### 1. Beleihung und Anforderungen aus der Verordnung (EG) 765/2008

Die Verordnung (EG) 765/2008 trifft keine Bestimmung darüber, welche Rechtsnatur die zu errichtende Akkreditierungsstelle aufzuweisen hat. Art. 4 Absatz 5 räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die Akkreditierung durch eine Behörde durchführen zu lassen. Die Mitgliedstaaten können die Akkreditierung aber auch durch jede sonstige Stelle durchführen lassen, die die Akkreditierung als hoheitliche Tätigkeit durchführt und insofern vom betreffenden Mitgliedstaat als Träger hoheitlicher Gewalt anerkannt wird. Der deutsche Gesetzgeber hat sich in § 8 Absatz 1 AkkStelleG für die Ausgestaltung einer Stelle als Beliehene entschieden. Die DAkkS wurde mit Akkreditierungsaufgaben durch die AkkStelleGBV beliehen.

Die Beleihung wird als Betrauung von Privatrechtssubjekten mit der selbständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts definiert<sup>2</sup>. Nach der Gesetzesbegründung bedeutet die Beleihung die Eingliederung privatrechtlicher natürlicher oder juristischer Personen in den Organisationsbereich eines zuständigen Verwaltungsträgers<sup>3</sup>. Ebenso wie die Behörden unterliegt eine beliehene Einrichtung bei der Ausübung der Befugnisse den Regelungen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts<sup>4</sup>. Die beliehene Einrichtung handelt nach außen als selbständiger Hoheitsträger und ist Behörde i.S.d. § 1 Absatz 4 VwVfG. Die Beliehene kann Verwaltungsakte erlassen, Gebühren erheben und sonstige hoheitliche Maßnahmen treffen<sup>5</sup>. Die Beliehene zeichnet sich dadurch aus, dass sie die Befugnis besitzt, dem Staat vorbehaltene öffentlich-rechtliche Handlungsformen einzusetzen (etwa den Erlass von Verwaltungsakten)<sup>6,7</sup>.

---

<sup>2</sup> Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle/Groß, § 13 Rdnr. 89 (B.I); Weisel, Privatisierung und Beleihung, S. 55 ff.; Burgi, Der Beliehene, in FS für Maurer, S. 581, 585.

<sup>3</sup> BT-Drs. 16/12983, S. 10.

<sup>4</sup> Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle/Groß, § 13 Rdnr. 90 (B.I); Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rdnr. 58.

<sup>5</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rdnr. 58.

<sup>6</sup> Burgi, Der Beliehene, in FS für Maurer, S. 581, 585.

<sup>7</sup> Das europäische Recht trifft darüber hinaus auch Regelungen hinsichtlich der „benannten Stellen“ bzw. der „Konformitätsbewertungsstellen“ (i.S.d. ProdSG). Der Unterschied zur Beleihung ist dabei in wesentlichen Bereichen eher gering. Die Konformitätsbewertungsstellen werden nicht beliehen, sondern anerkannt.

Der Unterschied zu einer beliehenen Stelle ist aus rechtlicher Sicht kaum feststellbar. So wird dann auch in der (juristischen) Literatur darauf hingewiesen, dass es sich hier von der Tätigkeit und den Be-

Schon unabhängig von der durch die Verordnung (EG) 765/2008 zugelassenen Möglichkeit, dass der Staat durch Dritte hoheitliche Aufgaben auf diesem Gebiet durchführen lassen kann, ist die Beleihung durch das europäische Recht demnach - soweit man das Gesamtsystem aus Konformitätsbewertung und Akkreditierung betrachtet - umfassend anerkannt.

Die Beleihung erfüllt damit die Voraussetzungen nach Art. 4 Verordnung (EG) 765/2008.

## 2. Alternative Organisationsmodelle

Das Beleihungsmodell ist neben alternativen Organisationsmodellen in Erwägung gezogen worden:

### a) Das Kammermodell

Auf der Grundlage des Kammermodells hätten die bestehenden Akkreditierungsstellen als selbständige und eigenverantwortlich handelnde Einheiten erhalten bleiben können. Es hätte nach diesem Modell lediglich ein gemeinsames Dach oder ein gemeinsamer „Kopf“ errichtet werden müssen. Ein solches Modell wurde allerdings wegen der Unvereinbarkeit mit der Verordnung (EG) 765/2008 zu Recht ausgeschlossen<sup>8</sup>.

### b) Das Behördenmodell

Hier wurden verschiedene Modelle in Betracht gezogen, u.a. das einer Anstalt des öffentlichen Rechts des Bundes und der Länder. Sie sollte durch einen Staatsvertrag zwischen den 16 Bundesländern und dem Bund errichtet werden. Die Akkreditierungsaufgaben des Bundes sollten nach diesem Modell von der Akkreditierungsstelle mittels Organleihe durchgeführt werden. Auch dieses Modell wurde abgelehnt. Das Hauptargument dafür war die unzulässige Mischverwaltung, die ein solches Modell begründen würde<sup>9</sup>. Weiterhin wurde kritisiert, dass ein solches Modell ein detailliertes Vertragswerk gefordert hätte, welches das Verhältnis der Länder untereinander sowie von Bund und Ländern hätte regeln müssen. Dies wäre aus Zeitgründen nicht realisierbar gewesen, weil die Akkreditierungsstelle nach den Vorgaben der Verordnung bis zum 01.01.2010 errichtet werden musste<sup>10</sup>. Unabhängig von den zur damaligen Zeit bestehenden Zeitproblemen ist dieses Modell zu Recht schon wegen der damit verbundenen Mischverwaltung abgelehnt worden.

---

fugnissen her betrachtet bei den Konformitätsbewertungsstellen nahezu um (faktisch) beliebige Gesellschaften handelt (so Stelkink/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1, Rdnr. 256).

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/12983 S. 9, linke Spalte.

<sup>9</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/12983, S. 9, rechte Spalte.

<sup>10</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/12983, S. 9, rechte Spalte.

### c) Errichtung einer Bundesbehörde

Die Errichtung einer Bundesbehörde wurde in Betracht gezogen. Positiv an dieser Erwägung war die unmittelbare staatliche Einflussnahme einerseits, und andererseits eine wohl unbestreitbare Gewährleistung von Neutralität und Unparteilichkeit bei der Akkreditierung<sup>11</sup>. Der Gesetzgeber hat die Errichtung einer Bundesbehörde nicht ganz ausgeschlossen, aber wohl überwiegend wegen der Probleme bei der Ausstattung der Akkreditierungsstelle mit der notwendigen fachlichen Kompetenz nicht präferiert.

Das Modell stößt auch nicht auf rechtliche Bedenken. Akkreditierung ist hoheitliche Tätigkeit des Bundes und die Länderhoheiten werden durch die Befugnis erteilenden Behörden ebenso beachtet wie auf Grundlage der Beleihung. Es würde sich nur die Organisationsform innerhalb bestehender Zuständigkeiten ändern.

Die Frage nach den Vorteilen dieser Organisationsform lässt sich erst nach der Bewertung des Beleihungsmodells diskutieren.

## 3. Besonderheiten bei der Beleihung der DAkkS

### a) Beleihung im Zusammenhang mit der Gründung

Der typische Fall und in Literatur und Rechtsprechung auch nur angesprochene Bereich der Beleihung ist der, dass eine vorhandene privatrechtliche Organisation mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben durch die Beleihung betraut wird.

Gegenständlich liegt die Situation vor, dass die DAkkS erst zum Zwecke ihrer Beleihung mit hoheitlichen Aufgaben gegründet wurde. Es verhält sich demnach so, dass nicht eine „funktionierende, lebendige“ Institution wegen ihrer für die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben vorteilhaften Ausstattung mit diesen hoheitlichen Aufgaben betraut wurde, sondern es wurde für hoheitliche Aufgaben nicht eine Behörde gegründet, sondern eine privatrechtliche Kooperation. Dies ist nicht der typische Fall der Beleihung.

Im Sinne negativer Kritik könnte hier angeführt werden, dass die Gründung dem Zweck dient, rechtliche Anforderungen im Zusammenhang mit einer Behörde zu umgehen, indem die hoheitlichen Aufgaben auf eine privatrechtliche Institution übertragen werden.

Der Umstand, dass die zuvor bestehenden (privaten) Akkreditierungsstellen im Zusammenhang mit der Gründung der DAkkS zu einer neuen Gesellschaft verbunden wurden, die dann durch Verschmelzung mit der DAkkS in dieser aufgegangen sind, relativiert die Kritik, kann sie aber nicht ausschließen.

Der mit der Verordnung (EG) 765/2008 eingetretene Wechsel bei der Akkreditierungstätigkeit von einer Selbstkontrollereinrichtung der Wirtschaft hin zu nun hoheitlicher

---

<sup>11</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/12983, S.9, rechte Spalte.

Tätigkeit des Bundes bedingt auch neue Organisationsstrukturen, insbesondere andere Aufsichtssysteme. Die DAkkS unterliegt der Rechtsaufsicht von mehreren Ministerien, das Handeln der DAkkS unterfällt dem Verwaltungsverfahrensgesetz und der gerichtlichen Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte. Durch die gegenständliche Verordnung hat es bei der Akkreditierung einen grundlegenden Wechsel bei den Handlungsformen (Verwaltungsverfahren anstelle privatautonomer Entscheidungen; Verwaltungsakte statt Verträge) und bei der Überwachung bzw. Aufsicht gegeben. Hinzu kommt, dass es bei der Akkreditierung auf der Grundlage der Verordnung (EG) 765/2008 keine Unterscheidung zwischen einer Akkreditierung im gesetzlich geregelten (harmonisierten) und im nicht geregelten Bereich gibt. Alle Bereiche sind nunmehr hoheitlich zu erfüllen. Bisherige Handlungsinstrumente und Kontrollsysteme bestehen nicht neben neuen Systemen, sondern sind abgelöst.

Insofern wäre das Argument der Verschmelzung bei näherer Betrachtung nicht geeignet, der Kritik zu begegnen. Es bedarf schon besonderer Begründung, eine privatrechtliche Einrichtung für hoheitliche Tätigkeiten zu gründen. Es verhält sich nicht so, dass die vormals für die Akkreditierung zuständigen Stellen sich in mehr oder minder veränderter Form in der DAkkS wiederfinden, die dann beliehen wurde.

Eine positive Kritik geht dahin, hier die Möglichkeiten zu nutzen, die das europäische Recht im Zusammenhang mit der Ausführung der Akkreditierungstätigkeit belässt. In der Verordnung (EG) 765/2008 wird – wie oben ausgeführt – die Möglichkeit einer Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf eine private Stelle ausdrücklich benannt. Dabei kann es sich wegen der Ablösung des deutschen Akkreditierungssystems durch die Verordnung (EG) 765/2008 nur um eine neu gebildete bzw. neu organisierte Einrichtung handeln. Weiterhin ist auch im Rahmen des New Legislative Framework (NLF) sichergestellt, dass die Konformitätsbewertungen durch Konformitätsbewertungsstellen durchgeführt werden, die privatrechtlicher Natur sind, soweit die rechtlich vorgegebenen Voraussetzungen erfüllt sind und deren Einhaltung durch Überprüfung der Befugnis erteilenden Behörde auch festgestellt werden konnten. Wobei die Konformitätsbewertungsstellen auch im sog. gesetzlich geregelten Bereich handeln, also dort, wo (wesentlich) das in Verkehr bringen von Produkten von rechtlichen Anforderungen abhängig ist und diese Konformitätsbewertungsstellen die Gesetzeskonformität verbindlich bestätigen (können).

## b) Rechtsprechung zur Beleihung

Das Bundesverwaltungsgericht sieht in der Beleihung eine „Abweichung vom Regelform der Verfassungsordnung als solche“; der Gesetzgeber muss beurteilen, ob für eine Indienstnahme Privater Gründe sprechen, die gewichtiger sind als der Eintrag, den ... das Rechtsstaats- oder das Demokratiegebot erleiden“<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 26.8.2010 – 3 C 35/09 mit Verweis auf BVerfGE 9, 268, 284; Dreier, Grundgesetz, Band 2, 2. Aufl. 2006, Rdnr. 70 zu Art. 33 GG.



Das Bundesverwaltungsgericht stellt dabei heraus, dass diese Abwägung nicht nur das „Ob“ betrifft, sondern auch einzelne Modalitäten, deren Beleihung „derart wesentlich sind, dass sie der Entscheidung des Gesetzgebers vorbehalten sind“<sup>13</sup>. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ruft die Substitution einer gesamten Behörde durch eine Gesellschaft des Privatrechts einen „erheblichen Klärungsbedarf im Hinblick auf eine hinlängliche demokratische Legitimation des hoheitlichen Handelns dieser Gesellschaft und der für sie Handelnden hervor, einschließlich der gebotenen Aufsicht“<sup>14</sup>.

Es verhält sich nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung so, dass hoheitliche Tätigkeiten grundsätzlich durch Behörden und nicht im Wege der Beleihung durch private Einrichtungen zu erledigen sind. Die Beleihung ist die Ausnahme.

Das Bundesverwaltungsgericht bringt in der genannten Entscheidung aber auch deutlich zum Ausdruck, dass eine Beleihung dem Grunde nach möglich ist, wenn das europäische Gemeinschaftsrecht die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf eine andere Stelle zulässt. Es wird der vergleichbare Fall der Überprüfung der kontrollierten Öko-Landbau-Unternehmen aufgeführt; die Durchführung der Kontrolle ermöglicht bei Unregelmäßigkeiten Maßnahmen gegenüber dem Unternehmen, die nach deutschem Rechtsverständnis hoheitlicher Art sind<sup>15</sup>. Das europäische Recht erlaubt auch hier den Mitgliedstaaten, privaten Kontrollstellen die Befugnis zum Erlass von Maßnahmen einzuräumen, die ihrer Form nach Hoheitsakte, also Verwaltungsakte sind<sup>16</sup>.

Diese Ansicht ist nachvollziehbar. Dem europäischen „Gesetzgeber“ stehen im Rahmen seiner Rechtsetzungsbefugnisse auch politische Ermessensentscheidungen zu, die von den Mitgliedstaaten zu respektieren sind, bzw. deren Alternativen auch rechtskonform ausgenutzt werden dürfen. Insofern ist die Beleihung erlaubt, sie ist in Art. 4 Verordnung (EG) 765/2008 genannt.

Nach dem zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sind die europarechtlichen Vorgaben für die Möglichkeit der Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf Private für die Frage „des Ob“, d.h. für die Frage ob überhaupt beliehen werden kann maßgeblich. Hier besteht, wie oben dargelegt, durch Art. 4 Verordnung (EG) 765/2008 diese Berechtigung.

Das Bundesverwaltungsgericht stellt dann aber hinsichtlich der Frage des „Wie“ heraus, dass es hierbei darauf ankommt, dass zum einen die Vorgaben des europäischen Rechts hinreichend berücksichtigt sind, zum anderen auch darauf, ob diese Vorgaben nach deutschem Verfassungsrecht ausreichen, die Beleihung zu rechtfertigen, oder ob sie ggf. zu ergänzen bzw. zu verändern sind<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> BVerwG, a.a.O., Rdnr. 25.

<sup>14</sup> BVerwG, a.a.O., Rdnr. 25 am Ende.

<sup>15</sup> BVerwG, Beschluss vom 13. Juni 2006 – BVerwG 3 BN 1.06.

<sup>16</sup> EuGH, Urteil vom 29. November 2007 – C-404/05 – Slg. I-10239, 10242, Rdnr. 45 ff.

<sup>17</sup> BVerwG a.a.O., Rdnr. 32 f.

Als Überprüfungsmaßstab, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, ist die Verordnung (EG) 765/2008, insbesondere Art. 8 f., sowie der dazu ergangene Beschluss (EG) 768/2008 heranzuziehen und in Vollzug und auch Erweiterung dieser Regelung das AkkStelleG.

Soweit die Anforderungen dieser Normen erfüllt sind, ist die Beleihung nicht zu beanstanden.

§ 10 AkkStelleG macht die Beleihung davon abhängig, dass die zu beleihende juristische Person des Privatrechts „die Gewähr für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Akkreditierungsstelle bietet, insbesondere die Anforderungen gem. Art. 8 der Verordnung (EG) 765/2008 erfüllt“. Die Verordnung (EG) 765/2008 schreibt den Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für die Einrichtung einer mitgliedstaatlichen Akkreditierungsstelle konkret vor bzw. nennt deren Mindestvoraussetzungen. § 1 AkkStelleGBV beleihet die DAkKS „mit den Aufgaben der nationalen Akkreditierungsstelle nach dem AkkStelleG ...“.

Es besteht somit Kongruenz zwischen den in der Verordnung (EG) 765/2008 aufgeführten Anforderungen an eine nationale Akkreditierungsstelle und dem Aufgreifen dieser Aufgaben im AkkStelleG sowie zu der Beleihungsverordnung, in denen diese Aufgaben auf die Beliehene übertragen werden.

### III. Erfüllung weiterer Anforderungen aus der Verordnung (EG) 765/2008

#### 1. Besonders bedeutsame Anforderung: Die Unabhängigkeit der Stelle

a) Die Anforderungen an die Akkreditierungsstellen sind in der Verordnung (EG) 765/2008 konkret aufgeführt, dies gilt nicht nur hinsichtlich der zu erledigenden Aufgaben, sondern auch hinsichtlich der Beschaffenheit der Akkreditierungsstelle selbst.

Schon wegen der durch Art. 4 dieser Verordnung bestehenden Möglichkeit, auch eine private Einrichtung zu beleihen, hat die Erfüllung der sog. *Common Elements*, zu denen insbesondere die Unabhängigkeit der Stelle von den Konformitätsbewertungsstellen bzw. den Produktions- oder Dienstleistungsunternehmen, die diese prüfen, gehört, eine besondere Bedeutung.

Es soll eine Interessenverflechtung zwischen den Konformitätsbewertungsstellen und der Akkreditierungsstelle ausgeschlossen werden. Art. 8 Ziffer 1 der Verordnung (EG) 765/2008 definiert dabei weitreichend: Es darf zu „keinerlei“ Interessenkonflikten mit den Konformitätsbewertungsstellen kommen. Angesprochen sind damit auch mittelbare Abhängigkeiten. Durch die Formulierung in Art. 8 Ziffer 1 und auch Ziffer 2 der Verordnung (EG) 765/2008 ist klargestellt, dass Interessenkonflikte schon „abstrakt“ im Vorfeld konkreter Kollisionen zu vermeiden sind, und zwar durch eine diese Interessenkollision vermeidende Binnenorganisation.

Die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Einrichtungen – nicht nur die Vermeidung konkreter Kollisionssituationen – wird in zahlreichen Gesetzen derart geregelt, dass Vertreter gegenläufiger Interessen weder bei Abstimmungen noch bei Beratungen mitwirken dürfen. Ein Beispiel für derart gesetzliche Regelungen findet man z.B. in den Kommunalverfassungsgesetzen der Länder. Damit ist klargestellt, dass es bei Fragen zur Unabhängigkeit nicht allein auf die Stimmenverhältnisse ankommt, sondern auch darauf, dass nicht unabhängige Vertreter schon keinen Einfluss auf die einer Beschlussfassung vorhergehende Beratung haben sollen. Die Unabhängigkeit einer Organisation kann schon durch Minderheiten gefährdet sein.

Weiterhin regelt der *Public Corporate Governance Kodex* des Bundes (PCGK) – auf den ausdrücklich im Gesellschaftsvertrag der DAkkS Bezug genommen wird (Ziffer 3.1) – , dass die Mitglieder von Einrichtungen, die hoheitlich handeln, „hinreichend“ unabhängig sein müssen; es müssen demnach alle Mitglieder frei von gegenläufigen Interessen sein.

Teil A Ziffer 5.4.1 der PCGK regelt hinsichtlich der möglichen Interessenkonflikte wie folgt: ... „wesentliche und nicht nur vorübergehende Interessenkonflikte in der Person eines Mitglieds eines Überwachungsorgans sollen zur Beendigung des Mandats führen“. Genau dieses Prinzip findet sich auch in Ziffer 6.5 der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der DAkkS. Dieser Grundsatz folgt – zumindest nach Teilen der Literatur – auch aus gesellschaftsrechtlichen Regelungen. Im Gesellschaftsrecht, namentlich im Aktienrecht, wird die Ansicht vertreten, dass die Entsendung eines Kandidaten mit einem erheblichen und auch dauerhaften Interessenkonflikt in den Aufsichtsrat treuwidrig wäre. Durch Verweis in § 52 GmbHG gilt dies auch für den Beirat bzw. Aufsichtsrat einer GmbH<sup>18</sup>. Zum Teil wird in der gesellschaftsrechtlichen Literatur (nur in der gesellschaftsrechtlichen Literatur) auch die gegenteilige Ansicht vertreten<sup>19</sup>. Es wird aber im Folgenden noch ausgeführt werden, dass die Anforderungen an die Unabhängigkeit des Aufsichtsrates bei einer beliebigen GmbH sich nicht allein aus gesellschaftsrechtlichen Anforderungen ergeben können. Soweit hoheitliche Aufgaben wahrgenommen werden, gibt es auch entsprechend höhere Anforderungen an die Unabhängigkeit.

Von Bedeutung ist auch der auf der Grundlage der Verordnung (EG) 765/2008 erlassene Beschluss (EG) 768/2008. Im Anhang I Artikel R 17 des Beschlusses gibt es einen Katalog von Anforderungen, die den sog. *Common Elements* zugehörig sind. Sehr umfangreich sind dort die Anforderungen an Unabhängigkeit aufgeführt. Diese Anforderungen richten sich an die (zu akkreditierenden) Konformitätsbewertungsstellen, den Anforderungen kommt bei interessengerechter Auslegung aber auch Bedeutung für die Akkreditierungsstelle zu. Es wäre nämlich mit der Funktionsweise einer Akkreditierungsstelle unvereinbar, wenn die „überprüfende Stelle“ nicht den Grad an Unabhängigkeit ihrer Mitglieder aufweist wie die zu prüfende Stelle; es wäre eine schon

---

<sup>18</sup> Haupt/Roth in: Großkommentar AktG, 4. Auflage, § 100 Rdnr. 171; Lutter/Krieger, in: Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats, 5. Auflage, Rdnr. 927.

<sup>19</sup> Vgl. nur Schneider, in: Scholz, GmbHG, 11. Aufl. 2014, § 52, Rdnr. 254 ff.

perplexe Situation gegeben, wenn die prüfende Stelle eine Interessenverflechtung aufweist, die bei der zu überprüfenden Stelle ausgeschlossen sein soll.

Von Bedeutung ist weiterhin, dass diese umfangreichen Anforderungen an die Unabhängigkeit (der Konformitätsbewertungsstellen) wesentlich aufgrund deutscher Initiativen in den Katalog des Beschlusses aufgenommen wurden. Grundlage dafür war die KAN-Studie 30 (Kommission für Arbeitsschutz und Normung). Durch den Beschluss wurden die Anforderungen an die Common Elements noch einmal dadurch aufgewertet, dass die zum System des *New Approach* gehörende Vermutungswirkung (wer die mandatierten Normen erfüllt, erfüllt die Anforderungen der jeweils maßgeblichen Richtlinien) verändert wurde; nunmehr begründet die Normenbefolgung nur dann eine Richtlinienkonformität, wenn die Normen alle im Beschluss benannten Anforderungen beinhalten und diese Anforderungen beziehen sich wesentlich auf die Unabhängigkeit der Stelle.

Damit soll festgestellt sein, dass die Anforderungen an die Unabhängigkeit im Zusammenhang mit der Akkreditierung besondere Bedeutung haben.

Die Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen aus Art. R 17 Absatz 3 des Beschlusses (EG) 768/2008 lassen sich auf die Akkreditierungsstelle übertragen. Die überprüfende Stelle sollte hinsichtlich der Unparteilichkeit ebenso aufgestellt sein, wie die zu prüfende Stelle. Auf die Akkreditierungsstelle übertragen wäre verlangt, dass dieser keine Mitglieder angehören dürfen, die durch Verbandstätigkeiten mit Unternehmen verbunden sind, die von einer Konformitätsbewertungsstelle überprüft werden könnten. Es gibt allerdings eine Ausnahmeregelung. Die Verbindung zu den Unternehmen schadet nicht, wenn „jedweder“ Interessenkonflikt ausgeschlossen werden kann.

b) § 10 AkkStelleG regelt nun, dass der Bund oder der Bund und die Länder zu zwei Dritteln an der GmbH beteiligt sein müssen. Die Wirtschaft, vertreten durch den Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), kann und ist zu einem Drittel beteiligt. Die Wirtschaft ist damit Gesellschafter der DAkkS und nimmt demnach an Beratung und Abstimmung teil. Sie ist, entsprechend der Parität im Kontrollorgan, im Aufsichtsrat vertreten.

Der Aufsichtsrat der DAkkS wirkt nach dem Gesellschaftsvertrag der DAkkS unmittelbar in die Geschäftsführung der GmbH hinein, nämlich auf der Grundlage der Ziffer 8 des Gesellschaftsvertrages und der den Vertrag konkretisierenden „Geschäftsanweisung für die Geschäftsführung“ (dort Ziffer 7).

## 2. Erörterung der Anforderungen und deren Erfüllung

Die Unabhängigkeit der DAkkS könnte im Zusammenhang mit der Gesellschafterstellung der Wirtschaft, insbesondere durch die daraus abgeleitete Mitwirkung im Aufsichtsrat, dann nicht mehr gegeben sein, wenn die Mitwirkung des BDI bzw. der ihm angehörigenden Wirtschaftsverbände durch ihre Verbundenheit zu den Auftraggebern der

Konformitätsbewertungsstellen für die Frage nach der Unparteilichkeit von Bedeutung ist. Dies ist dann der Fall, wenn durch die Gesellschafterstellung Einfluss auf die Akkreditierungstätigkeit genommen werden kann.

Umgekehrt gilt:

a) Die Unabhängigkeit wäre nicht in Frage gestellt, wenn Gesellschafter und Aufsichtsratsmitglieder keinen Einfluss auf die Akkreditierungstätigkeiten und die Akkreditierungsentscheidung haben (können). Wenn also die Binnenstruktur der GmbH aufzuteilen wäre in eine reine Organisationsstruktur mit dafür zuständigen Entscheidungsträgern und eine Struktur für den nach außen gerichteten Tätigkeitsbereich mit gesondert tätigen Entscheidungsträgern.

b) Eine strikte Trennung zwischen Mitwirkung im Zusammenhang mit einerseits der Organisation der GmbH und andererseits mit deren Aufgaben ist nicht möglich, weil Organisationsregelungen vielfach Einfluss auf die Aufgabeninhalte haben können und regelmäßig auch haben.

c) Für die Akkreditierungstätigkeit ist in erster Linie die Geschäftsführung und für die Akkreditierungsentscheidung sind die Mitglieder des Akkreditierungsausschusses der DAkkS unter Mitwirkung der Geschäftsführung verantwortlich<sup>20</sup>. Die Beliehene ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Nach dem GmbH-Gesetz ist der Geschäftsführer von den Weisungen der Gesellschafter bzw. von den Gesellschafterbeschlüssen (§ 37 Absatz 1 GmbHG) abhängig; anders als bei der Rechtsform der AG gibt es keine Unabhängigkeit der Geschäftsführung von den Gesellschaftern. Weisungen an die Geschäftsführung können sich nach dem GmbH-Recht auch auf einzelne konkrete Vorgänge beziehen.<sup>21</sup>

d) Der Geschäftsführer darf nicht den Weisungen von Minderheiten folgen, dies umso weniger, wenn seine Aufgaben zum Bereich der sog. gebundenen Verwaltung gehören, also rechtlich eingebunden sind. Das Akkreditierungsstellengesetz, europäische Verordnungen und Richtlinien sowie mandatierte Normen bilden zusammen ein recht umfassend geregeltes Aufgabenfeld für die Durchführung der Akkreditierung. Hinzu kommen durch den AKB vermittelte Regelungen. Die Entscheidungsvorgaben sind groß und damit verbunden ist auch die Weisungsabhängigkeit entsprechend gering; der Geschäftsführer darf weder den Anweisungen der Minderheit folgen, noch darf er rechtswidrigen Anweisungen Folge leisten.

e) Der Akkreditierungsausschuss ist in § 10 Absatz 1 Ziffer 3 AkkStelleG geregelt, allerdings unzureichend. Seine Besetzung für die in § 1 Absatz 2 Satz 2 AkkStelleG genannten Bereiche wird nur zum Teil, für die anderen Tätigkeitsbereiche überhaupt nicht geregelt. Hinsichtlich der Unabhängigkeit der Mitglieder gibt es im Gesetz keine Regelung.

---

<sup>20</sup> Die Mitglieder des Akkreditierungsausschusses werden von der Geschäftsführung benannt; der Ausschuss entscheidet im Innenverhältnis über die Akkreditierung. Allgemeine Regelungen der DAkkS zur Akkreditierung vom 29.8.2012, S. 8.

<sup>21</sup> BGH, WM 2004, 1037,1040

f) Ziffer 8 des Gesellschaftsvertrages enthält eine umfangreiche Liste von Geschäftsführungsaufgaben, die der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen, zum Teil auch die der Gesellschafterversammlung (siehe Ziffer 8.2 ff. des Gesellschaftsvertrages).

Zustimmungsbedürftig sind u.a. Abschluss und Änderung von Anstellungsverträgen, der Abschluss von Honorarverträgen, soweit bestimmte Grenzen überschritten sind (u.a. wenn die Vergütung bei den Anstellungsverträgen über 70.000 Euro pro Jahr beträgt), und auch die Aufnahme neuer Geschäftszweige oder die Aufgabe vorhandener Tätigkeitsbereiche. Gerade der letztgenannte Bereich reicht in die Akkreditierungstätigkeit hinein, weil Aufgabe und Begründung von Geschäftstätigkeiten nicht nur dem Grunde nach beschlossen werden können, sondern auch inhaltliche Elemente notwendigerweise in die Entscheidung einfließen.

Außerdem steht schon die Frage nach der Aufnahme neuer Akkreditierungstätigkeiten in einem Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlicher Betätigung und ordnungspolitischen Gesichtspunkten. Akkreditierung und die damit verbundene Konformitätsbewertung kann sehr leicht in Bereiche hineinreichen, deren nähere Ausgestaltung in Konflikt zu gesetzlichen Regelungen oder in Konflikt zu Bereichen kommen könnte, die der Gesetzgeber sich vorbehalten hat. Zu denken ist z.B. an durch die Konformitätsbewertung ausgesprochene Qualifikationen für bestimmte Berufstätigkeiten. In solchen Bereichen von den Vertretern der Wirtschaft Neutralität bzw. ein ausgewogenes Verhalten zu erwarten, wäre nicht richtig und wohl selbst aus Sicht der Wirtschaft nicht vertretbar. Hier bestehen gegenläufige Interessen.

Bei der Entscheidung über die Aufnahme neuer Konformitätsbewertungsprogramme bzw. Akkreditierungstätigkeiten besteht mangels europarechtlicher und nationalstaatlicher Regelung ein großer Ermessensspielraum bei den Akkreditierungsstellen. In solch einer, durch einen großen Erwägungs- und Bewertungsspielraum gekennzeichneten, Situation ist die Unparteilichkeit der Entscheidungsbefugten von großer Bedeutung.

Hinzu kommt, dass Unparteilichkeit bei der Aufnahme neuer Akkreditierungstätigkeiten auch wegen der europarechtlichen Dimension solcher Entscheidungen von erheblicher Bedeutung ist.

Der Aufsichtsrat erlässt die Geschäftsweisung an die Geschäftsführung. Der Aufsichtsrat kann somit die tatsächlichen Geschäftsführungstätigkeiten maßgeblich beeinflussen.

Aufgabe des Geschäftsführers ist es u.a., die Mitglieder des Akkreditierungsausschusses zu benennen; diese Mitglieder entscheiden über ihren Ausschuss im Innenverhältnis über das Ergebnis der Akkreditierung (dazu wird ausgeführt werden). Es gibt somit auch insofern eine Verflechtung zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsratskompetenzen. Die Geschäftsführertätigkeit wirkt auf die Akkreditierung dadurch ein, dass der Geschäftsführer die Mitglieder des Akkreditierungsausschusses bestellt.

Nach Art. 11 der Verordnung (EG) 765/2008 wird mit Wirkung für die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten für die Akkreditierungsstellen vermutet, dass sie die Anforderungen nach Art. 8 der Verordnung (EG) 765/2008 erfüllen, wenn sie sich erfolgreich einer Beurteilung unter Gleichrangigen unterzogen haben. Prüfungsmaßstab ist dabei die Norm DIN EN ISO/IEC 17011. In dieser Norm wird wie bereits dargelegt, wieder die Unparteilichkeit verlangt.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der durch den Aufsichtsrat zustimmungsbedürftigen Geschäfte so groß ist, dass trotz zumeist nur die Organisation betreffender Mitwirkungen die Situation einer Einflussnahme auf die Durchführung einer Akkreditierungsentscheidung entstehen kann.

Die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Aufsichtsratsmitglieder dürfen bei der DAkkS keinesfalls den allgemeinen gesellschaftsrechtlichen Anforderungen entnommen werden.

Die allgemeinen gesellschaftsrechtlichen Anforderungen werden im Hinblick auf die Organisation der Akkreditierungsstelle von den Vorschriften verdrängt, die die Unabhängigkeit gerade im Zusammenhang mit der Akkreditierung als hoheitliche Aufgabe verlangen. Insofern bedarf es zur Präzisierung der Anforderungen keines Rückgriffs auf das Gesellschaftsrecht bzw. auf gesellschaftsrechtliche Rechtsprechung und Literatur.

Insbesondere wäre es hier fehlerhaft, die für das Gesellschaftsrecht vertretene Ansicht, dass die Unabhängigkeit der Aufsichtsratsmitglieder nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, zugrunde zu legen<sup>22</sup>. Zum Teil wird aber auch in der gesellschaftsrechtlichen Literatur die gegenteilige Ansicht vertreten<sup>23</sup>.

Soweit es um die Akkreditierungstätigkeit und die Akkreditierungsentscheidung geht, sind alleiniger Maßstab für die Unabhängigkeit die in der Verordnung (EG) 765/2008, im Beschluss (EG) 768/2008 und die in der Norm DIN EN ISO/IEC 17011 genannten Anforderungen.

Gesellschaftsrechtliche Maßstäbe an die Unabhängigkeit der DAkkS sind dort von Bedeutung, wo Organe keinerlei Einfluss auf die Akkreditierungstätigkeit und vor allen Dingen auf die Akkreditierungsentscheidung nehmen können.

Ohne den späteren Ausführungen vorzugreifen, ist zu folgern, dass eine privatrechtlich organisierte Akkreditierungsstelle entweder ohne die Vertreter der Wirtschaft im Aufsichtsrat aufgestellt sein müsste oder aber die Akkreditierungstätigkeit völlig von der Einflussnahme des Aufsichtsrates abgeschirmt ist.

Weil die Akkreditierungstätigkeit nach der Verordnung (EG) 765/2008 und dies wiederholend, auch nach dem AkkStelleG, hoheitliche Tätigkeit ist, gelten für den Aufga-

---

<sup>22</sup> Für das Gesellschaftsrecht allgemein so Schneider, in: Scholz, GmbHG, 2014, § 52, Rdnr. 254 ff.; Zöllner/Noack, in: Baumbach/Hueck, GmbHG, 2013, § 52, Rdnr. 40.

<sup>23</sup> Vlg. nur Spindler, in: Münchener Kommentar zum GmbHG, 2012, § 52 Rdnr. 115.

benbereich Akkreditierung die strengen Anforderungen an die (objektive) Unabhängigkeit. Nur soweit diese Tätigkeit von der Tätigkeit innerhalb der Gesellschaftsorgane getrennt werden kann, so dass auch keine mittelbare Einflussnahme auf die Akkreditierungstätigkeit vorliegt, können dann auch andere Maßstäbe an die Unparteilichkeit von Aufsichtsratsmitgliedern gestellt werden. Soweit dies nicht möglich ist, also Einflussnahme auf die Akkreditierungstätigkeit durch den Aufsichtsrat besteht, bleibt es bei den Ausführungen zu Art. 8 Nr. 1 der Verordnung (EG) 765/2008 sowie den Anforderungen aus der Norm DIN EN ISO/IEC 17011.

g) Die Fachaufsicht ist durch § 9 AkkStelleG geregelt, in dem konkret benannt ist, dass die Akkreditierungsstelle verpflichtet ist, den Weisungen der Bundesministerien nachzukommen, einschließlich der dort geregelten sog. Ersatzvornahmemöglichkeit. Die Aufsicht ist dann in der Beleihungsverordnung noch einmal hinsichtlich der Rechte der einzelnen Ministerien präzisiert. Durch eine Berichtspflicht wird sichergestellt, dass die Anforderungen von Art. 8 der Verordnung (EG) 765/2008 erfüllt werden bzw. deren Erfüllung überwacht werden kann.

Gefährdungen der Unabhängigkeit können aber auch nur in Grenzen durch die Aufsicht ausgeschlossen werden. Die Aufsicht überprüft nahezu ausschließlich die Einhaltung von Formalien; sie überprüft die Einhaltung der Rahmenbedingungen von Entscheidungen; sie kann keine Interessenverflechtungen verhindern, soweit der Interessenwiderspruch selbst nicht gerügt wird.

h) Die Frage nach der Gefährdung der Unabhängigkeit der Stelle kann nicht ohne Berücksichtigung einer Einschätzung der Interessen der Wirtschaftsvertreter erfolgen. Nach den bisherigen Ausführungen ist eine Interessenverflechtung nur möglich.

Die Binnenstruktur würde interessen geleitete Einwirkungsmöglichkeiten nur in einem eher geringen Umfang ermöglichen. In einer solchen Situation darf nicht unberücksichtigt bleiben, wie wertvoll die Beteiligung der Wirtschaft für die Stelle, d.h. für eine funktionale Akkreditierungstätigkeit ist und welche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Dafür ist die Interessenlage der Wirtschaftsvertreter zu beschreiben und es ist nach alternativen Beteiligungen der Wirtschaft zu fragen.

Die Interessenlage der Wirtschaftsvertreter wird sich nicht eindeutig bestimmen lassen.

aa) Einerseits:

Eine erfolgreiche Konformitätsbewertung und Akkreditierung ermöglicht für viele Produkte den Marktzugang. Hinsichtlich der europaweiten Bedeutung der Konformitätsbewertung wird die Verkehrsfähigkeit der Güter und Dienstleistungen damit enorm gesteigert. Die Vertreter der Wirtschaft könnten sich ihren Verbänden bzw. Unternehmen verpflichtet fühlen.

bb) Andererseits:



Die deutsche Wirtschaft kann unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten kein Interesse daran haben, Imageeinbußen durch minderwertige Produkte und Dienstleistungen zu erleiden. Sie kann kein Interesse daran haben, dass deutsche Produktzertifizierungen makelbehaftet sind.

### 3. Argumente für die Neutralität der Wirtschaftsvertreter

Es kann im Rahmen dieser Untersuchung nur begrenzt festgestellt werden, ob das eine oder das andere Argument im Vordergrund steht.

Für die Neutralität der Wirtschaft spricht:

Die vormals privaten Akkreditierer (z.B. DACH, DAP, DATech, DASMIN) hatten nach ihren Verbandssatzungen zum Ziel, Vertrauen in die Qualität der Produkte bei den Verbrauchern zu erreichen; erklärtermaßen bestand ein Eigeninteresse an einem unabhängigen Akkreditierungssystem. Dekretiert wurde dies wesentlich durch die Überwachung seitens der europäischen Akkreditierungsorganisation EA bzw. durch die Erfüllung der Anforderungen aus den Leitfäden der internationalen Organisationen ILAC/IAF, deren Aufgabe die Gewährleistung/Überwachung ordnungsgemäßer Akkreditierung ist. Diese Organisationen bestehen weiterhin und ihre Kompetenz wird auch durch die Verordnung (EG) 765/2008 anerkannt. In Art. 10 der Verordnung wird auch verlangt, dass sich die nationalen Akkreditierungsstellen einer Beurteilung unter Gleichrangigen zu unterziehen haben. Angesprochen ist dabei EA.

Von den die Befugnis erteilenden Behörden wird dem entgegengesetzt (erklärtermaßen ZLG), dass eine derart sensible Aufgabe wie die der Akkreditierung nicht wirklich überzeugend unter Beteiligung privater Organisationen durchgeführt werden darf, sondern ausschließlich von staatlicher Seite übernommen werden sollte. Insofern wird auch auf die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 920/2013 (für die RL. (EG) 90/385 „aktive implementierbare med. Geräte“) verwiesen, die in Art. 8 selbst für die benennenden Behörden regelt, dass „diese Behörden ... so eingerichtet, strukturiert und in ihren Arbeitsabläufen organisiert (werden), dass die Objektivität und Unparteilichkeit ihrer Tätigkeit gewährleistet ist und jegliche Interessenkonflikte mit Konformitätsbewertungsstellen vermieden werden.“

Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sind nach allen einschlägigen europäischen Rechtsvorschriften und auch dem Akkreditierungsstellengesetz hochwertige Güter.

### 4. Bereits rechtlich vorgegebene Mitwirkungsmöglichkeiten der Wirtschaft

Es gibt Alternativen für die Einbindung der Wirtschaft, die für eine zweifelsfrei rechtskonforme Einbindung der Wirtschaft geeigneter erscheinen.

Beim BMWi wurde zur Unterstützung der Akkreditierung der Akkreditierungsbeirat (AKB) eingerichtet. Er hat nach § 5 AkkStelleG insbesondere die Aufgabe bei der Re-

gelfindung mitzuwirken. Weiterhin sollen nach dem Gesetz nahezu alle interessierten Kreise (§ 5 Absatz 4 AkkStelleG), die Wirtschaft ist ausdrücklich genannt (§ 5 Absatz 4 Nummer 4 AkkStelleG), mitwirken.

Wie in diesem Gutachten (Abschnitt „Regelfindung“) ausführlich dargelegt ist der AKB ein Gremium, das die fachlichen Vorarbeiten auf dem Gebiet der Regelfindung durch die DAkkS durchaus interessenpolitisch hinterfragen soll; es handelt sich dabei um eine für das Akkreditierungssystem bedeutsame Aufgabe. Die Erfüllung der Aufgabe setzt geradezu eine Interessenpluralität voraus bzw. das Gesetz regelt über die Benennung der Mitgliedergruppen diese Interessenvielfalt.

Eine Auslegung des AkkStelleG müsste wohl dahin gehen, die Mitgliedschaft der Wirtschaft in der Gesellschaft wegen der ebenfalls ausdrücklich im Gesetz benannten Mitgliedschaft im AKB als kritisch zu betrachten. Es besteht ein Widerspruch, wenn einerseits die Wirtschaft in den Gremien der DAkkS, wie dem Aufsichtsrat, vertreten ist, bei denen die Wahrung von Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erwartet wird und andererseits für den AKB benannt wird, bei dem es gerade um Interessensvertretung geht.

## 5. Stellungnahme und vorläufige Zusammenfassung

a) Akkreditierungstätigkeit ist durch europäisches und deutsches Recht als hoheitliche Aufgabe, als Aufgabe des Staates bestimmt worden. Damit ist hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Akkreditierungsstelle aber nur entschieden, dass der Staat bestimmen kann – im Rahmen der durch das europäische Recht vorgegebenen Möglichkeiten – für welche Gestaltungsmöglichkeiten er sich entscheidet.

b) Die Wahl für eine privatrechtliche Organisationsform ist nach der gegenständlichen europäischen Verordnung rechtmäßig, soweit die konkrete Ausgestaltung mit den Anforderungen nach Art. 8 Verordnung (EG) 765/2008 und – damit verbunden – mit der Norm DIN EN ISO/IEC 17011 übereinstimmt.

c) Die Entscheidung für eine privatrechtliche Organisationsform entbindet nicht von der Pflicht, dass die Stelle unabhängig sein muss. An die Unabhängigkeit werden – wie beschrieben – hohe Anforderungen gestellt.

Dies könnte bedeuten, dass die privatrechtliche Organisation nur mit Vertretern staatlicher Stellen zu besetzen ist; jedenfalls die Wirtschaft als Gesellschafter wegen der Unvereinbarkeit zwischen den Interessen an rechtskonformer Akkreditierung und Interessenvertretung der Verbandsmitglieder auszuschneiden hat.

Dieser Interessenkonflikt kann nicht vollständig durch die Aufsicht der Bundesministerien und auch nicht durch das relativ enge Geflecht von verbindlichen Regelungen für die Akkreditierung beseitigt werden.

d) Die Bedenken an der Unparteilichkeit sind dadurch abgemildert, dass die Wirtschaft nur zu einem Drittel, also mit einer eindeutigen Minderheit beteiligt ist. Es ist aber zweifelhaft, ob dies im Hinblick auf das Erfordernis nach objektiv bestehender Unparteilichkeit ausreichen kann. Die Drittelbeteiligung berechtigt nach dem Gesellschaftsvertrag der DAkkS zu einer ebenso großen Beteiligung im Aufsichtsrat der Gesellschaft. Der Aufsichtsrat wirkt – wie oben beschrieben – unmittelbar auf Entscheidungsmöglichkeiten der Geschäftsführung der DAkkS ein und insofern zumindest mittelbar auch auf die Akkreditierungstätigkeit. Objektive Unparteilichkeit verlangt, dass es von interessenkollidierender Seite auch keine mittelbare Beeinflussung gibt. Soweit dem Geschäftsführer durch den Aufsichtsrat auch Weisungen hinsichtlich der Einstellung des besonders qualifizierten Personals oder hinsichtlich der Aufnahme neuer Akkreditierungstätigkeiten bzw. der Aufgabe bestehender Akkreditierungen erteilt werden können, besteht diese mittelbare Einflussnahme auf die Akkreditierungstätigkeit. Der Aufsichtsrat hat weitere Weisungsbefugnisse gegenüber dem Geschäftsführer; auch wenn diese Befugnisse im Hinblick auf die Gesellschaft mehr administrativer Natur sind, so sind die Bereiche für die Führung der Gesellschaft wichtig und insofern besteht eine Abhängigkeit der Geschäftsführung vom Aufsichtsrat, die sich bei abverlangter objektiver Betrachtung auch auf die Akkreditierungstätigkeit auswirken kann. Der vielfach von den Entscheidungen des Aufsichtsrats abhängige Geschäftsführer benennt auch die Mitglieder des Akkreditierungsausschusses; auch insofern ist die Unabhängigkeit mit der Akkreditierung gefährdet.

## 6. Folgerungen

a) Bei normenkonformer Beachtung der Anforderungen an eine objektive Unparteilichkeit dürfen die Vertreter der Wirtschaft bei Abstimmungen in den oben beschriebenen Bereichen im Aufsichtsrat nicht mitwirken, also bei Beratung und Abstimmung dürften sie nicht anwesend sein. Solch eine Situation schafft Unstimmigkeiten im Kreis der Aufsichtsratsmitglieder, weil regelmäßig Diskussionen darüber zu führen sind, bei welcher Entscheidung es auf die Unparteilichkeit ankommt.

b) Sowohl nach der Verordnung 765/2008/EG wie auch nach dem Akkreditierungsstellengesetz sind interessierte Kreise in einem die Interessenvielfalt berücksichtigenden Gremium aufzunehmen; das ist nach dem Akkreditierungsstellengesetz der AKB. Den Vertretern der Wirtschaft ist somit Gelegenheit gegeben, ihre Interessen innerhalb einer bedeutsamen für die Akkreditierung wichtigen Einrichtung wahrzunehmen. Interessenwahrnehmung wäre demnach gegeben und nur auf eine andere Einrichtung verlagert. Außerdem ist für den AKB anerkannt, dass er keine die Geschäftsführung überwachende Funktion und keine das Akkreditierungsverfahren betreffende Aufgabe hat. Dies folgt aus der konkreten Aufgabenzuweisung in § 5 AkkStelleG.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> so auch Bloehs, in Bloehs, Frank, Akkreditierungsrecht § 11, Rdnr. 64.

c) Weitere Folgerungen: Der Rückzug der Wirtschaftsvertreter aus dem Aufsichtsrat hätte auch Bedeutung für den Verbleib der Wirtschaft als Gesellschafter in der DAkKS.

Dies lässt sich mit den Regelungen des Gesellschaftsvertrages der DAkKS belegen. Die Aufnahme neuer Geschäftszweige bzw. die Aufgabe vorhandener Tätigkeiten, die Festlegung der Grundsätze der Zusammenarbeit und des Arbeitsablaufs innerhalb der Gesellschaft bedürfen neben der Zustimmung des Aufsichtsrates zusätzlich noch der Zustimmung der Gesellschafterversammlung (Ziffer 8 des Gesellschaftsvertrages).

Auf Dauer betrachtet könnten die Vertreter der Wirtschaft den Zweck des Unternehmens bzw. den Gesellschaftszweck allenfalls mittelbar fördern. Die Förderpflicht innerhalb einer GmbH besteht nach § 3 Absatz 1 GmbHG zuvörderst darin, die zugesagte Beteiligung am Kapital der Gesellschaft zu leisten, also in erster Linie die auf das Stammkapital zu leistende Einlage zu erbringen; nach § 3 Absatz 2 Nummer 3 und Nummer 4 GmbHG gibt es aber weitere Pflichten, die Einzelne bzw. die Gesellschafter übernehmen können. Zu diesen Pflichtenbereichen gehören auch die kritisierten Aufgabenbereiche, die wegen möglicher Interessenkollisionen nicht mehr unter Mitwirkung der Vertreter der Wirtschaft wahrgenommen werden könnten.

Soweit die Wirtschaft in der Gesellschaft bleiben soll bzw. will, müsste eine Überarbeitung des Gesellschaftsvertrages erfolgen. Eine pauschale Wiederholung der Anforderungen aus dem AkkStelleG bzw. aus der Verordnung (EG) 765/2008, dass die Unparteilichkeit zu wahren ist, kann nicht genügen. Es müsste sonst auf sehr zahlreichen, wahrscheinlich nahezu allen Gesellschafterversammlungen jeweils erörtert werden, wo Inkompatibilitäten bestehen und wo nicht. Dies ist grundsätzlich im Gesellschaftsvertrag zu regeln, damit die Entscheidungen auf der Grundlage der Satzung vorhersehbar sind. Der Gesellschaftsvertrag wäre dahin zu ändern, dass Beschlüsse des Aufsichtsrats, die zumindest mittelbar Einfluss auf die Akkreditierungsentscheidungen haben könnten, nicht der Bestätigung durch die Gesellschafterversammlung bedürfen. Dazu gehören die oben, unter III. 2. f) genannten Bereiche.

d) Durchführung:

Aus § 52 GmbHG folgt, dass hinsichtlich der Besetzung und der Aufgaben des Aufsichtsrats die Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag maßgeblich sind.<sup>25</sup>

Etwas anderes gilt nur dann, wenn auch für die GmbH durch spezialgesetzliche Regelung ein Aufsichtsrat verlangt ist; dies ist für die DAkKS nicht der Fall. Der Aufsichtsrat der DAkKS ist ein freiwillig eingerichtetes Organ; insbesondere deshalb, weil keine Anforderungen hinsichtlich einer Arbeitnehmerbeteiligung nach dem Mitbestimmungsgesetz bestehen.

---

<sup>25</sup> Vgl. Zöllner/Noack, in: Baumbach/Hueck, GmbHG 20. Aufl. Rdnrn. 24 ff.; Schmidt, in: Ensthaler, Füller, Schmidt, GmbHG, 2. Aufl. § 52 Rdnr. 11

Der Gesellschaftsvertrag der DAkkS sieht vor, dass die Wirtschaft Vertreter in den Aufsichtsrat entsendet. Soweit die Vertreter der Wirtschaft aus dem Aufsichtsrat ausscheiden sollen, wäre eine Satzungsänderung erforderlich. Der Beschluss zur Satzungsänderung ist mit einer  $\frac{3}{4}$  Mehrheit zu fassen. Soweit die Gesellschaftervertreter der Wirtschaft nicht zustimmen, ist eine Änderung der Satzung nur dann möglich, wenn eine Verpflichtung zur Zustimmung zur Satzungsänderung besteht. Eine solche Verpflichtung wird in Rechtsprechung und Literatur aus der gesellschaftsrechtlichen Treuepflicht vermittelt. Die Treuepflicht wäre dann verletzt, wenn ohne Änderung der Satzung bzw. ohne entsprechende Zustimmung der Gesellschaftervertreter der Wirtschaft ein rechtswidriger Zustand erhalten bliebe. Soweit die Gesellschaftervertreter der Wirtschaft einer Satzungsänderung nicht zustimmen sollten, müsste Klage auf Zustimmung vor dem Landgericht erhoben werden. Zu begründen wäre dies damit, dass die nach der Verordnung (EG) 765/2008 verlangte objektive Unparteilichkeit bei Mitwirkung der Vertreter der Wirtschaft nicht gegeben sei.

Eine andere Möglichkeit besteht in einer Änderung von § 10 AkkStelleG. Die Norm regelt die Voraussetzungen der Beleihung. Hier könnte ggfls. aufgenommen werden, dass die Vertreter der Wirtschaft im Aufsichtsrat nicht vertreten sein dürfen. Unter dieser Voraussetzung müsste die Satzung der beliebigen GmbH angepasst werden. Es gäbe hinsichtlich der gerichtlichen Durchsetzung einer Satzungsänderung keine Risiken, weil die gesetzlichen Anforderungen nachzuvollziehen wären.

Weiterhin wäre der Gesellschaftervertrag dahin zu ändern, dass die Zustimmung der Gesellschafterversammlung für die benannten Aufsichtsratsbeschlüsse (oben, Ziffer III. 2. f) entfällt.

## 7. Die Bedeutung des Austritts der Wirtschaft aus der DAkkS und Alternativen

Der Austritt der Wirtschaft aus der DAkkS würde einen erheblichen Eingriff in die gegenwärtige und auch aus ökonomischer Sicht positive Struktur der Stelle bewirken.

Es ist deshalb vorrangig zu untersuchen, ob die Zweifel an der Unparteilichkeit durch organisatorische Maßnahmen (Veränderungen) ausgeräumt werden können.

Die Erörterung soll nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Organen der DAkkS und einem repräsentativen Überblick über andere europäische Akkreditierungsstellen geführt werden. Die Untersuchung beginnt mit den Strukturen europäischer Stellen. Es wird untersucht, in welchen Organen und Gremien die Wirtschaft vertreten ist und, soweit möglich, untersucht, inwieweit die Wirtschaft Einfluss auf die Akkreditierungsentscheidung nehmen kann.

## **B. Vergleich der DAkKS mit ausgewählten Akkreditierungsstellen anderer EU-Länder im Hinblick auf die Beteiligung von Vertretern der Wirtschaft**

### I. Organisationsmodelle

Im Rahmen des Vergleiches nationaler Akkreditierungsstellen der EU wurden die Akkreditierungsstellen der Länder Großbritannien (*United Kingdom Accreditation Service*, UKAS), Frankreich (*Comité Français d'Accréditation*, COFRAC), Italien (ACCREDIA), Schweden (*Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment*, SWEDAC) und Österreich (Akkreditierung Austria) betrachtet. Alle hier untersuchten Organisationen nehmen die Aufgaben der nationalen Akkreditierungsstelle ihres jeweiligen Landes entsprechend der EU Verordnung (EG) 765/2008 wahr.

UKAS, COFRAC und ACCREDIA sind als private Gesellschaftsformen organisiert<sup>26</sup>, während SWEDAC in Form eines Behördenmodells organisiert und als Behörde dem schwedischen Außenministerium und Wirtschaftsministerium unterstellt ist. Die Akkreditierung Austria ist eine Abteilung der Sektion Unternehmenspolitik des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft.

Die italienische ACCREDIA weist eine ähnliche Entstehungsgeschichte auf wie die DAkKS. ACCREDIA wurde Anfang 2010 aus den privaten und öffentlichen Akkreditierungsorganisationen in Italien gegründet. Sie ist ebenfalls wie die DAkKS eine private Gesellschaft mit öffentlich-rechtlichen und privaten Mitgliedern, die auch in die Organisationsstruktur eingebunden sind, u.a. die Vertreter von acht italienischen Ministerien und die Vertreter von Wirtschaftsverbänden.

### II. Einbindung der Wirtschaftsverbände und anderer Interessenvertreter

In allen privat organisierten nationalen Akkreditierungsstellen der EU sind Vertreter der Wirtschaft an der Organisation beteiligt.

#### 1. Mitwirkung bei UKAS, COFRAC und ACCREDIA

a) Die im Folgenden aufgeführten Vertreter der Wirtschaft sind derzeit Mitglieder von UKAS, sog. *members*. Nach britischem Gesellschaftsrecht wird hinsichtlich der Mitgliedschaft generell zwischen „*members*“ und „*shareholder*“ unterschieden. „*Member*“

---

<sup>26</sup> Anmerkung: UKAS ist eine „non-profit-distributing private company, limited by guarantee“, COFRAC eine nicht gewinnorientierte, sich selbst finanzierende Organisation („association loi 1901“) und ACCREDIA ebenfalls eine „recognised, non-profitdistributing association“.

sind die Mitglieder einer nicht erwerbswirtschaftlichen Zwecken dienenden Gesellschaft.

- Association of British Certification Bodies
- British Retail Consortium
- Confederation of British Industry
- Federation of Small Businesses

Bei der britischen UKAS sind Wirtschaftsvertreter weiterhin im sog. „*Policy Advisory Forum (PAF)*“ sowie der Kerngruppe des Advisory Forums, dem „*Policy Advisory Council (PAC)*“ vertreten.

PAF und PAC beraten das „*Board of Directors*“, die Geschäftsführung von UKAS. Sie sollen sicherstellen, dass dem „*Board of Directors*“ die Interessen der unterschiedlichen Anspruchsgruppen der Akkreditierung bekannt sind und diese berücksichtigt werden. Weiterhin können Wirtschaftsvertreter, die zu den Mitgliedern der UKAS zählen, bei Beschwerden zur Akkreditierung in das Berufungskomitee der UKAS berufen werden und über Beschwerden bzgl. einzelner Akkreditierungsfälle mitentscheiden; dies allerdings nur mit einer Minderheitsbeteiligung. Vertreter der Wirtschaft, aber auch Mitglieder von Konformitätsbewertungsstellen sind zudem Mitglieder der Technischen Komitees, die UKAS in technischen Fragen beraten und Verfahren beurteilen, die zur Überprüfung von Konformitätsbewertungsstellen eingesetzt werden sollen.

Die Akkreditierungsentscheidung wird von einem unabhängigen Gremium getroffen, dem Assessment Team (siehe dazu die folgende Abbildung „Struktur der UKAS“).

b.) An der französischen Akkreditierungsstelle COFRAC ist die Wirtschaft durch ihre Verbände beteiligt. Sie haben neben den Vertretern von Verbraucherorganisationen und Vertretern der Konformitätsbewertungsstellen Sitz und Stimme im Verwaltungsrat sowie der Generalversammlung. Nicht alle Mitglieder haben aber in der Versammlung und im Verwaltungsrat auch das Stimmrecht. Es konnte anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen nur eindeutig festgestellt werden, dass die vertretenen vier Ministerien Stimmrechte haben.

Der Verwaltungsrat der COFRAC ist nur für Grundsatzfragen hinsichtlich der Führung der Gesellschaft verantwortlich und überwacht die Umsetzung der auf der Generalversammlung beschlossenen Entscheidungen.

Vertreter der Wirtschaft sind auch in der sog. Begutachtungskommission vertreten.<sup>27</sup>

Die Begutachtungskommission (Internal Audit Commission; Commission d’Audit Interne) überwacht die Tätigkeiten und Gremien der COFRAC und berichtet jährlich an den Verwaltungsrat.

Die Kommission begutachtet aber nicht die Konformitätsbewertungsstellen.

Vertreter der Wirtschaftsverbände sind weiterhin in allen Sektorenkomitees der COFRAC vertreten.

---

<sup>27</sup> In der Internen Begutachtungskommission der COFRAC sind je zwei Repräsentanten der Interessengruppen vertreten.

c.) An der italienischen Akkreditierungsstelle ACCREDIA sind Wirtschaftsverbände als Mitglieder beteiligt. Sie sind außerdem in weiteren Organen bzw. Gremien vertreten, u.a. dem „*Board of Directors*“. Über das „*Board of Directors*“ ist die Wirtschaft damit an der Geschäftsführung der ACCREDIA beteiligt. Die Geschäftsführung entscheidet auch über die Aufnahme neuer Akkreditierungsbereiche und Regelungen/Anforderungen für die Akkreditierung. Weiterhin ist die Wirtschaft im sog. „*Policy Advisory Board*“ vertreten, das eine beratende Funktion für die ACCREDIA einnimmt.

An weiteren Gremien sind Vertreter der Wirtschaft nicht beteiligt; insbesondere nicht an dem „*Control/Steering Committee*“. Diese Organisationseinheit ist insbesondere für die Durchführung der Akkreditierungstätigkeit und für die Akkreditierungsentscheidung zuständig. Es sind ausschließlich Vertreter mehrerer italienischer Ministerien Mitglieder dieser Einrichtung. Die Geschäftsführung hat auf die Akkreditierungsentscheidung keinen Einfluss.

Die Wirtschaft ist im Ergebnis in allen untersuchten privatrechtlich organisierten Akkreditierungsstellen Mitglied.

## 2. Durchführung der Akkreditierung

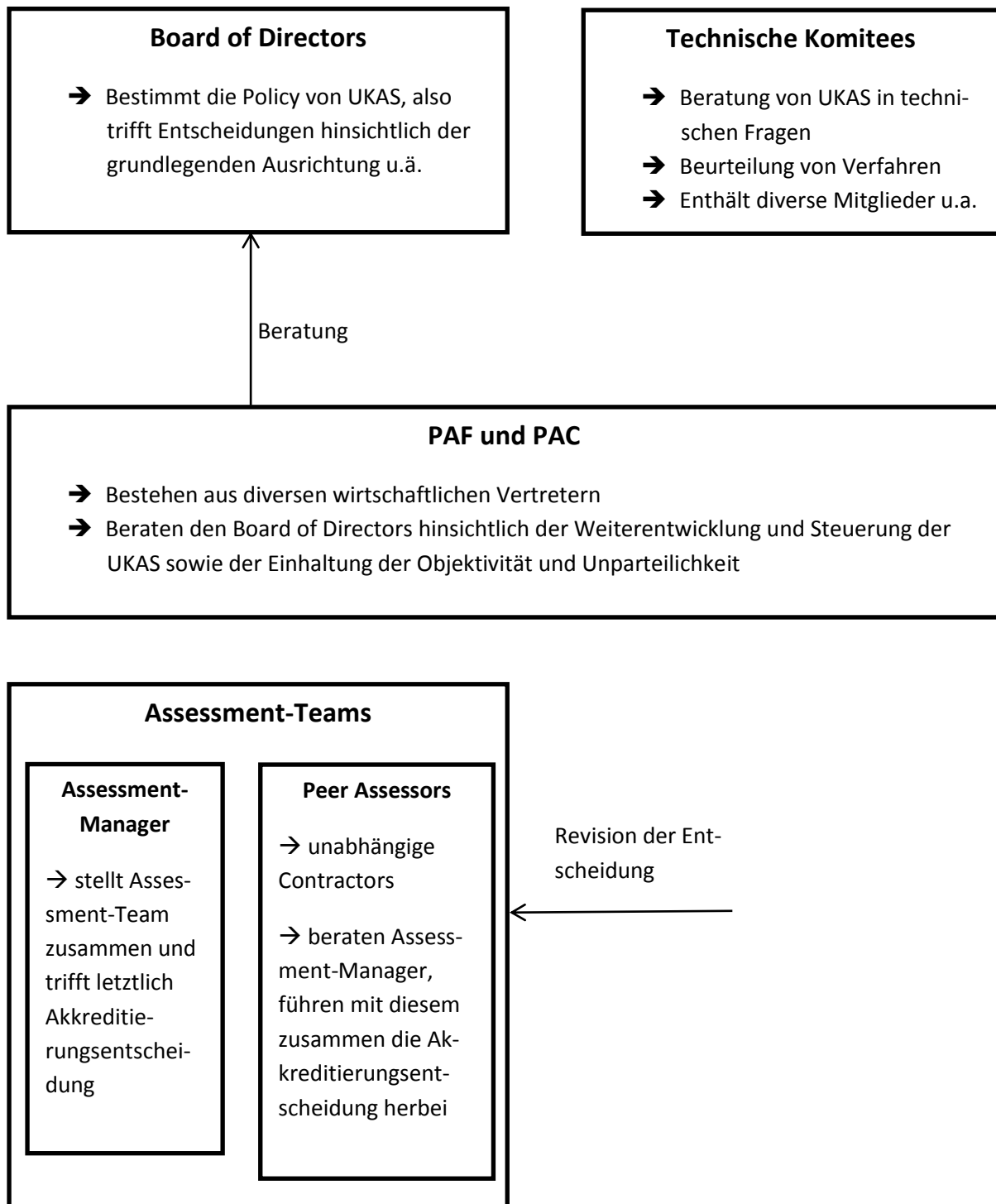
Bei den untersuchten privatrechtlich organisierten Stellen ist aber die Akkreditierungstätigkeit und die Akkreditierungsentscheidung so organisiert, dass Vertreter der Wirtschaft nicht beteiligt sind. Bei UKAS werden die Verfahren von einer von den anderen Organen abgegrenzten Organisationseinheit geführt. Diese Organisationseinheit ist auch vom „*Board of Directors*“ getrennt und unterliegt nicht den Weisungen der Geschäftsführung. Bei ACCREDIA entscheidet ein Gremium, das aus Vertretern von Fachministerien besteht.

Die konkrete Aufgabenverteilung bei COFRAC konnte nicht ermittelt werden. Aus den oben genannten Beteiligungen der Wirtschaft folgt aber, dass auch dort eine Trennung zwischen Mitgliedschaft, Beratung und Akkreditierung besteht.

Die untersuchten europäischen Stellen beziehen die Wirtschaft in die Organisation der Stelle ein, schirmen aber die Akkreditierungstätigkeit bzw. die dafür zuständige Organisationseinheit von den anderen Organen bzw. Gremien ab. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Abgrenzung bei UKAS.



## Struktur der UKAS



## C. Unabhängigkeit der Akkreditierungsentscheidung innerhalb der DAkkS

### I. Anforderungen an die Unabhängigkeit

a) Die Organisationseinheit, die die Akkreditierungsentscheidung innerhalb der Akkreditierungsstelle trifft, kann die Anforderungen an die Unabhängigkeit nach der Verordnung (EG) 765/2008 und der Norm DIN EN ISO/IEC 17011 erfüllen, und zwar trotz bestehender Interessenvielfalt in anderen Organen oder Gremien der Akkreditierungsstelle. Die Souveränität der Mitglieder des Akkreditierungsausschusses, d.h. des Greumium, dass die Akkreditierungsentscheidung trifft, ist auch geeignet, eine nur mittelbare Einflussnahme auf die Akkreditierungstätigkeit zu kompensieren, weil die Mitglieder aus eigener Befugnis auch darüber entscheiden könnten, welcher Beschluss eines Organs der Akkreditierungsstelle geeignet ist, in ihre Entscheidungsfreiheit einzugreifen.

Wesentlich ist, dass die Mitglieder einer solchen Organisationseinheit bei ihren Tätigkeiten und Beschlüssen keinen Weisungen von Gesellschaftsorganen, in denen die Wirtschaft beteiligt ist und auch keinen Weisungen der Geschäftsführung unterworfen sind, soweit der Geschäftsführer den Weisungen eines dieser Organe unterliegt.

Bei den zuvor untersuchten privatrechtlich organisierten Akkreditierungsstellen anderer Länder der EU ist nach solch einem System die Akkreditierungstätigkeit aus der Abhängigkeit der anderen Organe der Gesellschaft ausgegrenzt. Das Ziel ist dabei, trotz bestehender Interessenvielfalt in den Organen und Gremien eine unabhängige und hinsichtlich der Mitglieder unparteiliche Organisationseinheit für die Akkreditierungsentscheidungen zu schaffen.

Nur unter dieser Voraussetzung ist es überhaupt möglich, innerhalb einer interessenpluralistisch besetzten Organisation die verlangte Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zu erreichen.

b) Nach § 10 Absatz 1 Nummer 3 AkkStelleG ist bei der DAkkS ein Akkreditierungsausschuss einzurichten. Der Akkreditierungsausschuss ist Organ der DAkkS<sup>28</sup>. Es ist zu untersuchen, ob dieser Ausschuss bzw. die Mitglieder dieses Ausschusses, ggf. nach Veränderungen der Regelungen über Aufgaben und Berufung, die Anforderungen an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllen

### II. Erforderliche Maßnahmen zur Erreichung der Unabhängigkeit des Akkreditierungsausschusses

1.) Dazu ist eine entsprechende Klarstellung im Gesellschaftsvertrag erforderlich. Der Gesellschaftsvertrag der DAkkS verdeutlicht nicht hinreichend, dass die Akkreditierungstätigkeit und die Akkreditierungsentscheidung von Organen bzw. Organisati-

---

<sup>28</sup> Hoch, in: Bloehs/Frank: Akkreditierungsrecht, § 10 AkkStelleG, Rdnr. 5

onseinheiten durchgeführt werden muss, deren Mitglieder völlig unabhängig von den sonstigen Mitgliedern/Organen der Gesellschaft sind. Der Hinweis unter Ziffer 6.3 im Gesellschaftsvertrag, dass Gesellschafter und Aufsichtsrat insoweit keinen Einfluss nehmen, ist zu ergänzen, und zwar bei den Regelungen über den im Vertrag als Organ bezeichneten Akkreditierungsausschuss (Ziffer 5 des Gesellschaftsvertrages).

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.

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 Begutacherteams 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.

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.

Bei ACCREDIA werden die Mitglieder des Akkreditierungsausschusses von den Ministerien entsandt, die Mitglied in der Akkreditierungsstelle sind. Diese Bestellung entspricht im besonderen Maße den Anforderungen an objektive Unparteilichkeit, wie sie durch die Verordnung (EG) 765/2008 und die Norm DIN EN ISO/IEC 17011 verlangt ist.

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

Die privatrechtliche Organisation ist die Administration der Stelle (deren Verwaltung), der auch beratende Funktion zukommt und die auch durch die Zugehörigkeit ihrer

Mitglieder zu unterschiedlichen Organisationen Interessenvielfalt aufweisen kann bzw. sollte, die aber in dieser Mitgliedervielfalt keinerlei Einfluss auf die Akkreditierungsentscheidung haben darf.

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 Geschäftsführung kann insbesondere die Sachkunde der Mitglieder beurteilen und die die Fachaufsicht führenden Ministerien können die Anforderungen an Unparteilichkeit prüfen.

Die auf der Grundlage der Verordnung (EG) 765/2008 der Wirtschaft unter Beachtung der Anforderung an Unparteilichkeit eingeräumten Mitwirkungsrechte in der Gesellschaft werden durch solch eine Regelung nicht berührt. Eine solche Regelung hätte im Hinblick auf die Verordnung nur klarstellende Bedeutung.

Der von den Gesellschaftern, auch oder gerade denen der Wirtschaft, verfolgte Unternehmenszweck wäre allein darauf gerichtet, eine funktionale, an den Anforderungen der Verordnung (EG) 765/2008 und der Norm DIN EN ISO/IEC 17011 orientierte Entscheidungsorganisation zur Akkreditierung bereit zu halten, wobei diese Akkreditierungstätigkeit von irgendwelchen Einflüssen, insbesondere von Weisungen interessenpluralistisch besetzter Organe, losgelöst sein muss.

### III. Unterschiede zu einem Behördenmodell

Von einem Behördenmodell unterscheidet sich solch eine Organisation darin, dass dort Organisationseinheit und Akkreditierungstätigkeit ineinander übergehen (dürfen), weil es hier keine Zweifel an Unparteilichkeit geben kann.

Soweit eine Einrichtung aufgebaut wird, deren Mitglieder „natürlicherweise“ auch (nicht nur) unterschiedliche Interessen verfolgen, muss es zur Erfüllung ordnungsgemäßer Akkreditierung eine organisatorische Trennung zwischen Akkreditierung und der die Akkreditierung fördernden Maßnahmen geben. Andernfalls wären die fördernden Maßnahmen (auch) Vehikel zur Durchsetzung von jeweils „eigenen“ Interessen.

Daraus folgt:

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.

#### IV. Veränderungen im Aufsichtsrat zur Herstellung der Unparteilichkeit bei der Akkreditierung

Wie mehrfach ausgeführt sind die Einflussmöglichkeiten des Aufsichtsrates auf die Geschäftsführung der DAkkS recht umfassend; es ist nicht auszuschließen, dass trotz einer Unabhängigkeitsstellung der Mitglieder des Akkreditierungsausschusses noch Einfluss genommen werden könnte.

Eine noch die Unabhängigkeit absichernde Maßnahme könnte darin bestehen, dass die von der Wirtschaft entsandten Mitglieder im Aufsichtsrat nur für einen relativ kurzen Zeitraum berufen werden. Es wäre an den Zeitraum von etwa zwei Jahren zu denken. Dies erhöht zwar die Anforderungen an eine sachgerechte Einarbeitung und schafft sicher auch bürokratische Erschwernisse. Diese Nachteile werden aber dadurch kompensiert, dass es im Aufsichtsrat kaum noch Gelegenheit geben wird, hinsichtlich einzelner Tagesordnungspunkte die Parteilichkeit der Vertreter der Wirtschaft zu diskutieren und über deren Mitwirkung abzustimmen.

## D. Einrichtungen der DAkkS

### I. Der Akkreditierungsausschuss (AkA)

#### 1. Bedeutung des AkA

Zum AkA wurde in den vorhergehenden Ausführungen hinsichtlich seiner Stellung als Organ, des Verfahrens zur Besetzung seiner Mitglieder und zur Bedeutung seiner Beschlüsse im Innenverhältnis ausführlich Stellung bezogen.

Es wurde ausgeführt und begründet, dass der Ausschuss für alle Akkreditierungsentscheidungen zuständig sein sollte.

Es wurde ausgeführt und begründet, dass die Mitglieder des Ausschusses von der Geschäftsführung im Einvernehmen mit den die Fachaufsicht führenden Ministerien benannt werden sollten, und es wurde ausgeführt, dass nicht nur die Fachkunde, sondern auch die Anforderungen an Unparteilichkeit in die gesetzliche Regelung aufgenommen werden sollten.

a) Eine Regelung im AkkStelleG, wie für den AKB in § 5 AkkStelleG enthalten, ist erforderlich und würde auch den Anforderungen an einen verständlichen Gesetzesaufbau genügen.

b) Die Einfügung der Regelung über den Ausschuss in eine Norm, die die Überschrift „Voraussetzungen und Durchführung der Beleihung“ hat, vermittelt den Eindruck, dass der Ausschuss außerhalb einer Beleihung nicht erforderlich wäre; dies ist nicht gemeint, weil in bedeutsamen Verwaltungsbereichen, dazu zählt sicher die Entscheidung über die hinreichende Qualifikation einer Konformitätsbewertungsstelle, ein Fachgremium entscheiden sollte.

c) Nach § 10 Absatz 1 Ziffer 3 haben die zuständigen Fachministerien ein Entsenderecht.

Diese Regelung ist nicht zu rügen, soweit die Anforderungen an Unparteilichkeit und Befähigung (Art. 8 Verordnung (EG) 765/2008) beachtet werden. Mitglieder der Ministerien, die Fachaufsichtsaufgaben wahrnehmen, sollten nicht mitwirken, weil die Mitwirkung bei einer Akkreditierungsentscheidung und die Wahrnehmung von Fachaufsichtsaufgaben (§ 9 AkkStelleG) nicht miteinander vereinbar sind.

Die zu überwachende Einrichtung darf nicht selbst dort tätig sein, wo zu überwachen ist; die Mitwirkung von Mitarbeitern der Fachministerien im AkA würde gegen § 9 AkkStelleG verstoßen.

## 2. Besetzung des AkA

Hinsichtlich der Besetzung des Ausschusses mit Angehörigen der Befugnis erteilenden Behörden (BeB) nach § 10 Absatz 1 Ziffer 3 in Verbindung mit § 1 Absatz 2 Satz 2 AkkStelleG gibt es keine Einwände. Die Regelung verstößt insbesondere nicht gegen Vorschriften der Verordnung (EG) 765/2008. Es besteht insbesondere keine Kollision mit gegenläufigen Interessen anderer Behörden (Art. 4 Absatz 6 Verordnung (EG) 765/2008). Ein Beschluss des AkA ist – wie ausgeführt – ein Beschluss eines Organs der DAkKS selbst; es entscheidet demnach die (einzige) Akkreditierungsstelle.

Die vertretenen Rechtsansichten werden im Abschnitt über die Zusammenarbeit mit der BeB noch näher begründet.

## 3. Zusammenfassung

a) Regelungen hinsichtlich der Einrichtung und Ausgestaltung des AkA im Gesellschaftsvertrag der DAkKS (dort unter Ziffer 13) genügen nicht, soweit lediglich die Aufgabe des Ausschusses in den „sensiblen“ Bereichen wiederholt wird.

b) Die weitergehende Regelung eröffnet dem Geschäftsführer die freie Entscheidung darüber, ob dem Ausschuss andere Aufgaben zugewiesen werden können (der Geschäftsführer „kann“ zuweisen). Damit eröffnet der Gesellschaftsvertrag allein der Geschäftsführung die Entscheidungsmöglichkeit darüber, ob ein mit fachlich qualifizierten Mitgliedern besetzter Ausschuss über die Akkreditierung entscheidet oder nicht.

In der gesellschaftsvertraglichen Regelung wird als Voraussetzung für die Berufung von Mitgliedern auch nur deren Fachkunde verlangt, nicht deren Unparteilichkeit.

Die Entscheidung des AkA bindet die DAkKS im Innenverhältnis (vorbehaltlich zumindest offensichtlich fehlerhafter Entscheidungen, die die Verwaltung nicht ausführen darf). Eine derart für die Akkreditierung bedeutsame Organisationsregelung ist dem Gesetz- oder Verordnungsgeber vorbehalten und nicht der Geschäftsführung. Es handelt sich hier nicht um eine Organisationsregelung für die GmbH, sondern um eine materiell-rechtliche Akkreditierungsregelung.

c) Deshalb muss die Einrichtung und die Besetzung des AkA durch das Gesetz geregelt werden, an das der Geschäftsführer und alle Gesellschaftsorgane gebunden sind. Erst eine gesetzliche Regelung würde eine ordnungsgemäße, innerhalb der Organisation der Gesellschaft autonom handelnde Akkreditierungsstruktur ermöglichen. Die Autonomie der dort Handelnden und die Gewährleistung von deren Unparteilichkeit ermöglicht überhaupt erst eine Beteiligung der Wirtschaftsvertreter im vorhandenen Umfang. Es besteht ein Junktum zwischen der beschriebenen Autonomie des AkA und der rechtmäßigen Mitgliedschaft der Wirtschaft in der DAkKS.

Die gesetzliche Regelung sollte die Bestellung der Mitglieder des AKA durch die Geschäftsführung im Einvernehmen mit den die Fachaufsicht führenden Ministerien vorschreiben.

## II. Sektorkomitees<sup>29</sup>

Die DAkkS unterhält 31 Sektorkomitees.

Die Sektorkomitees beraten die DAkkS im Hinblick auf technische Anforderungen der Akkreditierung und im Zusammenhang mit technischen Fragen bezüglich des Akkreditierungssystems.

Die Mitglieder kommen aus dem o.g. Kreis; es sind Vertreter aus den Konformitätsbewertungsstellen, Vertreter der Wissenschaft, Vertreter der Fachbehörden, der Wirtschaft und auch des Verbraucherschutzes.

Die Sektorkomitees bzw. die zu den Komitees gehörenden Personen spiegeln mit ihrem Fachwissen bzw. ihrer behördlichen Zugehörigkeit oder Konformitätsbewertungsstellenzugehörigkeit den Akkreditierungsbereich der DAkkS wider. Es ist somit gewährleistet, dass die DAkkS gerade Personen interessierter Kreise aufgenommen hat, die eine Beziehung fachlicher und/oder politischer Natur zu den Akkreditierungsaufgaben der DAkkS haben. Insofern werden die Anforderungen der Verordnung (EG) 765/2008 erfüllt (siehe dazu auch die Ausführungen im Abschnitt „Regelfindung“).

Bei den Sektorkomitees handelt es sich aber auch um Einrichtungen, die sowohl auf die DAkkS selbst aber auch auf den AKB Einfluss haben. Dies zeigt sich schon aufgrund einer personellen Verflechtung. Die Vorsitzenden der Sektorkomitees sind auch Mitglieder der jeweiligen Fachbeiräte, die als Unterorganisationen zum AKB gehören, und somit unmittelbar in den für die Akkreditierungsarbeit wichtigen Bereich der Regelfindung eingebunden. Ob sich diese Verflechtung der DAkkS mit dem beim BMWi gebildeten AKB „verträgt“ bzw. die mit dieser Verbindung zusammenhängende Tatsache, dass die DAkkS wesentlich an der Regelfindung beteiligt ist, rechtskonform ist, wird unter dem Abschnitt „Regelermittlung“ behandelt.

## III. „Interessierte Kreise“ / Beirat

Mit der Einbeziehung der interessierten Kreise in die Organisation der Akkreditierungsstelle selbst wird auch eine in der Norm DIN EN ISO/IEC 17011 (Abschnitt

---

<sup>29</sup> Zu dem konkreten Aufgabenbereich der Komitees wird auch auf den Abschnitt Regelfindung verwiesen.



4.3.2.)<sup>30</sup> enthaltene Aufforderung aufgegriffen, die Unparteilichkeit und die den Aufgaben entsprechende Beteiligung der interessierten Kreise sicherzustellen. Dafür wurde bei der DAkkS ein Beirat eingerichtet. In dem Beirat sind Vertreter aus Ländern, der Befugnis erteilenden Behörden, der Konformitätsbewertungsstellen, der Wirtschaft, der Wissenschaft und des Verbraucherschutzes vertreten.

#### 1. Der Beirat der DAkkS

a) Der für den DAkkS–Beirat benannte Personenkreis ist hinsichtlich der Herkunftsorganisationen und auch hinsichtlich der von diesen Organisationen entsandten Mitglieder identisch mit den Mitgliedern des AKB.

Zu den Aufgaben des AKB gehört u.a. (siehe auch die Ausführungen im Abschnitt Regelfindung): „Die Nutzung der Akkreditierung als vertrauensbildendes Element der Konformitätsbewertung zu fördern“ (§ 5 Absatz 2 Ziffer 3 AkkStelleG). Diese Aufgabe ist sicher nicht vorrangig auf konkrete Akkreditierungstätigkeiten der Stelle bezogen, sondern eher auf das Gesamtsystem ausgerichtet.

Als Aufgabe des DAkkS-Beirats wird nach der Geschäftsordnung die Unterstützung der DAkkS hinsichtlich der Gewährleistung von Objektivität und Unparteilichkeit genannt. Der Beirat soll dafür Sorge tragen, dass die Tätigkeit der DAkkS unparteilich und nicht diskriminierend ausgeführt wird; er soll dafür Sorge tragen, dass alle Gremien der DAkkS „objektiv und frei von unzulässigen ökonomischen, finanziellen und anderen Zwängen handeln, die die Unparteilichkeit gefährden könnten“.

b) Hier besteht trotz unterschiedlicher Definitionen Kongruenz zu den Aufgaben des AKB. Diese Kongruenz besteht auch ausweislich der Aufgabenbeschreibung in der Norm DIN EN ISO/IEC 17011 (s. oben).

Hinzu kommt, dass der AKB gerade nicht zur Organisationseinheit der DAkkS gehört, sondern im Geschäftsbereich des BMWi eingerichtet ist. Dies bedeutet, dass bei Aufgabenidentität ein Gremium, das nicht der Organisationsgewalt der GmbH selbst, sondern dem BMWi unterfällt, sicher die geeignetere Institution ist, um für eine unparteiliche und nicht diskriminierende Tätigkeit der DAkkS Sorge zu tragen.

c) Dem Beirat der DAkkS könnte hinsichtlich der benannten Aufgaben allenfalls eine interne Zuständigkeit innerhalb der DAkkS für diesen Aufgabenbereich zugewiesen

---

<sup>30</sup> Entsprechend DIN EN ISO/IEC 17011 soll der Beirat die folgenden Anforderungen überwachen: Nach Ziffer 4.3.4 DIN EN ISO/IEC muss das gesamte Personal und müssen alle Gremien der Akkreditierungsstelle objektiv unabhängig handeln und sie müssen frei sein von jeglichen unzulässigen ökonomischen, finanziellen oder anderen Zwängen, die die Unparteilichkeit gefährden.

Nach Ziffer 4.3.3 DIN EN ISO/IEC darf es zu keiner Diskriminierung beim Ausführen der Tätigkeiten kommen.

Ferner muss gem. Ziffer 4.3.6 DIN EN ISO/IEC sichergestellt werden, dass es zu keiner Dienstleistungsanbietung kommt, die die Unparteilichkeit beeinträchtigen würde.

worden sein, die dann der AKB bei benannter gleicher Aufgabenstellung überwacht. Der AKB hätte dann die Funktion der Überwachung der überwachenden Institution.<sup>31</sup>

d) Eine Überwachungsaufgabe wird besser durchgeführt, wenn die überwachende Einrichtung nicht eine Einrichtung der zu überwachenden Organisationseinheit ist. Dies lässt sich schon dadurch erklären, dass im Falle einer Überwachung durch eine der zu überwachenden Einheit zugehörige Einrichtung wiederum Maßnahmen zu deren Unabhängigkeit nachzuweisen sind.

Solche Maßnahmen sind überflüssig, wenn die Überwachung durch eine Organisationseinheit einer anderen Institution durchgeführt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese andere Einrichtung zur Aufgabe hat, die betreffende Organisationseinheit selbst zu überwachen. Im Verhältnis vom BMWi zur DAkkS trifft dies zu. Das BMWi ist nach § 9 AkkStelleG stellvertretend bzw. nachrangig Aufsichtsbehörde gegenüber der DAkkS. Ein bei diesem Ministerium etablierter Beirat, dessen Aufgaben homogen zur Aufgabe des DAkkS-Beirats sind, ersetzt voll umfänglich dessen Aufgaben. Unabhängig davon, dass weder die Norm DIN EN ISO/IEC 17011 noch die Verordnung (EG) 765/2008 eine für den gegenständlichen Bereich eingerichtete Überwachung fordert, nach der ein Überwachungsbeirat durch einen weiteren Überwachungsbeirat überprüft wird, wäre eine Aufgabe schon dann erfüllt, wenn der Überwachungsbeirat bei einer die Kontrolle über die DAkkS ausführenden Organisationseinheit eingerichtet ist; dies ist im Falle des AKB, der dem BMWi zugehörig ist, gegeben. Hinzu kommt, dass ein derartiger Beirat auch sicherstellen müsste, dass die Objektivität und Unparteilichkeit gewährt wird. Dem Beirat müssten also Durchsetzungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Dies ist beim DAkkS-Beirat nicht der Fall, aber beim AKB gegeben, weil das BMWi Aufsichtsbehörde i.S.v. § 9 AkkStelleG ist.

## 2. Anforderungen aus der Norm DIN EN ISO/IEC 17011

Aus der Norm DIN EN ISO/IEC 17011 folgt nicht, dass es einen Beirat bei der Stelle selbst geben muss.

Aus den Anforderungen an eine Stelle folgt eher, dass ein entsprechender Beirat von außen kontrolliert.

Gem. Ziffer 4.3 der Norm muss die Akkreditierungsstelle so organisiert sein, dass die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit ihrer Tätigkeit sichergestellt ist.

---

<sup>31</sup> Die Einrichtung des DAkkS Beirats erinnert an den Instanzenweg innerhalb eines Widerspruchsverfahrens nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Soweit die den angegriffenen Verwaltungsakt erlassene Behörde nicht hilft, entscheidet eine weitere Instanz über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung. Dieses Verfahren ist aber auf den Verwaltungsakt und somit einzelfallbezogen und nicht darauf gerichtet, dass ein Überwachungsorgan von einem anderen Organ wiederum überwacht wird. Eine solche Einrichtung ist dem deutschen Verwaltungsrecht fremd und auch durch das europäische Akkreditierungsrecht (§ 9 AkkStelleG, DIN EN ISO/IEC 17011) nicht verlangt. Verlangt ist danach eine Organisationseinheit, die dafür Sorge trägt, dass die Tätigkeit der DAkkS unparteiisch und nicht diskriminierend ausgeführt wird.

Gem. 4.3.4 muss das gesamte Personal und müssen alle Gremien der Akkreditierungsstelle objektiv unabhängig handeln und müssen frei sein von jeglichen unzulässigen ökonomischen, finanziellen oder anderen Zwängen, die die Unparteilichkeit gefährden.

Gem. 4.3.3 darf es zu keiner Diskriminierung beim Ausführen der Tätigkeiten kommen.

Die Norm beschreibt Anforderungen, die sich durchweg besser von einer von der Akkreditierungsstelle getrennt arbeitenden Stelle durchführen lassen.

#### IV. Zusammenfassung und Vorschlag

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. Der Beschluss kann nach § 47 GmbHG mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst werden<sup>32</sup>. Der Beschluss ist nötig, weil der Beirat zumindest mit Billigung der Gesellschafterversammlung existent ist.

---

<sup>32</sup> Die Aufsichtsratsmitglieder der DAkKS wurden in Interviews auch danach befragt, ob sie bei der DAkKS von einem effizienten Management ausgehen. Der Beirat der DAkKS wurde auch insofern kritisch betrachtet.

## E. Alternativen zur Beleihung

### I. Auszuschließende Alternativen

Auf die möglichen Alternativen wurde bereits oben (Abschnitt A.) hingewiesen. Dabei wurden in Übereinstimmung mit der amtlichen Begründung zum Gesetz über die Akkreditierungsstelle (vom 21.04.2009) das Kammermodell und Organisationen der Mischverwaltung ausgeschlossen, weil sie entweder nicht verfassungsgemäß sind (Mischverwaltung) oder gegen klare Vorgaben der Verordnung (EG) 765/2008 verstoßen (Kammermodell).

### II. Das Behördenmodell

Im AkkStelleG ist bereits eine Alternative für den Fall vorgesehen, dass die Beleihung nicht erfolgt bzw. beendet wird (§ 8 Absatz 2 AkkStelleG). Für diesen Fall kann das BMWi im Einvernehmen mit den weiterhin im AkkStelleG genannten Ministerien ein Bundesamt für Akkreditierung errichten.

Es wären also für die Einrichtung eines Bundesamtes keine weiteren legislativen Voraussetzungen erforderlich. Die Aufgaben des Bundesamtes wären durch das AkkStelleG und durch Verordnung (EG) 765/2008 geregelt.

In Art. 8 der Verordnung (EG) 765/2008 werden auch bereits die Anforderungen an jeweils nationale Akkreditierungsstellen geregelt. Dabei bestimmt Art. 8 Ziffer 1 der genannten Verordnung auch schon die innere Organisation einer solchen Einrichtung. Auf die Verordnung (EG) 765/2008 wird auch in § 1 des AkkStelleG ausdrücklich Bezug genommen. Die Anforderungen sind verbindlich definiert.

Für die Einrichtung der Bundesbehörde könnte evtl. auf der Grundlage von § 15 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) ein Kabinettsbeschluss erforderlich sein. Es kann aber auch im Hinblick auf Art. 65 S. 2 GG auf der Grundlage des Ressortprinzips die Behörde allein durch das BMWi eingerichtet werden (die letzte Entscheidungsbefugnis in Sach- und Organisations-, Personal- und Haushaltsfragen eines bereits übertragenen Geschäftsbereiches obliegt allein dem jeweiligen Bundesminister/Bundesministerin<sup>33</sup>).

### III. Erfordernis der Einrichtung einer Bundesbehörde

Der Rückgriff auf eine Bundesbehörde wäre nur dann zwingend erforderlich, wenn anders die Anforderungen für eine ordnungsgemäße Akkreditierung nicht erreicht

---

<sup>33</sup> Vgl. Epping/Hillgruber, GG, Art. 65 Rdnr. 3, 6, 7 und 17.

werden könnten. Eine solche Gefährdung ist bei Berücksichtigung der Veränderungsvorschläge für die Organe der DAkkS nicht gegeben.

Mehrere Bundesministerien üben die Fachaufsicht im Zusammenhang mit der Akkreditierungstätigkeit der DAkkS aus. Es handelt sich hierbei auch um einen Bereich den man – mit gewissen Einschränkungen – als sog. Bereich der gebundenen Verwaltung bezeichnen kann. Dies ist durch die zahlreichen für die Akkreditierungstätigkeit maßgeblichen Normen, Gesetze, Richtlinien und Verordnungen nachgewiesen und wird auch dadurch deutlich, dass ein von der DAkkS getrennter Akkreditierungsbeirat (§ 5 AkkStelleG) die Aufgabe hat, „allgemeine oder sektorale Regeln zu ermitteln, welche die Anforderungen, insbesondere aus Rechtsvorschriften, an Konformitätsbewertungsstellen konkretisieren oder ergänzen, allgemeine sektorale Regeln zu ermitteln, welche die Anforderungen, insbesondere aus Rechtsvorschriften, für Akkreditierungstätigkeiten konkretisieren oder ergänzen“ (§ 5 AkkStelleG).

Neben der starken Einbindung der „nach außen gerichteten“ Akkreditierungstätigkeit in rechtliche bzw. normative Vorgaben, sind die Bundes- und Landesbehörden auch mit einer Zweidrittel-Mehrheit Mitglieder der privatrechtlichen Organisationsform und bestimmen somit auch die Willensbildung, soweit es um eine ordnungsgemäße Organisation bzw. um die Überwachung der Geschäftsführung auch in internen organisationsmäßigen Angelegenheiten geht.

Wie beschrieben sind zahlreiche Geschäftsführertätigkeiten von der Zustimmung des Aufsichtsrats der DAkkS abhängig. Damit besteht auch für eine Minderheit die Möglichkeit, eine Abstimmung in ihrem Sinne zu beeinflussen, gerade wenn die Interessenlage dies erfordert. Gerade deshalb beinhalten die Anforderungen an (objektive) Unparteilichkeit nicht nur Stimmenthaltung, sondern auch die Abwesenheit bei den Beratungen.

Die Anforderungen an Unabhängigkeit/Unparteilichkeit erfordern dann aber nicht die Umstrukturierung zum Behördenmodell, sondern – wie bereits beschrieben und vorgeschlagen – entweder dem Ausscheiden der Vertreter der Wirtschaft zumindest aus dem Aufsichtsrat oder aber, was hier unter Verweis auf die Ausführungen in den Abschnitten B und C ausdrücklich bevorzugt wird, die Schaffung einer gesetzlichen Regelung im AkkStelleG dahin, dass die Geschäftsführung im Einvernehmen mit den die Fachaufsicht führenden Ministerien die Mitglieder des Akkreditierungsausschusses bestellt. Weiterhin wäre gesetzlich zu regeln, dass der Ausschuss im Innenverhältnis die Akkreditierungsentscheidung trifft.

Wie bereits ausgeführt ist auch nach der Verordnung (EG) 765/2008 die Einrichtung einer privatrechtlich organisierten Akkreditierungsstelle erlaubt, soweit der Mitgliedstaat hinreichend Einfluss auf diese Stelle hat; dies ist im Falle der gegenständlichen Beleihung gegeben, soweit die genannten Rechtsänderungen durchgeführt werden.

#### IV. Umorganisation nur aus Zweckmäßigkeitserwägungen

1.) Die Frage nach einer alternativen Organisationsart könnte sich somit nur aus Zweckmäßigkeitserwägungen ergeben. In der Begründung zum Regierungsentwurf für ein Gesetz über die Akkreditierungsstelle (21.04.2009) wird zutreffend herausgestellt, dass auch im Falle einer Beleihung die Neutralität und Unparteilichkeit bei der Akkreditierung sichergestellt werden kann bzw. sichergestellt ist, soweit die Vorgaben des Art. 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) 765/2008 erfüllt werden. Ergänzend kann noch hinzugefügt werden, dass im Bereich nahezu aller Normen der Normenreihe DIN EN ISO/IEC 17000 ff. das Problem der Neutralität und Unparteilichkeit aufgegriffen und intensiv behandelt wird. Die Neutralität hat nicht nur im Hinblick auf die Akkreditierungsstelle, sondern bereits bei den Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen, eine herausragende Bedeutung.

Soweit es bei der DAkkS noch Zweifel daran gibt, könnten diese durch Organisationsveränderungen ausgeräumt werden. Diese Veränderungen wurden beschrieben. Es besteht im Wesentlichen die Alternative zwischen einem Ausscheiden der Wirtschaft aus dem Aufsichtsrat und der Bestellung der AkA-Mitglieder durch den Geschäftsführer der DAkkS im Einvernehmen mit den die Fachaufsicht führenden Ministerien. Es braucht somit hinsichtlich der Anforderungen an Neutralität und Unparteilichkeit „kein Hinterherhinken“ einer privatrechtlichen Organisation gegenüber einer behördlichen Einrichtung.

2.) Insofern wird auch das Argument der oben zitierten Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung relativiert, nach dem es besonderer Begründung bedarf, staatliche Aufgaben durch Beliehene zu erfüllen. Hinsichtlich der Frage des „Wie“ ist mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts übereinzustimmen; die Beleihung ist so durchzuführen, dass gegenständliche Zweifel nicht auftreten dürfen. Hinsichtlich der Frage des „Ob“ verlangt das Bundesverwaltungsgericht auch besondere Gründe für die Beleihung. Diese Gründe sind aber bei materiell-rechtlicher Begründung mit der Frage nach dem „Wie“ aufs engste verbunden. Soweit es keine Bedenken hinsichtlich der ordnungsgemäßen Durchführung der Aufgaben gibt, können sicher auch Zweckmäßigkeitserwägungen für eine privatrechtliche Organisation sprechen. Von großer Bedeutung ist hierbei auch, dass die Alternative zwischen den beiden Organisationsarten, also privatrechtlichen oder behördlichen Organisationen, durch das europäische Recht vorgegeben ist; das europäische Recht nennt ausdrücklich beide Möglichkeiten und regelt weiterhin auch die konkrete Ausgestaltung bzw. die Anforderungen an eine privatrechtliche Organisationsform. Das europäische Recht lässt somit die privatrechtliche Organisationsform zu und bestimmt auch unter welchen Voraussetzungen Organisationen den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Akkreditierungsstelle genügen.

Dies bedeutet dann auch, dass Deutschland bei der Frage nach der Auswahl Zweckmäßigkeitserwägungen folgen kann und das bedeutet im Hinblick auf die europarechtlichen Vorgaben, dass es hier keiner besonderen Begründung für die Einrichtung einer privatrechtlichen Organisationsform bedarf.

3.) Als Zweckmäßigkeitserwägung wurde in der Begründung insbesondere genannt, dass die Überführung fachkundigen Personals aus den bisherigen privaten Akkreditierungsstellen innerhalb des zur damaligen Zeit kurz bemessenen Zeitraumes kaum zu bewerkstelligen gewesen wäre. Ein Personaltransfer würde weiterhin auch durch die unterschiedlichen Gehaltsstrukturen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Leitungsaufgaben erschwert. Sollten Mitarbeiter/innen mit Leitungsaufgaben in eine Behörde nicht integriert werden können, hätte dies auch zur Folge, dass Deutschland in den europäischen und internationalen Akkreditierungsorganisationen (EA/IAF/ILAC) nicht hinreichend vertreten wäre. Die privaten Akkreditierungsstellen waren zum überwiegenden Teil Mitglieder in diesen Organisationen.

Die Ausführungen stammen aus dem Jahre 2009, wobei zum 01.01.2010 die jeweiligen nationalen Akkreditierungsstellen eingerichtet werden sollten. Das Zeitproblem spielt heute keine Rolle mehr; die benötigten Mitarbeiter/innen sind in die DAkkS überführt. Die Mitarbeit in den europäischen und internationalen Gremien durch diese Mitarbeiter/innen ist gewährleistet.

Nach der Aufhebung der zweigeteilten Akkreditierungsstruktur mit dem gesetzlich geregelten bzw. gesetzlich harmonisierten und dem nicht geregelten, freiwilligen Bereich gibt es auf europäischer und auch internationaler Ebene keine Aufteilung mehr in einen zu begutachtenden, behördlich organisierten Bereich und einen Bereich, in dem zu akkreditieren ist. Früher wurden beide Bereiche schon begrifflich als Akkreditierung und Begutachtung voneinander getrennt und in internationalen Organisationen war vielfach die Begutachtung eine Tätigkeit, die nicht ohne Weiteres in den international durch Normen harmonisierten Bereich einzubringen war. In heutiger Zeit würde akkreditiert werden unabhängig davon, ob eine Behörde oder eine private Organisation dies durchführt.

## V. Gründe für eine privatrechtliche Organisationsform

Für eine privatrechtliche Organisationsform spricht ein großes Maß an Flexibilität bei der Einstellung des Personals, insbesondere des mittleren Managements.

Dieser Umstand ist von großer Bedeutung, weil gerade Mitglieder dieses mittleren Managements die DAkkS in internationalen Gremien, wie oben angeführt, vertreten und insofern über eine hohe Qualifikation und auch Motivation verfügen müssen.

Sich ständig verändernde technologische Anforderungen bzw. Anforderungen an das Know-how der Mitarbeiter, zumindest der im mittleren und höheren Management, erfordern auch größere Flexibilität bei der Befristung von Dienstverträgen bei zusätzlichen Gehaltsanreizen u.v.m. Eine flexiblere Gestaltung hinsichtlich der Entlohnung des Fachpersonals zumindest ab der mittleren Managementstufe spricht für eine privatrechtliche Organisationsform.

Im GmbH-Recht verhält es sich weiter so, dass der Geschäftsführer, also die Leitung dieser Gesellschaft ohne Angabe von Gründen jederzeit von seinen Aufgaben entbunden werden kann. Im Gesellschaftsrecht wird insofern zwischen der organschaftlichen Vertretung der GmbH und dem Anstellungsvertrag unterschieden. Die organschaftliche Stellung kann jederzeit aufgehoben werden. Insofern besteht auch zu jeder Zeit die Möglichkeit, unmittelbar Einfluss auf die Geschäftsführung zu nehmen. Durch einen Mehrheitsbeschluss der Gesellschafter kann demnach ein Geschäftsführer abgesetzt werden, wenn das Vertrauen auf seine Unparteilichkeit, seine Qualifikation oder auf eine funktionale Organisation der Stelle nicht mehr besteht.

Unter der Organisationsform der GmbH kann die Wirtschaft Mitglied der DAkkS bleiben. Dies hat den Vorteil, dass die Durchführung der Akkreditierung zu größerer Akzeptanz sowohl bei den Konformitätsbewertungsstellen als auch bei den Unternehmen führt. Die mit der Mitgliedschaft der Wirtschaft verbundenen Zweifel an der Unparteilichkeit könnten – wie ausgeführt – entweder mit dem Ausscheiden der Vertreter der Wirtschaft aus dem Aufsichtsrat begegnet werden oder aber durch die vorgeschlagene Regelung hinsichtlich Aufgaben und Besetzung des AKA.

Wie im Abschnitt B beschrieben sind Vertreter der Wirtschaft in den meisten nationalen Stellen der Union vertreten, namentlich im United Kingdom, in Italien und in Frankreich, dort mit starker Präsenz. Eine Einwirkungsmöglichkeit der Wirtschaft in die Akkreditierung lässt sich nur für Frankreich vermuten; ansonsten wirken die Vertreter der Wirtschaft beratend im Hinblick auf Organisations- und Regelinterpretation mit, nicht jedoch bei der Akkreditierung selbst, bzw. es fehlen ihnen Einwirkungsmöglichkeiten.

Nach § 10 Absatz 3 AkkStelleG „kann“ die Beleihung mit der dort genannten Frist beendet werden.

Die „Kann“-Regelung eröffnet für die Fälle, in denen die Beendigung der Beleihung nicht zwingend erforderlich ist, eine Ermessensentscheidung im Zusammenhang mit der Beendigung. Die Entscheidung zur Beendigung muss unter Einbeziehung der für



eine Ermessensentscheidung allgemein geltenden Voraussetzungen getroffen werden. Damit sind nicht mögliche Beendigungsgründe geregelt bzw. vorgegeben; die Einbeziehung der Regeln über die Ermessensentscheidung bedingen aber eine Abwägung der Vor- und Nachteile einer Auflösung der Beleihung.

Im tatsächlichen Sinne bedeutet dies, dass die einmal getroffene Entscheidung für die Beleihung außerhalb rechtlicher Notwendigkeiten an Zweckmäßigkeitserwägungen gebunden ist. Eine Beendigung steht damit unter der Voraussetzung, dass die Beendigung gegenüber der Beibehaltung der Beleihung vorteilhaft ist.

Soweit die Wirtschaft aus dem Aufsichtsrat ausscheidet oder die vorgeschlagenen Regelungen hinsichtlich des AkA umgesetzt werden, sind relevante Vorteile nicht ersichtlich.

## VI. Vor- und Nachteile der derzeitigen Rechtsform der DAkkS

Die GmbH als privatrechtliche Organisationsform steht einerseits den aus betriebswirtschaftlicher Sicht effizienten Leitungsstrukturen offener gegenüber als eine behördliche Organisation; andererseits ist die Akkreditierung einer Konformitätsbewertungsstelle ein im besonderen Maße vertrauensbegründender Akt, der dann auch durch entsprechend hohe Anforderungen an die Objektivität bzw. Unparteilichkeit unterlegt sein muss.

Im Hinblick auf die gesellschaftliche Bedeutung einer Akkreditierung haben auch aus ökonomischer Sicht Regelungen zur Wahrung der Unparteilichkeit Vorrang vor effizienten Organisationsstrukturen. Die Organisation dient der funktionalen und möglichst effizienten Begleitung der inhaltlichen Aufgaben einer Institution und ist deshalb auch insofern zu bewerten, ob sie den Anforderungen der Aufgabe der Einrichtung genügen kann. Die Aufgabenstellung der Akkreditierungsstellen wird dabei nicht nur durch öffentlich-rechtliche Anforderungen bestimmt, sondern auch durch die Normungstätigkeit. Die Normenreihe DIN EN ISO/ICE 17000 ff. enthält durchgängig strenge Anforderungen an die Unparteilichkeit der Konformitätsbewertungsstellen und ebenso der nationalen Akkreditierungsstellen.

Bei der Bewertung der DAkkS-GmbH muss es demnach auch um die Frage gehen, ob die von einer privaten Organisation vermutete effiziente Administration auch mit der im besonderen Maße geforderten Anforderung an die Unparteilichkeit der Stelle in Einklang zu bringen ist. Beide Bewertungskriterien, das Kriterium der Effizienz und das Kriterium der Unparteilichkeit, können nach den gesetzlichen und den Anforderungen der genannten Norm nicht in ein Verhältnis gebracht werden, nach dem eine größere Effizienz zu Lasten von Risiken im Bereich der Unparteilichkeit gehen könnten. Die Unparteilichkeit ist der Effizienz übergeordnet. Dies ist bei der ökonomischen Analyse zu berücksichtigen.

Im Folgenden sollen aus ökonomischer Sicht die Vor- und Nachteile einer privatrechtlichen Organisationsform mit Gesellschaftern nur aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich und die Vor- und Nachteile eines Behördenmodells aufgelistet werden, um beantworten zu können, ob die privatrechtliche Organisationsform auch mit Vertretern aus der Wirtschaft vorteilhaft ist.

## 1. Alternative Rechtsformen

Als Alternativen zur Rechtsform der GmbH der DAkkS lassen sich aus ökonomischer Sicht zwei grundsätzliche Rechtsformen identifizieren, die für die Umsetzung öffentlicher Verwaltungsstrukturen eingesetzt werden:

- Alternative 1: Rein-öffentliche Leistungserstellung (z.B. als Bundesbehörde)
- Alternative 2: Rein öffentlich-rechtliche Gesellschafter einer GmbH (Eigentumsmodell)

Im Folgenden werden für beide Alternativen kurz voraussichtliche Vor- und Nachteile sowie Aufwände der Umstellung auf diese Alternative diskutiert. Abschließend wird auf dieser Basis eine Empfehlung aus Sicht der ökonomischen Evaluation bzgl. einer Rechtsform für die DAkkS ausgesprochen.

### a) Alternative 1: Rein-öffentliche Leistungserstellung (Bundesbehörde)

Bei einer Umorganisation hin zu einer Bundesbehörde müsste die bisherige Gesellschaft der DAkkS aufgelöst bzw. abgewickelt werden. Die Organisationsstrukturen und Mitarbeiter können von der Bundesbehörde übernommen werden. Diese müsste zudem im Geschäftsbereich eines Ministeriums (z.B. dem BMWi) angesiedelt werden. Anstelle des Aufsichtsrats und der Gesellschafterversammlung würden die behördlichen Aufsichtsregelungen gelten.

#### aa) Vorteile

Als Hauptvorteil dieser Alternative ist zu nennen, dass die Organisation als Bundesbehörde die Fokussierung auf die Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe der Akkreditierung besonders unterstützt. Weiterhin können die bisherigen Organisationsstrukturen der DAkkS weitgehend beibehalten werden. Nur Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung würden in diesem Fall wegfallen. Durch die Behördenform und Anbindung an ein Ministerium wäre die DAkkS zudem sehr nah an die Regierung angebunden. Der Stellenwert der Akkreditierung und ihr Einfluss bei der Gesetzgebung würden sich vermutlich deutlich erhöhen (siehe hier z.B. SWEDAC als Akkreditierungsbehörde in Schweden).

## bb) Nachteile

Die Alternative „DAkKS als Bundesbehörde“ hat auch zur Konsequenz, dass der unmittelbare Einfluss der Wirtschaft als auch der der Länder wegfällt. Zum einen erfordert dies, dass die Beteiligung der Wirtschaft auf anderen Wegen erreicht werden muss, bspw. durch eine stärkere Vertretung im AKB. Zum anderen muss bei Ausscheiden des privaten Gesellschafters dessen Anschubfinanzierung zeitnah zurückgezahlt werden. Hinzukommen bei einer Reorganisation hin zu einer Behörde die Kosten für die Abwicklung der derzeitigen GmbH.

Potenzielle Einsparungen sowie Aufwände, die durch eine Umstellung auf diese Organisationsform entstehen, sind in folgender Tabelle noch einmal gegenübergestellt.

Einsparungen durch Alternative 1	Aufwände durch Alternative 1
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktere Einflussmöglichkeiten auf Gesetzgebung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abwicklung der GmbH</li> <li>• Aufwände zur Einbindung der Industrie</li> <li>• Rückzahlung der Anschubfinanzierung</li> </ul>

## b) Alternative 2: Rein öffentlich-rechtliche Gesellschafter der GmbH (Eigentumsmodell)

In dieser Alternative der Organisationsform tritt der bisherige private Gesellschafter aus der GmbH aus und die Gesellschaft wird mit den öffentlich-rechtlichen Gesellschaftern (Vertretern des Bundes und der Länder) weitergeführt.

## aa) Vorteile

Die Weiterführung der Gesellschaftsform der GmbH begünstigt die Beibehaltung einer betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltung. Zudem sind keine weiteren strukturellen Anpassungen aufgrund des Ausscheidens des privaten Gesellschafters erforderlich. Dieser könnte zudem jederzeit wieder in die Gesellschaft aufgenommen werden. Durch die Fokussierung auf die öffentlichen Gesellschafter wird eine engere Anbindung an Bund und gleichzeitig Länder möglich (in Alternative 1 ist die Beteiligung der Länder ebenfalls stark reduziert, in Alternative 2 ist sie weiterhin über den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung möglich). Bund und Länder bilden derzeit bzgl. der Akkreditierung bereits eine gebundene Verwaltung. Zudem werden von den Gesellschaftern der DAkKS überwiegend keine Ermessensentscheidungen verlangt. Entscheidungen, bei denen Ermessenspielraum besteht, treffen derzeit Bund und Länder überwiegend gemeinsam. Das heißt, die Wirtschaft wird im Zweifel überstimmt, aber ihre Anliegen und Interessen werden unmittelbar berücksichtigt und in Betracht gezogen. Im Fall eines Austritts der Wirtschaft als Gesellschafter wäre diese weiterhin unmittelbar über die KBS mit der Akkreditierung verbunden und mit-

telbar über den AKB und die Sektorkomitees, in denen ihre Interessen berücksichtigt werden können.

Im Fall eines Austritts der Wirtschaft als Gesellschafter der DAkkS ist zudem davon auszugehen, dass sich Aufwände für bürokratische Strukturen und Abstimmungen zwischen den Gesellschaftern potentiell geringfügig verringern.

Eine Beteiligung der Wirtschaft als Gesellschafter ohne Sitz im Aufsichtsrat und Kompensation durch eine stärkere Beteiligung z. B. im AKB erscheint nicht sinnvoll. Die Wirtschaft könnte in diesem Fall nur noch bei organisatorischen Entscheidungen mitbestimmen (um Interessenskonflikte bzgl. der Akkreditierung bzw. eine direkte Einflussnahme auf die Akkreditierung zu vermeiden).

#### bb) Nachteile

Bei der DAkkS als GmbH mit rein öffentlichen Gesellschaftern ohne Beteiligung der Wirtschaft fließen die Kundeninteressen nicht mehr unmittelbar in die DAkkS ein. Die Beteiligung der zentralen Anspruchsgruppe Wirtschaft (aktuell noch vertreten durch den Gesellschafter BDI) ist in diesem Fall nur mittelbar über die Gremien AKB und Sektorkomitees sichergestellt. Die Kundenorientierung der DAkkS sowie eine Sicherstellung einer kostendeckenden Leistungserstellung können durch den Austritt ggf. in den Hintergrund rücken ggü. der Sicherung der hoheitlichen Aufgabenerfüllung.

Auch bei dieser Alternative ist zu beachten, dass die Anschubfinanzierung des privaten Gesellschafters bei dessen Ausscheiden zurückgezahlt werden muss.

Die folgende Tabelle gibt abschließend einen Überblick über die potenziellen Einsparungen und Aufwände der Alternative 2:

Einsparungen durch Alternative 2	Aufwände durch Alternative 2
• Aufwände der Abstimmung mit Wirtschaft	• Rückzahlung der Anschubfinanzierung

## 2. Abschließender Vergleich der Alternativen

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. Durch den Austritt der Wirtschaft aus der GmbH können ggf. Abstimmungsaufwände geringfügig verringert werden. Durch die weitere Beteiligung der Wirtschaft an der Gesellschaft sowie in den Gremien AKB und Sektorkomitees werden ihre Interessen weiterhin unmittelbar in der DAkkS repräsentiert und fließen in zentrale Entscheidungen und Bereiche der DAkkS, wie Regelfindung und fachlich-

technische Beratung, mit ein. Auf diese Weise kann daher eine Kundenorientierung weiter sichergestellt werden.

Es wird aus den Ergebnissen der ökonomischen Evaluation heraus vielmehr empfohlen, die internen Strukturen und Prozesse der DAkkS einer detaillierteren Prüfung zu unterziehen, um die kostendeckende Leistungserstellung, die Akkreditierungsabläufe sowie die Abstimmung innerhalb der Gremien zu verbessern.

Dazu wird im Abschnitt H ausgeführt.

## F. Zusammenarbeit zwischen der DAkkS und den Befugnis erteilenden Behörden

### I. Rechtliche Grundlagen der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit den Befugnis erteilenden Behörden (BeB) ist ausführlich im Akkreditierungsstellengesetz (AkkStelleG) geregelt. In § 1 Absatz 2 AkkStelleG heißt es: „Die in anderen Rechtsvorschriften geregelte Zuständigkeit von Behörden, Stellen die Befugnis zu erteilen, als Konformitätsbewertungsstelle tätig zu werden, bleibt unberührt.“ Weiterhin heißt es: „Insbesondere gilt dies für die Bereiche Medizinprodukte, Gendiagnostika, Sicherheitstechnik sowie Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz einschließlich Lebensmittelsicherheit.“ Darauf bezugnehmend heißt es dann in § 2 Absatz 3 AkkStelleG: „Die Akkreditierungsstelle lässt Begutachtungen für die in § 1 Absatz 2 Satz 2 AkkStelleG genannten Bereiche von den die Befugnis erteilenden Behörden durchführen. Die Entscheidung über die Akkreditierung ist nach § 4 Absatz 3 AkkStelleG im Einvernehmen der zuständigen die Befugnis erteilenden Behörde zu treffen.“

Bei den in § 1 Absatz 2 AkkStelleG genannten Bereichen handelt es sich um die sogenannten sensiblen Bereiche, die auch weiterhin dem gesetzlich geregelten bzw. harmonisierten Bereich zugehörig sind. Die Konformitätsbewertungsstellen müssen auf diesem Gebiet durch die sog. Befugnis erteilenden Behörden zugelassen und benannt werden. Daneben ist im AkkStelleG auch insofern von der „Akkreditierungsstelle“ die Rede, die die Begutachtungen für die in § 1 Absatz 2 AkkStelleG genannten Bereiche „von den die Befugnis erteilenden Behörden ausführen“ lässt. Dies bedeutet, dass die DAkkS die BeB entsprechend zu beauftragen hat. Die BeB werden auftragsgemäß tätig; der Gesetzeswortlaut „lässt [...] durchführen“ spricht für eine Tätigkeit der BeB durch eine (ausdrückliche oder im Zusammenhang mit der gesetzlichen Regelung konkludent erteilten) Beauftragung.<sup>34</sup> Durch die Beauftragung wird sichergestellt, dass die Begutachtung durch die Behörden im Zusammenhang mit der Akkreditierung der DAkkS steht. Die DAkkS ist zumindest verfahrensführende Behörde.

### II. Vereinbarkeit mit der Verordnung (EG) 765/2008

Fraglich ist, ob diese Regelungen mit den Vorgaben des europäischen Rechts, insbesondere mit der Verordnung (EG) 765/2008 vereinbar sind. Dem Unionsrecht kommt gegenüber dem nationalstaatlichen Recht ein Anwendungsvorrang zu.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> So auch zutreffend Frank, in: Bloehs/Frank: Akkreditierungsrecht, § 2 Rdnr. 38.

<sup>35</sup> H.M., vgl. nur Schroeder, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 288 Rdnr. 45.

## 1. Vereinbarkeit mit Art. 8

Ein Verstoß gegen Art. 8 der Verordnung (EG) 765/2008 liegt in dieser Aufgabenzuweisung an die BeB nicht vor. Nach Art. 8 Ziffern 3, 7 und 9 der genannten Verordnung hat die Akkreditierungsstelle die Verantwortung für die Kompetenz der eingesetzten Gutachter (ebenso nach der Norm DIN ISO/IEC 17011, Abschnitte 6.1.1 und 6.3.1.).

Danach würde ein Verstoß gegen europäisches Recht erst dann vorliegen, wenn die DAkkS ohne berechtigtes Vertrauen auf eine den Anforderungen entsprechende Qualifikation der Gutachter die Begutachtung durchführen lassen würde oder mit Begutachtung im Sinne von § 2 Absatz 3 AkkStelleG etwas anderes gemeint ist als mit Akkreditierungstätigkeiten.

a) Nach Abschnitt 5.6 der Norm DIN EN ISO/IEC 17000 ist die Akkreditierung eine Bestätigung durch eine dritte Stelle, die formal darlegt, dass eine Konformitätsbewertungsstelle die entsprechenden Kompetenzen besitzt.

Von dieser Akkreditierungstätigkeit wurde (vormals) die Begutachtung unterschieden. Bei der Begutachtung entscheidet eine staatliche Stelle darüber, ob eine Konformitätsbewertungsstelle im Hinblick auf bestimmte Gesetze und Verordnungen für einen definierten Anwendungsbereich hinreichend qualifiziert ist (Norm DIN EN ISO/IEC 17011, 3.7, S. 12).

Man könnte nun folgern, dass im Hinblick auf die genannten sensiblen Bereiche sowohl eine Akkreditierungstätigkeit wie auch eine Begutachtung durchzuführen ist, dass die eine Überprüfung (durch eine Behörde) die andere (durch die Akkreditierungsstelle) nicht ersetzt. Insofern wäre die Begutachtung durch die Behörde danach zu untersuchen, ob diese Behörde auch den Akkreditierungsvorgaben entsprechend prüft bzw. begutachtet. Solch eine Situation könnte gegeben sein, wenn die durch Akkreditierungstätigkeit festgestellte Kompetenz auch zu anderen Aufgaben berechtigt.

Eine solche Unterscheidung lässt sich gerade nicht feststellen. Außerdem werden auch im europäischen Recht keine Unterscheidungen zwischen Akkreditierungstätigkeit und Begutachtung mehr getroffen.

In der Verordnung (EG) 765/2008 heißt es in Art. 8, dass die nationalen Akkreditierungsstellen die „Begutachtung“ der Konformitätsbewertungsstellen durchführen (Art. 8 Ziffer 1 der Verordnung (EG) 765/2008). Insofern ist auch das AkkStelleG dahin zu interpretieren, dass die in § 2 Absatz 3 des Gesetzes genannte Begutachtung die Prüftätigkeit der Akkreditierungsstelle ersetzen soll.

b) Dies ist nach den genannten Regelungen in Art. 8 der Verordnung (EG) 765/2008 nur dann rechtmäßig, wenn die Akkreditierungsstelle gewährleisten kann, dass die bei den Behörden eingesetzten Gutachter den Anforderungen der Verordnung (EG) 765/2008 (Art. 8 Ziffern 3, 7 und 9) entsprechend qualifiziert sind.

Bei der DAkkS ist dies insofern gewährleistet, als die Gutachter der BeB überprüft und bei positiv verlaufender Überprüfung eingesetzt werden.

Mit diesen Maßnahmen wird den Anforderungen der Verordnung (EG) 765/2008 nachgekommen.

c) Die Einbeziehung der Gutachter der BeB in die DAkkS ist aber nicht notwendig. Für die sogenannten „sensiblen Bereiche“, wie sie im § 1 Absatz 2 AkkStelleG benannt sind, ist in den jeweiligen Gesetzen ein Prüfverfahren für die Konformitätsbewertungsstellen geregelt. Verlangt ist insofern auch die Kompetenz der Behörden zur Überprüfung. Beispielhaft sei die Regelung im Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) genannt. Im ProdSG wird das im Beschluss (EG) 768/2008 angelegte Konformitätsbewertungssystem eins zu eins in den Abschnitten 3 und 4 abgebildet, aber auch geregelt, dass die BeB selbst die Kompetenz der Konformitätsbewertungsstelle feststellen kann. Geregelt ist in § 10 Absatz 3 ProdSG dann auch, dass der Behörde „kompetente Mitarbeiter in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen“ müssen.

Aufgrund dieser gesetzlichen Anforderung ist bereits sichergestellt, dass die Anforderungen hinsichtlich kompetenter Gutachter aus Art. 8 Verordnung (EG) 765/2008 sichergestellt sind.

Einer Einbeziehung der Gutachter der Behörden in die DAkkS bedarf es nicht und ist auch hinsichtlich möglicher Amtshaftungsansprüche mit Risiken belastet. Wie unten näher ausgeführt, würde die DAkkS nicht für die Fehler fremder Gutachter haften. Diese sind nach der gesetzlichen Regelung in § 2 Absatz 3 AkkStelleG auch begutachtende Behörden, die sie nicht einmal beauftragt hat, sondern die aufgrund der gesetzlichen Anordnung zuständig werden.

## 2. Vereinbarkeit mit Art. 5

Durch die Übertragung der Begutachtung auf die BeB wird auch nicht gegen Art. 5 der Verordnung (EG) 765/2008 verstoßen. Die Verordnung bestimmt, dass auf Antrag einer Konformitätsbewertungsstelle die Akkreditierungsstelle deren Kompetenz überprüft. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, dass die Akkreditierungsstelle Dritte mit der Begutachtung beauftragt bzw. eine gesetzliche Vorschrift dieses regelt, sofern – den Anforderungen von Art. 8 der Verordnung entsprechend - die begutachtende Einrichtung über hinreichend qualifizierte Gutachter verfügt.

Dies folgt zum einen schon aus dem Wortlaut von Art. 5 Absatz 1 der oben genannten Verordnung. Dort heißt es: „Wird ihre Kompetenz festgestellt, stellt die nationale Akkreditierungsstelle eine entsprechende Akkreditierungsurkunde aus.“ In der Norm ist der Tatbestand demnach im Passiv formuliert und lässt die Auslegung zu, dass die DAkkS auch (kompetente) dritte Gutachter heranziehen kann, die die Fähigkeit der Bewertungsstelle überprüfen.



Von wohl entscheidender Bedeutung ist der Normzweck der Verordnung (EG) 765/2008 mit seiner Forderung nach nur einer Akkreditierungsstelle für die Mitgliedstaaten. Der Normzweck geht dahin, durch Aufgabe der Vielfalt an Akkreditierungsstellen innerhalb der Nationalstaaten Transparenz für die jeweils anderen Mitgliedstaaten und die Kommission zu schaffen. Es gibt in der Verordnung keinen für die Auslegung zwingenden Hinweis darauf, dass eine Begutachtung durch von der Akkreditierungsstelle beauftragte Dritte mit der europarechtlichen Regelung nach nur einer Akkreditierungsstelle pro Mitgliedstaat verboten wäre.

Die einzelnen Regelungen der Verordnung (EG) 765/2008 sind keinesfalls an den Normzweck der Verordnung - zur Erreichung größtmöglicher Transparenz für Mitgliedstaaten und Kommission nur eine nationale Stelle zu haben - derart gebunden, dass nun alle Aktivitäten in jedem Fall von dieser Stelle zu erledigen sind. Transparenz wird auch erreicht, wenn die Akkreditierungsstelle zu jeder Zeit Kenntnis über die Verfahrensabläufe hat bzw. erlangen kann. Im AkkStelleG ist geregelt, dass der Antrag auf Akkreditierung bei der DAkkS zu stellen ist, dass der Akkreditierungsausschuss der DAkkS über das Ergebnis der Begutachtung entscheidet und es ist geregelt, dass die DAkkS die Akkreditierungsurkunde ausstellt oder einen negativen Bescheid erlässt. Die DAkkS ist somit über das Verfahren informiert und gegebenenfalls auskunftsfähig.

Normzweck ist es weiterhin, dass nach einheitlichen Regeln bei der Kompetenzfeststellung verfahren wird, weil dadurch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Prüfungen gewährleistet und die Basis für die gegenseitige Anerkennung von Akkreditierungsergebnissen im Binnenmarkt gestärkt wird.

Dieser Normzweck wird durch umfangreiche rechtliche Vorgaben in Form von Verordnungen und Richtlinien auf diesem Gebiet verwirklicht. Mit der Normenreihe DIN EN ISO/IEC 17000 ff. existieren außerdem umfangreiche relevante Normen und weiterhin wird die Erreichung des Normzwecks dadurch gesichert, dass die BeB auf denselben rechtlichen und normativen Grundlagen begutachten wie die DAkkS in unabhängiger Position von den BeB begutachten müsste. Die durch den Akkreditierungsbeirat für die Akkreditierung ermittelten Regeln gelten auch im Zusammenhang mit der Begutachtung durch die BeB (siehe dazu Abschnitt „Regelermittlung“).

Unter diesen Voraussetzungen wäre die einheitliche Akkreditierung allenfalls dann in Frage gestellt, wenn zahlreiche Stellen zu denselben Qualifikationsanforderungen begutachten würden; dies ist gerade nicht der Fall.

Nach dem AkkStelleG ist die Akkreditierung auf der Grundlage der Art. 74 Absatz 1 Nummer 11 und 72 Absatz 2 GG aus dem Vollzugsbereich bzw. der Vollzugszuständigkeit der Länder herausgenommen. Die Gründe dafür sind nachvollziehbar in der Begründung zum Entwurf des Gesetzes über die Akkreditierungsstelle (21.04. 2009) benannt; als wesentlicher Grund wird genannt, dass unterschiedliche Landesregelungen von Nachteil für die deutsche Wirtschaft wären.

Im AkkStelleG wird (in Übereinstimmung auch mit der Verordnung (EG) 765/2008) auch sichergestellt, dass durch die Einrichtung der deutschen Akkreditierungsstelle (DAkKS) nicht in die Kompetenzen der Länder für die in § 1 Absatz 2 Satz 2 AkkStelleG genannten Bereiche eingegriffen wird (vgl. auch § 2 Absatz 3 AkkStelleG). Die Zuständigkeit der Landesbehörden folgt aus Art. 83 GG – danach führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus – und weiterhin aus den zwischen den Ländern geschlossenen Staatsverträgen bzw. dem jeweiligen Landesrecht (namentlich für die Zuständigkeit der ZLG und ZLS).

### 3. Vereinbarkeit mit Art. 4 Absatz 6

Ein Verstoß gegen europäisches Recht könnte durch die Regelung in Art. 4 Absatz 6 AkkStelleG begründet sein. Dort heißt es, dass die Akkreditierungsentscheidung im Einvernehmen mit den Behörden, die die Begutachtung durchführen, zu treffen ist. Im Einvernehmen heißt, dass die Zustimmung der die Befugnis erteilenden Behörden Voraussetzung für die Akkreditierungsentscheidung, also Voraussetzung für den positiven Verwaltungsakt, ist.

Die Einvernehmensregelung soll nach in der Literatur vertretener Ansicht mit Art. 4 Absatz 6 und auch mit Art. 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) 765/2008 unvereinbar sei. Es werde das Abgrenzungsgebot gegenüber anderen Behörden verletzt und es bleibt unbeachtet, dass die Akkreditierungsentscheidung auch von der Akkreditierungsstelle zu treffen ist.<sup>36</sup>

Dieser Kritik kann mit zwei Argumentationsebenen begegnet werden.

Das in der zitierten Literatur zur Begründung der Rechtswidrigkeit zuvörderst genannte Abgrenzungsgebot dient dem Zweck, eine Unabhängigkeit der Akkreditierungsstelle von der Tätigkeit anderer Behörden zu begründen; die Stelle soll nicht anderen als in der Verordnung benannten Zielen dienen und insofern soll es keine Kollision mit möglicherweise gegenläufigen Aufgabenbereichen anderer Behörden geben. Art. 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) 765/2008 will die Unabhängigkeit der Akkreditierungsstelle sichern und nicht regeln, dass unabhängig möglicher Interessenkollisionen keine Entscheidungshilfe von anderen Behörden in die Akkreditierungsentscheidung einbezogen werden kann. Nicht richtig ist die in der zitierten Literatur vertretene Ansicht, dass das Abgrenzungsgebot auch dem Zweck dient, die Regelung nach einer einzigen nationalen Akkreditierungsstelle durchzusetzen<sup>37</sup>.

Der Fehler der zitierten Literaturansicht liegt darin, dass das durch die europäische Verordnung erklärte Ziel nach nur einer Stelle für jeden Nationalstaat nicht funktionsbezogen interpretiert wird, sondern - unabhängig naheliegender Differenzierungen - absolut ausgelegt wird.

---

<sup>36</sup> So Frank, in: Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, Art. 4 AkkStelleG, Rdnr. 18.

<sup>37</sup> Frank, in: Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, Art. 4 AkkStelleG, Rdnr. 18.

Wie bereits oben ausgeführt, geht es bei der Regelung um Transparenz der Vorgänge und Ergebnisse und darum, einheitliche Akkreditierungsanforderungen zu bestimmen. Es ist deshalb mit den genannten Bestimmungen der Verordnung vereinbar, wenn die Akkreditierungsstelle die Transparenz aller mit der Akkreditierung zusammenhängenden Vorgänge gewährleisten kann, also auskunftsfähig ist.

Der weiterhin einschlägige Regelungsbereich der einheitlichen Akkreditierungsvorgaben der Verordnung (EG) 765/2008 ist nicht verletzt, wenn die BeB denselben Anforderungen genügen wie die Akkreditierungsstelle. Für den Bereich der Sicherheitstechnik ist dieses beispielsweise der Fall. Wie bereits oben dargelegt ist im ProdSG geregelt, dass die BeB kompetente Mitarbeiter in ausreichender Zahl zur Verfügung haben müssen. Die Qualifikation bzw. die Kompetenz bezieht sich entsprechend den Anforderungen der oben genannten europäischen Verordnung auf die Überprüfung der dort angesprochenen Konformitätsbewertungsstellen. Durch die Einbeziehung der BeB werden demnach nicht die Akkreditierungsanforderungen herabgesetzt.

Die Regelung in § 4 Absatz 3 AkkStelleG, nach der ein Einvernehmen herzustellen ist, könnte allerdings auch ersatzlos gestrichen werden. Nach § 10 Absatz 1 Ziffer 3 AkkStelleG müssen für die benannten sensiblen Bereiche im Akkreditierungsausschuss zwei Drittel der Mitglieder aus sach- und fachkundigen Mitgliedern der BeB bestehen.

Das „Einvernehmen“ mit den BeB ist demnach durch diese Gesetzesbestimmung zumindest materiell-rechtlich nicht erforderlich.

Außerdem würden im Falle der Streichung der Norm aus dem AkkStelleG erreicht werden, dass keine Bedenken im Hinblick auf Art. 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) 765/2008 bestehen, weil die Mitwirkung der BeB innerhalb eines Gremiums der DAkKS stattfinden würde.

Wiederholt sei aber, dass auch unabhängig von der Herausnahme der Einvernehmensregelung aus dem AkkStelleG die gegenständliche Mitwirkung der BeB nicht gegen Vorschriften der Verordnung (EG) 765/2008 verstoßen würde.

Gegen eine Herausnahme wäre allerdings anzuführen, dass durch die Einvernehmensregelung sichergestellt ist, dass es nicht zu unterschiedlichen Bewertungen über die Akkreditierung im Innenverhältnis (Abstimmung im Akkreditierungsausschuss) und im Außenverhältnis (nach außen gerichteter Verwaltungsakt) der DAkKS kommen kann. Die Einvernehmensregelung könnte aus Gründen der Rechtssicherheit bestehen bleiben. Sie hätte dann aber mehr deklaratorische Bedeutung.

### III. Ausgrenzung der Befugnis erteilenden Behörde aus der Akkreditierung

Die vorhergehenden Ausführungen behandeln und lösen Rechtsprobleme, die im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Regelung bestehen könnten. Das Ergebnis ist, dass es aus rechtlicher Sicht keine Probleme im Verhältnis der Verordnung (EG)

765/2008 zum AkkStelleG gibt. Es gibt allenfalls mit der Einvernehmensregelung im AkkStelleG einen Regelungsbereich, der von Teilen der Literatur kritisch gesehen wird und der gegebenenfalls aus dem Gesetz entfernt werden könnte

Im Folgenden soll untersucht werden, ob die Einbeziehung der BeB in die Akkreditierung überhaupt erforderlich ist. Dabei geht es nicht darum, ob die Zusammenarbeit wirtschaftlich positiv zu bewerten ist oder nicht, sondern um die rechtlichen Möglichkeiten des Ausschlusses.

## 1. Gegenwärtige Stellung der DAkkS

Im Hinblick auf die Zuständigkeiten der Länder in den sogenannten „sensiblen Bereichen“ (Produktsicherheit, Medizinprodukterecht etc.) und im Zusammenhang mit den zahlreichen Vorschriften im AkkStelleG, die diese Zuständigkeiten unterstützen (wie oben ausgeführt), ist es naheliegend, das AkkStelleG dahingehend auszulegen, dass für diese „sensiblen Bereiche“ nur eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes im Bereich seiner hoheitlichen Tätigkeit geregelt wurde. Der Bund stellt die verfahrensführende Behörde und ist gegenüber der Antragstellerin verantwortlich.

Diese Interpretation wäre auch mit der Verordnung (EG) 765/2008 vereinbar bzw. mit dem politischen Zweck der Verordnung, nach dem das sog. „Einplatzprinzip“ (nur eine Akkreditierungsstelle pro Mitgliedstaat bzw. eine Stelle für mehrere Staaten). Dieses soll für mehr Transparenz im Rahmen der Konformitätsbewertung sorgen. Dem wäre auch dann genüge getan, wenn die Akkreditierungsstelle nur Anlaufstelle und Organisationsstelle für Verfahren ist, bei denen die Befugnis erteilende Behörde die Begutachtung durchführt, so wie sie auch durch eine Unterorganisation der DAkkS durchgeführt werden könnte.

Der aktuelle Aufgabenbereich der DAkkS entspricht weitestgehend, nicht vollständig, dieser Einordnung; Abweichungen sind aber nur marginal. Die DAkkS ist im AkA mit einem Drittel der Mitglieder vertreten und hat die Möglichkeit, bei der Erörterung der Begutachtungsergebnisse Einfluss zu nehmen.

Die DAkkS wirkt als Minderheit im AkA mit. Eine Ablehnung der (positiven) Akkreditierungsentscheidung durch die DAkkS und entgegen dem Beschluss des Akkreditierungsausschusses und entgegen dem Votum der BeB wäre außerhalb nachweisbarer Mängel nicht durchsetzbar. Die DAkkS wäre bei abweichender Ansicht nicht klagebefugt; nur die Konformitätsbewertungsstelle wäre durch die Entscheidung beschwert und zur Klage berechtigt.

## 2. Kein „Kammermodell“ bei Beauftragung der BeB

Mit diesen Regelungen im AkkStelleG wird aber nicht ein „Kammermodell“ verfolgt, das gegen die Verordnung (EG) 765/2008 mit der Forderung nach nur einer Akkreditierungsstelle pro Mitgliedstaat verstoßen würde.<sup>38</sup>

Der Normzweck dieser Regelung in der Verordnung (EG) 765/2008 geht neben der Gewährleistung des Transparenzgebotes dahin, nach einheitlichen Regeln zu akkreditieren. Dagegen wird, wie ausgeführt, nicht verstoßen.

Die BeB werden auch durch die Akkreditierungsstelle für eine Akkreditierung auf der Grundlage des Beschlusses (EG) 768/2008 und den Anforderungen aus der Norm DIN EN ISO/IEC 17011, sowie denen des AkkStelleG beauftragt. Dies folgt aus dem Wortlaut des AkkStelleG, nach dem die „Akkreditierung“ von den BeB durchzuführen ist. Gemeint ist damit dieselbe Akkreditierungstätigkeit, die der DAkKS obliegt und insofern sind die BeB auch an die Ergebnisse der Regelfindung durch den Akkreditierungsbeirat gebunden; es gibt demnach für die BeB keinen Bereich freier bzw. eigenständiger Regelfindung.

Die Kongruenz zur begutachtenden Tätigkeit der DAkKS selbst ist gegeben. Dann ist aber aus rechtlicher Sicht kein Grund dafür erkennbar, dass gegen das „Einplatzprinzip“ der Verordnung (EG) 768/2008 verstoßen wird. Transparenzgebot und Begutachtung nach einheitlichen Regeln unter Ausschluss konkurrierender Zuständigkeiten der Behörden/Beliehenen ist gegeben; mehr verlangt die Verordnung nicht.

## 3. Alternative Lösung – Begutachtung durch die DAkKS

a) Eine andere Lösung sieht vor, das AkkStelleG hinsichtlich der dort aufgeführten „sensiblen Bereiche“ dahin zu ändern, dass die Akkreditierung bzw. Begutachtung allein Sache der DAkKS ist.

Die Akkreditierung würde dann im Rahmen einer Vermutungswirkung (siehe beispielhaft § 14 ProdSG) die BeB binden.

Das auf eine von Sachkriterien abgeleitete Vermutungssystem ist auch fester und grundlegender Bestandteil des new legislative framework (vorher bereits so im System von global approach). Die Vermutungswirkung ist im Anhang I des Beschlusses (EG) 768/2008 (sog. Modulbeschluss) konkret behandelt. Sie bezieht sich dort auf Konformitätsbewertungsstellen und es wird geregelt, dass bei Erfüllung einschlägiger mandatierter und veröffentlichter Normen (EN) die abverlangten fachlichen Qualifikationen und die Anforderungen der Common Elements (Art. R 17 Anhang I Beschluss (EG) 768/2008) erfüllt sind.

---

<sup>38</sup> Siehe dazu die Ausführungen in der Begründung zum Gesetzesentwurf des Bundes für ein Gesetz über die Akkreditierungsstelle vom 21.04.2009, Seiten 17 f.

Die Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen folgen aus den jeweiligen Richtlinien und Verordnungen, die durch die Normen konkretisiert werden (System des new approach als Teil des new legislative approach); die durch eine Akkreditierungsstelle nachgewiesene Erfüllung der Normen begründet nach dem genannten Beschluss die Vermutung für die Erfüllung der rechtlichen Vorgaben und begründet damit auch zugleich die Voraussetzungen für die Befugniserteilung durch die BeB (siehe insbes. § 14 ProdSG; der deutsche Gesetzgeber hat das im Beschluss (EG) 768/2008 angelegte Konformitätsbewertungssystem unverändert übernommen).

b) Wenn es – wie oben beschrieben – auch keine rechtlichen Bedenken gegen die gegenwärtige Einbeziehung der BeB in die Begutachtung und Akkreditierungsentscheidung gibt, so ist dieses „duale“ Verfahren zumindest von seiner Organisation her betrachtet doch dem durch die Verordnung (EG) 765/2008 zum Ausdruck gebrachten Akkreditierungssystem fremd und es bedarf der Begründung für diese Arbeitsweise.

#### 4. Begründung für die Begutachtungszuständigkeit der BeB

a) Die Begründung liegt gegenwärtig darin, dass die BeB, namentlich ZLG und ZLS über das fachkundige interne und externe Begutachtungspersonal verfügen und die Behörden aufgrund ihrer Fachkenntnisse, die schon in Zeiten vor Einrichtung der DAkkS erworben wurden, auch über gute Kenntnisse hinsichtlich der Bestellung der externen Gutachter verfügen.

Während die privatrechtlich organisierten Akkreditierungsstellen aufgelöst bzw. über Zwischenorganisationen in der DAkkS aufgegangen sind, verbunden mit der Übernahme des Personals, verhält es sich bei den BeB anders. Die Befugnis erteilenden Behörden sind vorhanden und haben sich hinsichtlich ihres Personalbestandes und auch der Möglichkeit, externe Gutachter zu beauftragen, nicht verändert.

b) Weiterhin ist zu bedenken, dass die BeB auf jeden Fall wegen ihrer im Zusammenhang mit der Befugniserteilung stehenden Verantwortung eine entsprechende Fachkompetenz vorhalten müssen. Eine Vermutungswirkung ist schon von der Wortinterpretation her widerlegbar und dies bedeutet, dass zumindest die die Vermutung tragenden Tatsachen zu überprüfen sind. Weiterhin ist sowohl im Beschluss (EG) 768/2008 (Anhang I Art. R 18) und im deutschen ProdSG (§ 14 Absatz 2) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die durch Normenerfüllung begründete Vermutung für die Richtlinien- bzw. Verordnungserfüllung nur zutreffen kann, wenn die harmonisierte Norm „den von ihr abgedeckten Anforderungen“ (§ 14 Absatz 2 ProdSG) entspricht; d.h. es ist zu prüfen, ob die richtigen Normen der Begutachtung zugrunde gelegt wurden und ob die Normen die rechtlichen Vorgaben abdecken.

Insofern wird auf die Ergebnisse der KAN Studie 30 verwiesen.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> [http://www.kan.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/KAN-Studie/de/2003\\_KAN-Studie\\_Akkred.pdf](http://www.kan.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/KAN-Studie/de/2003_KAN-Studie_Akkred.pdf).

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass zahlreiche Normen der Normenreihe DIN EN ISO/IEC 17000 ff. nicht die sog. Vermutungswirkung rechtfertigen. Die Ergebnisse der Studie haben auch in den Beschluss (EG) 768/2008 (Beschluss zur Verordnung (EG) 765/2008) Eingang gefunden. Art. R 17 des Anhangs I zum Beschlusses enthält nun eine sehr umfangreiche Liste von grundlegenden Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstelle; nach Art. 17 i.V.m. Art. 18 Anhang I zum Beschluss ist nun für die Vermutungswirkung nicht nur die Normenbefolgung verlangt, sondern zusätzlich, dass die jeweiligen Normen auch den sehr umfangreichen Katalog des Art. R 17 berücksichtigen.

Im Bereich der Medizinprodukte hat auch ein in den Jahren 2013 bis 2014 durchgeführtes freiwilliges Programm gemeinsamer europäischer Begutachtungen gezeigt, dass auf Akkreditierung gründende Benennungen zum Teil deutlich hinter den gesetzlichen Anforderungen zurück blieben, weshalb die Europäische Kommission in ihrem Bericht<sup>40</sup> ihre Bedenken gegen eine „over-reliance on accreditation“ zum Ausdruck gebracht hat.

## 5. Änderungen bei der Begutachtungsdurchführung?

Ob Änderungen angezeigt sind, soll weiterhin anhand der rechtlichen Folgerungen der gegenwärtigen Situation beurteilt werden.

Die im Zusammenhang mit der Begutachtung und Akkreditierungsentscheidung bestehende Verflechtung zwischen BeB und der DAkkS könnte dazu führen, dass die DAkkS für Fehler der BeB verantwortlich gemacht werden könnte, bzw. Amtshaftungsansprüchen ausgesetzt sein könnte, obwohl die DAkkS nicht fehlerhaft gehandelt/entschieden hat.

### a) Zur Passivlegitimation der DAkkS im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Unterstellte Situation: Die Vertreter der DAkkS stimmen im Ausschuss für eine positive Akkreditierungsentscheidung. Es wird gegen ihre Entscheidung beschlossen und die Akkreditierung abgelehnt.

Dies führt zu der Situation, dass gegenüber der zu begutachtenden bzw. den Antrag stellenden Konformitätsbewertungsstelle die DAkkS bei einer Klage passiv legitimiert bzw. die Klagegegnerin wäre und dies obwohl sie evtl. die Ansicht der begutachtenden Behörde nicht teilt.

---

<sup>40</sup> EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR HEALTH AND FOOD SAFETY, OVERVIEW REPORT OF A SERIES OF FVO MISSIONS CARRIED OUT IN 23 COUNTRIES FROM JANUARY 2013 TO NOVEMBER 2014 IN THE FRAMEWORK OF THE VOLUNTARY JOINT ASSESSMENT PROCESS FOR NOTIFIED BODIES DESIGNATED UNDER THE MEDICAL DEVICES DIRECTIVES , DG(SANTE)/2014-7666– MR Final, Ref. Ares(2015)1682212 - 21/04/2015, im Internet unter <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9861/attachments/1>.

Dies ist damit zu begründen, dass im Verhältnis zum Außenstehenden (zur Konformitätsbewertungsstelle) mangels Außenwirkung der Entscheidung der BeB kein Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG vorliegt; dies wird in der Literatur auch ausdrücklich auf die Situation der Zustimmung, wie sie hier gegeben ist, bezogen<sup>41</sup>.

Soweit eine die Akkreditierung beantragende Konformitätsbewertungsstelle gegen eine Entscheidung den Verwaltungsrechtsweg beschreiten will, ist passiv legitimiert bzw. Klagegegnerin in jedem Fall die DAkkS, die die Entscheidung nach außen trifft, also den Verwaltungsakt erlässt.

Dies wäre für die DAkkS aber nicht mit Nachteilen verbunden.

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren würde die BeB in das Verfahren einbezogen (sie hat am Verwaltungsverfahren, das Gegenstand der Klage ist, teilgenommen, siehe § 9 VwVfG). Es verhält sich dann so, dass die verwaltungsgerichtliche Entscheidung zwar für bzw. gegen die den Verwaltungsakt erlassende Behörde, also die DAkkS ergeht, in den Entscheidungsgründungen würde aber ausgeführt werden, welche Behörde des mehrstufigen Verwaltungsakts den evtl. rechtswidrigen Bescheid zu vertreten hat.

Es verhält sich in einem mehrstufigen Verwaltungsverfahren immer so, dass Beklagte die den letztlich erlassenen Verwaltungsakt erlassende Behörde ist; da aber alle am Zustandekommen dieser Entscheidung mitwirkenden Behörden beigeladen werden, wird die verwaltungsgerichtliche Entscheidung auch die jeweils rechtswidrig handelnde Behörde in der Urteilsbegründung nennen. Von Bedeutung ist insofern, dass die Rechtskraftwirkung des Urteils zum einen die Entscheidung (Tenorierung) zum anderen aber auch die Entscheidung tragenden Urteilsgründe umfasst.

b) Konkretisierung der einzelnen Konfliktsituationen im Hinblick auf verwaltungsrechtliche Besonderheiten

Beim Zusammenwirken zwischen Akkreditierungsstelle und Befugnis erteilender Behörde könnten sich die folgenden Konfliktsituationen ergeben.

aa) Die Befugnis erteilende Behörde ist auf der Grundlage ihrer Begutachtung mit der Akkreditierung nicht einverstanden. In diesem Fall ist die Regelung des § 4 Absatz 3 AkkStelleG eindeutig. Die DAkkS darf nicht akkreditieren.

Die DAkkS ist durch diese Entscheidung auch nicht beschwert (im Rechtssinne). Sie hat damit auch kein Klagerecht gegenüber der die Befugnis erteilenden Behörde. Die Entscheidung beruht auf der Begutachtung durch diese Behörde. Der Behörde ist somit auch materiell-rechtlich die Befugnis zugesprochen worden, zu untersuchen und aufgrund dieser Untersuchung, sprich Begutachtung, zu entscheiden. Die DAkkS ist insofern nicht in ihren Rechten verletzt, wenn die Behörde im Bereich der ihr ge-

---

<sup>41</sup> Vgl. Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 35 Rdnr. 41.



setzunglich zugewiesenen Aufgaben entscheidet. Die Konformitätsbewertungsstelle selbst wäre beschwert und könnte dann Klage erheben. Diese Klage wäre gegen die DAkkS zu richten. Im Gerichtsverfahren wäre die Behörde allerdings Verfahrensbeeteiligte (zur Bedeutung siehe die Ausführungen zuvor).

bb) Es kann die Situation eintreten, dass die BeB der Akkreditierung zustimmt, aber die DAkkS der Ansicht ist, dass die Voraussetzungen für die Akkreditierung nicht gegeben sind. Nach dem Gesetzeswortlaut (§ 4 Absatz 3 AkkStelleG) bezieht sich das zu erzielende Einvernehmen auf die Entscheidungen in beide Richtungen, also auf eine negative wie eine positive Entscheidung der Behörde. Man könnte also daran denken, dass im Falle der Zustimmung zur Akkreditierung die DAkkS keinen Grund zur Ablehnung hätte.

Dies würde aber allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungs- bzw. Verfassungsrechts widersprechen. Der DAkkS muss es als Behörde (Beliehene), die nach außen gerichtet den Verwaltungsakt erlässt, bei festgestellten offensichtlichen Rechtsmängeln möglich sein, die Akkreditierung zu verweigern. Andernfalls würde einer Behörde bzw. einer beliehenen Einrichtung abverlangt werden, auch im Falle von ihr festgestellter offensichtlicher rechtlicher Fehler einen dann rechtswidrigen Verwaltungsakt zu erlassen.

Der Grund für eine unterschiedliche Regelung bei den Situationen, dass die Befugnis erteilende Behörde zustimmt bzw. ablehnt liegt darin, dass im Falle einer Ablehnung verbunden mit einer Zustimmung durch die Akkreditierungsstelle, diese ein Gestaltungsrecht ausüben würde, das ihr nach dem AkkStelleG nicht zusteht; ihr obliegt schon nicht die Begutachtung.

Im Falle einer Zustimmung der Behörde, aber möglichen Ablehnung der DAkkS, wird nicht gestaltet, sondern aufgrund der Verhinderung einer offenbar rechtswidrigen Entscheidung die Akkreditierung abgelehnt.

cc) Schon unabhängig von allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Erlass eines offensichtlich als rechtswidrig erkannten Verwaltungsaktes verbieten, folgt eine entsprechende Befugnis der Akkreditierungsstelle aus § 10 Absatz 1 Ziffer 3 AkkStelleG. Dort ist geregelt:

Bei der Besetzung des AkA „ist sicherzustellen, dass zwei Drittel der Mitglieder aus sach- und fachkundigen Personen, die Angehörige der die Befugnis erteilenden Behörde sind, berufen werden.“

Daraus folgt, dass die DAkkS im Bereich der „sensiblen“ Akkreditierung auch zu einem Drittel die sach- und fachkundigen Mitglieder stellt, die dann auch die Aufgabe haben, sich mit der Frage nach der Akkreditierungsentscheidung auseinanderzusetzen; diese Auseinandersetzung, die mit der Frage nach der Akkreditierungsentscheidung verbunden ist, ist für jedes Mitglied des Akkreditierungsausschusses die relevante Aufgabe. Indem die Akkreditierungsstelle sich mit der Frage nach der Akkreditierungsentscheidung im Ausschuss aufgrund der gesetzlichen Regelung des § 10

AkkStelleG auseinanderzusetzen hat, ist sie auch verpflichtet, im Falle von zumindest offensichtlich rechtswidrigen Entscheidungen der die Befugnis erteilenden Behörde deren Entscheidung nicht auszuführen.

## 6. Amtshaftungsansprüche

Amtshaftungsansprüche nach § 839 BGB, Art. 34 GG treffen diejenige Behörde bzw. denjenigen, der Pflichtverletzungen begangen hat.

Amtshaftungsansprüche sind also nicht davon abhängig, welche Behörde den nach außen gerichteten Verwaltungsakt erlassen hat, sondern richten sich insofern gegen diejenige Institution bzw. Personen, die Pflichtverletzungen begangen haben; es wird also nicht darauf abgestellt, wer den Verwaltungsakt, sprich die nach außen gerichtete Entscheidung, erlassen hat, sondern entscheidend ist, wer im gesamten Verwaltungsverfahrensablauf vorwerfbar rechtswidrig gehandelt hat.

Dies bedeutet, dass im Falle einer Fehlentscheidung seitens der die Befugnis erteilenden Behörde auch diese Behörde Adressat von Amtshaftungsansprüchen wäre.

Generell gilt im Verwaltungsrecht das Prinzip, dass die Behörde, die den VA erlassen hat, Klagegegner ist. Allerdings kann es bei der Staatshaftung eine Haftungsverchiebung geben. Ansonsten würde der Bürger schutzlos bleiben, wenn die andere Behörde im Innenverhältnis richtig gehandelt hat. Demnach ist das rechtswidrige Verhalten demjenigen zuzurechnen, der im innerdienstlichen Verhältnis dafür zuständig war. Ein Anspruch ist dann gegen diesen zu richten.

*„Die haftungsrechtliche Ordnung kann nicht daran vorbeigehen, dass die Aufklärung des relevanten Sachverhalts in solchen Fällen tatsächlich arbeitsteilig erfolgt und die Stellungnahme einer Fachbehörde unter diesen Umständen die Bedeutung eines sachverständigen Gutachtens gewinnt und diese ersetzt. Indem die von der zuständigen Behörde eingeschaltete Fachbehörde auf der Grundlage arbeitsteiligen Zusammenwirkens ihr überlegenes Fachwissen in die zu treffende Entscheidung einbringt, gewinnt ihre Mitwirkung – ihr erkennbar – im Verhältnis zum Bürger eine über die innerbehördliche Beteiligung hinausgehende Qualität. Sie ist dann ebenso wie die nach außen tätig werdende Behörde gehalten, bei der Ausübung des Amtsgeschäfts auch die Interessen des betroffenen Bürgers zu wahren. In diesen Fällen wirken die Amtspflichten der Fachbehörde in den Schutzbereich der Amtspflichten, welche die zur Endentscheidung berufene Behörde dem Bürger gegenüber wahrzunehmen hat, hinein und erlangen ihrerseits drittschützenden Gehalt. Damit ist zugleich die Parallelwertung zu den Fallgestaltungen vollzogen, in denen nach der Rechtsprechung für den Bereich privatrechtlicher Rechtsbeziehungen anerkannt ist, dass die Beauftragung eines Sachverständigen Schutzwirkung zugunsten eines Dritten entfalten kann, gegenüber dem der Auftraggeber von dem Gutachten Gebrauch machen will. Diese*

*Schutzwirkung kann unmittelbare Schadensersatzansprüche des Dritten gegen den Sachverständigen begründen.“)*<sup>42</sup>

Die Akkreditierungsstelle könnte nur dann der Vorwurf der Pflichtwidrigkeit im Rahmen von Amtshaftungsansprüchen treffen, wenn ihr im Rahmen ihrer Möglichkeiten Rechtsverstöße vorzuwerfen wären.

Das ist für die Situation denkbar, dass sie bei ablehnender Entscheidung der Befugnis erteilenden Behörde bzw. ablehnendem Beschluss des Akkreditierungsausschusses eine positive Akkreditierungsentscheidung trifft und sich daraus Schädigungen Dritter ergeben bzw. soweit sie eine positive Entscheidung der Befugnis erteilenden Behörde nicht ausführt, ohne dass sie sich auf offenkundige Rechtsmängel im Begutachtungsverfahren berufen könnte.

## 7. Zusammenfassung zur gegenwärtigen und künftigen Aufgabenverteilung zwischen DAkkS und Befugnis erteilenden Behörden

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.

a) Die Akkreditierungsstelle ist entsprechend den Vorgaben der Verordnung (EG) 765/2008 die einzige nationalstaatliche Akkreditierungsstelle für die Bundesrepublik Deutschland. Sie ist die einzige zur Entgegennahme von Akkreditierungsanträgen befugte Stelle. Im Akkreditierungsausschuss der DAkkS werden unter ihrer Beteiligung die für die Akkreditierungsentscheidung erforderlichen Beschlüsse gefasst.

Die DAkkS ist somit jederzeit über alle im Zusammenhang mit der Akkreditierung stehenden Vorgänge informiert; das Verfahren kann jederzeit jedem berechtigterweise Interessierten mitgeteilt werden. Die DAkkS ist die verfahrensführende Behörde, die auch während des gesamten Verfahrens gegenüber dem Antragsteller zuständig ist.<sup>43</sup> Das dem Erfordernis nach nur einer Stelle pro Mitgliedstaat zugrunde liegende Transparenzgebot nach der Verordnung (EG) 765/2008 wird erfüllt.

b) Das weiterhin nach der europäischen Verordnung bestehende Gebot nach möglichst einheitlichen Akkreditierungsvoraussetzungen im Bereich des Binnenmarktes bzw. des EWR wird durch die Durchführung der Begutachtungstätigkeit seitens der BeB nicht beeinträchtigt.

<sup>42</sup> *Detterbeck/Windthorst/Sproll*, Staatshaftungsrecht, § 9 Rn. 92; *Bender*, JZ 1986, 838 (839); BGH NVwZ 2013, 167, 168. So insbesondere der BGH, in: BGHZ 146, 365, 369

<sup>43</sup> So auch Frank, in: Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, § 2 Rdnr. 38.

Die Behörden sind durch gesetzliche Anforderungen verpflichtet, qualifiziertes Personal vorzuhalten und die Behörden erfüllen ihre Begutachtungsaufgaben im Rahmen des europäischen Konformitätsbewertungssystems, wie es insbes. durch den Beschluss (EG) 768/2008 und die Normenreihe DIN EN ISO/IEC 17000 ff. vorgegeben ist. Damit ist ebenso wie im Falle einer Begutachtung ohne Mitwirkung der BeB gewährleistet, dass einheitliche Regeln bei der Kompetenzfeststellung der Förderung eines einheitlichen Konformitätsbewertungssystems dienen, welches die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Prüfungen gewährleistet und die Basis für die gegenseitige Anerkennung von Akkreditierungsergebnissen stärkt.

Die Einvernehmensregelung in § 4 Absatz 3 AkkStelleG ist mit der Verordnung (EG) 765/2008 vereinbar, weil die BeB keine einer ordnungsgemäßen Akkreditierung gegenläufige Interessen haben. Nach dem Normzweck der europäischen Verordnung sind dritte Behörden ausgeschlossen, soweit gegenläufige oder zumindest eine ordnungsgemäße Akkreditierung beeinträchtigende Interessen feststellbar sind. Die Befugniserteilung setzt eine entsprechende Qualifikation der Stelle voraus; Aufgabe der BeB ist es, diese Qualifikation zu prüfen. Es besteht somit Kongruenz zwischen Akkreditierung und Begutachtung durch die BeB. Die Begutachtung durch die BeB erfolgt in den sogenannten sensiblen Bereichen auf der Grundlage von Gesetzen (z.B. ProdSG, MPG), die eine Begutachtung auch im Hinblick auf europäische Richtlinien (umgesetzt in deutsche Gesetze), Verordnungen und von der Europäischen Kommission mandatierten Normen verlangen. Die Begutachtung erfolgt demnach im Hinblick auf eine Konformitätsbewertungsstelle im Rahmen des new legislative framework.

c) Die Übertragung der Begutachtungstätigkeit auf die DAkkS wäre rechtlich möglich.

Die nach der Verfassung den Landesbehörden obliegende Befugniserteilung (Notifizierung etc.) der Konformitätsbewertungsstellen durch die BeB ist von einer Begutachtung durch diese Behörden nicht abhängig. Akkreditierung ist hoheitliche Tätigkeit des Bundes und es gibt – wie bereits oben ausgeführt – keinen sachlichen Unterschied zwischen einer Akkreditierung durch die Akkreditierungsstelle und einer Begutachtung durch die BeB. Akkreditierung und Begutachtung sind bei sachlich orientierter Betrachtung identisch. Insofern würden wegen Art. 74 Absatz 1 Nr. 11; 72 Absatz 2 GG keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, die Akkreditierung bzw. Begutachtung auch in den sensiblen Bereichen bei der DAkkS zu belassen und diese nicht durch Beauftragung durch die BeB durchführen zu lassen.

Die Übertragung der Begutachtung auf die DAkkS wäre aber aus Gründen einer sinnvollen Ressourcenverwendung nicht zu rechtfertigen. Die BeB haben bereits vor Einrichtung der DAkkS notifiziert und begutachtet. Die Behörden bestehen anders als die vor Einrichtung der DAkkS vorhandenen privaten Akkreditierungsstellen weiterhin; sie haben zumindest in föderativen Systemen ihnen obliegende Aufgaben im System von Akkreditierung und Konformitätsbewertung. Diese Aufgaben bestehen auch unabhängig davon, ob diese Behörden begutachten oder nicht; den Behörden

obliegt die Befugniserteilung und die wiederum erfordert auch Ressourcen, die im Zusammenhang mit einer Begutachtung stehen.

Dagegen könnte eingewandt werden, dass, wie z.B. in § 14 ProdSG geregelt, eine Akkreditierung die Vermutung für die verlangte Qualifikation begründet und insofern die Prüftätigkeit der BeB entsprechend gering sein könnte. Eine gesetzlich ausgesprochene Vermutung gründet auf Vertrauen in die Richtigkeit der die Vermutung tragenden Vorgaben, sodass dann auch eine Nachprüfung bzw. nachgeordnete Prüfung nur grobsichtig zu sein braucht bzw. es konkrete Hinweise für fehlerhafte Feststellungen und/oder Begründungen geben muss. Insofern wäre die Entscheidung über das „rechtliche Dürfen“ (Notifizierung, Zuständigkeit der BeB) relativ eng an die Entscheidung über das „rechtlich abverlangte Können“ gebunden.

Diese Erwägung ist ein Argument für eine politische Entscheidung dahingehend, das AkkStelleG zu ändern und auch in den sogenannten sensiblen Bereichen des § 1 Absatz 2 AkkStelleG die DAkKS akkreditieren zu lassen.

Bei der Entscheidung wird aber zu berücksichtigen sein, dass es zumindest aus theoretischer Sicht keinerlei Aufwands- bzw. Kostenvorteile geben würde. Die DAkKS müsste entsprechendes Fachwissen durch die Einstellung bzw. Beauftragung interner und externer Gutachter aufbauen. Die Entlastung bei den BeB würde nicht dem Aufwand bei der DAkKS entsprechen, weil die Befugniserteilung im Zusammenhang mit einer Fremdbegutachtung fachkundiges Personal zur zumindest grobsichtigen Überprüfung der Gutachten erfordert.

Außerdem ist eine grobsichtige Prüfung nur dann ausreichend, wenn bei der entsprechenden Überprüfung keine Fehler (keine entsprechenden Verdachtsmomente) aufgefunden werden; soweit ein begründeter Verdacht auf nicht ordnungsgemäße Akkreditierung entsteht, wäre von einer BeB auch gründlich zu prüfen.

Schon aufgrund der zahlreichen im Zusammenhang mit der Akkreditierungsentscheidung bestehenden Ermessensentscheidungen und der Vielzahl der zu konkretisierenden unbestimmten Rechtsbegriffe ist es wahrscheinlich, dass es vielfach nicht nur zur grobsichtigen Prüfung durch die BeB kommt, sondern zur wiederholten Prüfung.

## G. Regelermittlung

### I. Akkreditierung und Akkreditierungsregeln

§ 2 AkkStelleG konkretisiert die (hoheitliche) Aufgabenwahrnehmung der DAkKS GmbH insoweit, als dass nach § 2 Absatz 1 Satz 2 AkkStelleG die Akkreditierungstätigkeiten unter Anwendung von Akkreditierungsregeln durchzuführen sind, die gemäß § 5 AkkStelleG vom Akkreditierungsbeirat ermittelt (Absatz 2) und anschließend bekannt gemacht (Absatz 3) wurden.

Dabei soll das Zugrundelegen einheitlicher Regeln bei der Kompetenzfeststellung und -überprüfung der Förderung eines einheitlichen Konformitätsbewertungssystems dienen, welches die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Prüfungen gewährleistet und die Basis für die gegenseitige Anerkennung von Akkreditierungsergebnissen stärkt. Ferner soll damit der unterschiedlichen Bewertung identischer Sachverhalte vorgebeugt werden.<sup>44</sup>

### II. Ermitteln von Akkreditierungsregeln (Regelermittlung)

Nach § 5 Absatz 1 Satz 1 AkkStelleG wurde beim BMWi<sup>45</sup> der AKB eingerichtet, welchem nach § 5 Absatz 1 Satz 2 AkkStelleG die Funktion zukommt, die Bundesregierung und die DAkKS in Fragen der Akkreditierung zu beraten und zu unterstützen. Insbesondere kommt ihm die Aufgabe zu, allgemeine oder sektorale Regeln zu ermitteln, welche die Anforderungen an Konformitätsbewertungsstellen (§ 5 Absatz 2 Nummer 1 AkkStelleG; u.a. zu Fachkompetenz, Ausstattung, Personal, Nachweis der Unabhängigkeit) sowie die Anforderungen an deren Akkreditierungstätigkeit (§ 5 Absatz 2 Nummer 2 AkkStelleG; zu Untersuchungsintervalle, Probeentnahmen, Messungen), insbesondere aus Rechtsvorschriften, konkretisieren oder ergänzen.

Dabei definiert der Gesetzgeber „allgemeine Regeln“ mit übergreifenden Anforderungen, die für eine Bandbreite von Konformitätsbewertungsstellen gelten (z.B. DIN EN ISO/IEC 1705 für Laboratorien) und „sektorale Regeln“ mit fachspezifischen Anforderungen, die für Konformitätsbewertungsstellen gelten, die ihrerseits in speziellen Bereichen tätig sind (z.B. Laboratorien im Lebensmittelbereich).<sup>46</sup>

Der AKB richtet außerdem sektorspezifische Fachbeiräte ein, welchen insbesondere die Aufgabe zukommt, den AKB bei der Ermittlung der sektoralen Regeln (sachlich<sup>47</sup>)

---

<sup>44</sup> BT-Drucks. 16/12983 v. 12.05.2009, S. 8.

<sup>45</sup> § 5 Absatz 1 AkkStelleG; vormals Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

<sup>46</sup> BT-Drucks. 16/12983 v. 12.05.2009, S. 16.

<sup>47</sup> Beschluss des AKB v. 07.04.2011 (1/2011).

zu unterstützen (§ 5 Absatz 8 Satz 1 AkkStelleG i.V.m. § 2 der GO der Fachbeiräte des AKB<sup>48</sup>).

### 1. Regelbegriff

Der Begriff „Regel“ bzw. „Akkreditierungsregel“ wird im AkkStelleG nicht näher definiert. Allerdings müssen die vom AKB zu ermittelnden Akkreditierungsregeln nach dem Wortlaut des § 5 Absatz 2 AkkStelleG die Funktion ausfüllen, die in Rechtsvorschriften festgelegten organisatorischen sowie tätigkeitsbezogenen Anforderungen sowie zusätzliche sektorale Anforderungen an Konformitätsbewertungsstellen (vgl. Art. 2 Nr. 10 Verordnung 765/2008/EU) zu konkretisieren und zu ergänzen. Die Gesetzesbegründung spricht ferner davon, dass die Akkreditierungsregeln für die Auslegung und Anwendung der Akkreditierungsvorschriften notwendig sein müssen.<sup>49</sup>

Insoweit operiert der Gesetzgeber mit einem Regelbegriff, der bereits aus anderen Rechtsgebieten – insbesondere aus dem Technik-, Sicherheits- und dem Umweltrecht – bekannt ist. Auch hier haben Regeln die Aufgabe, rechtliche Anforderungen zu konkretisieren, indem sie unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Stand der Technik“, „Stand von Wissenschaft und Technik“ oder „schädliche Umwelteinwirkungen“ inhaltlich ausfüllen. Dadurch gewährleistet der Gesetzgeber einen flexiblen Einbezug von wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen, ohne jeweils das Gesetz ändern zu müssen.<sup>50</sup>

Setzt man nun – auch unter Berücksichtigung der vorgenannten „Regelungstradition“ – die eher abstrakte Beschreibung des § 5 Absatz 2 AkkStelleG und seiner Gesetzesbegründung zu Wirkung und Funktion von Akkreditierungsregeln in die Sprache des Verwaltungsrechts um, so kommt den Regeln die Aufgaben zu,

- unbestimmte Rechtsbegriffe in akkreditierungsrelevanten Rechtsvorschriften zu konkretisieren (normkonkretisierender Charakter),
- die Bewertung/Begutachtung der Konformitätsbewertungsstellen inhaltlich zu untersetzen, ggf. zu ergänzen, indem u.a. fach- bzw. sachspezifische Verfahrensanforderungen und Entscheidungsmaßstäbe aufgestellt werden (normausfüllender/-ergänzender Charakter),
- zu definieren, wie im Rahmen der Bewertung/Begutachtung von Konformitätsbewertungsstellen von einem bestehenden Ermessens- oder Beurteilungsspielraum Gebrauch zu machen, wie er anzuwenden ist (ermessens-/auslegungslenkender Charakter).

Die Akkreditierungsregeln bilden dabei die Basis für die hoheitliche Akkreditierungsentscheidung der DAkkS, sie unterstützen, tragen und beeinflussen dieselbe. Ferner tragen sie zur Transparenz, Gleichbehandlung und Vergleichbarkeit des hoheitlichen

---

<sup>48</sup> AKB-GL-003-V02 – Stand: 18.03.2015; abgekürzt: GO-AKB.

<sup>49</sup> BT-Drucks. 16/12983 v. 12.05.2009, S. 16.

<sup>50</sup> Frank/Bloehs, Akkreditierungsrecht, AkkStelleG, § 2 Rdnr. 18.

Handelns der DAkkS im Verhältnis zu den Konformitätsbewertungsstellen bei; sie sind daher verwaltungsunterstützend und juristisch als (normkonkretisierende/-ausfüllende und ermessenslenkende) Verwaltungsvorschriften einzustufen.<sup>51</sup> Das VG Berlin stellt insoweit fest: „In den Kategorien des deutschen Rechts handelt es sich dabei um Verwaltungsvorschriften, die einen der Behörde überlassenen Gestaltungsspielraum füllen“.<sup>52</sup>

Mit der Einordnung der Akkreditierungsregeln als Verwaltungsvorschriften steht aber auch gleichsam fest, dass eine Akkreditierungsregel eine Rechtsvorschrift lediglich begleitet und sie auch nur im Rahmen der sich aus der Rechtsvorschrift (z.B. einer EU-Verordnung, Gesetz, Rechtsverordnung) selbst ergebenden Anforderungen ergänzen darf; die Regel darf gerade nicht die Anforderungen aus der Rechtsvorschrift konterkarieren oder darüber hinausgehend ausdehnen; sie muss mit dem geltenden Recht vereinbar sein (sog. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung).<sup>53</sup> Letzteres impliziert außerdem eine ständige Validierung von Akkreditierungsregeln dahingehend, ob sie den Anforderungen aus Rechtsvorschriften (noch) gerecht werden, insbesondere wenn sich die Rechtsvorschriften oder deren Umfeld verändern.

Zu Regeln bzw. Akkreditierungsregeln können – und zwar unabhängig vom Rechtscharakter – grds. alle Regelungen werden, die einen i.S. des § 5 Absatz 2 AkkStelleG akkreditierungsrelevanten konkretisierenden, ergänzenden oder auslegungsleitenden Inhalt aufweisen und dazu geeignet sind, die Akkreditierungsentscheidung der DAkkS im oben benannten Sinne zu unterstützen. Dies können z.B. sein:<sup>54</sup>

- Standards (z.B. Qualitätsstandards) und Normen (z.B. DIN-, VDI-Normen),
- Regeln zur Untersetzung des Akkreditierungsverfahrens der DAkkS sowie die in den Sektorkomitees der DAkkS erarbeiten Anforderungen, Vorgaben und Leitlinien, die der Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen zugrunde gelegt werden sollen (sog. DAkkS-Regelwerk; u.a. 71 SD 0 001 – Allg. Regeln z. Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen),
- Regeln zu Anforderungen aus rein national geregelten Rechtsbereichen (z.B. aus dem Umweltbereich: Messstellen § 29b Absatz 1 BImSchG i.V.m 41. BImSchV; Untersuchungsstellen für bestimmte Prüfaufgaben im Rahmen des KrWG),
- Regeln zur Unterstützung der Harmonisierungsrechtsvorschriften der Europäischen Union (Richtlinienbereich, teilweise europäisch abgestimmt; z.B. DIN EN ISO/IEC 17020 – Inspektionsstellen) sowie

<sup>51</sup> *Hoch*, in Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, AkkStelleG, § 5 Rdnr. 7; *Frank*, in: Frank/Bloehs, Akkreditierungsrecht, AkkStelleG, § 2 Rdnr. 16; *Ruffert*, in: Hofmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR Bd. 1, § 17 Rdnr. 76f.; *Ruffert*, in: GVwR Bd. I, § 17 Rdnr. 76 f.; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 1 Rdnr. 212 ff.; VG Berlin, Beschl. v. 23.6.2011– 4 L 204/11 (BeckRS 2011, 53724, beck-online).

<sup>52</sup> VG Berlin, Beschl. v. 23.6.2011– 4 L 204/11 (BeckRS 2011, 53724, beck-online).

<sup>53</sup> *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, Hb des StaatsR, Bd. 5, § 104 Rdnr. 33.

<sup>54</sup> Vgl. auch *AKB*, Konzept zur Regelermittlung im Akkreditierungsbeirat, S. 1; BT-Drucks. 16/12983 v. 12.05.2009, S. 16.



- europäisch und international abgestimmte Anforderungen zur Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen (z.B. EA-, IAF- und ILAC-Regeln).

Die Einordnung einer Regel als Verwaltungsvorschrift ist dabei zunächst einmal völlig unabhängig davon, ob sie durch den AKB „ermittelt“ wurde oder nicht. Letzteres hat auf die rechtliche Kategorisierung als Verwaltungsvorschrift keinen Einfluss. Entscheidend ist vielmehr, dass sich die DAkkS die Regeln zu Eigen macht, um sie zu anwendbarem „Innenrecht“ der Verwaltung (Exekutive) werden zu lassen. Dass die DAkkS als juristische Person des Privatrechts Verwaltungsvorschriften setzen und nutzen kann, steht dabei außer Frage. Sie tritt in dem ihr durch die Beleihung zugeordneten Kompetenzbereich als selbständiger Hoheitsträger auf, ist Behörde i.S. des § 1 Absatz 4 VwVfG und kann im Rahmen ihres Kompetenzbereiches, d.h. im Rahmen der ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Zuständigkeiten sowohl Verwaltungsakte, als auch Verwaltungsvorschriften erlassen.<sup>55</sup> Dem „zu Eigen machen“ kommt die DAkkS zur Zeit umfassend nach, indem sie alle Akkreditierungsregeln unabhängig vom Gegenstand und vom „Ermittlungs-Status“ der Regel auf der Website der DAkkS veröffentlicht.<sup>56</sup> Die dort gelisteten Regeln sind daher zunächst einmal allesamt als Verwaltungsvorschriften i.S. des VwVfG zu qualifizieren und binden die DAkkS bei ihren Akkreditierungsentscheidungen, und zwar selbst dann, wenn die weitergehende Anforderung der „Ermittlung“ nach dem AkkStelleG noch nicht erfüllt ist.<sup>57</sup> Die „Ermittlung“ hat daher keine Auswirkung auf die Rechtsnatur der konkretisierenden, ergänzenden oder auslegungsleitenden Regeln als Verwaltungsvorschriften.

Welche Rolle die „Ermittlung“ im AKB spielt, auf welche Art von Regeln sich die Ermittlungskompetenz des AKB bezieht und mit welchen Folgen für den Einsatz derselben auf Seiten der DAkkS, wird unter dem nachfolgenden Abschnitt 2. thematisiert.

Vorab kann jedoch schon an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die nationale Akkreditierungsstelle durch § 2 Absatz 1 Satz 2 AkkStelleG dazu verpflichtet ist, die nach § 5 Absatz 3 AkkStelleG vom pluralistisch besetzten AKB ermittelten und anschließend förmlich im Bundesanzeiger bekannt gemachten Regeln im Akkreditierungsverfahren anzuwenden – insoweit besteht schon aufgrund der über den Bundesanzeiger hergestellten Außenwirkung eine Anwendungsverpflichtung.<sup>58</sup> Sie soll sicherstellen, dass die Akkreditierungsstelle die im AKB „ermittelten Regeln“, die ihrerseits den aktuellen Stand der guten fachlichen Praxis für Konformitätsbewertungsstellen widerspiegeln und aufgrund der pluralistischen Besetzung des AKB (§ 5 Absatz 4 AkkStelleG) auch eine breite Akzeptanz erfahren haben, zwingend als Maßstab bei den zu treffenden Akkreditierungsentscheidungen zugrunde legt. Eine

<sup>55</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rdnr. 56 ff. („Beliehene“); Kopp, VwVfG, § 1 Rdnr. 25; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rdnr. 246 ff.; DÖV 1990, S. 619.

<sup>56</sup> Siehe dazu das DAkkS-Regelwerk (zuletzt Stand: 14.10.2015).

<sup>57</sup> VG Berlin, Beschl. v. 23.6.2011 – 4 L 204/11 – 4 L 204/11 (BeckRS 2011, 53724, beck-online).

<sup>58</sup> Hierdurch wird zum einen sichergestellt, dass die Bindungswirkung selbst dann entsteht, wenn es nicht zur häufigen Anwendung der Regel kommt. Zum anderen wird durch die förmliche Ermittlung die Diskussion um ein gleichförmiges Verwaltungshandeln vermieden.

derartige Anwendungsverpflichtung besteht hingegen nicht für andere von der DAkkS eingesetzte Regeln (Verwaltungsvorschriften), z.B. solchen, die eben nicht oder noch nicht vom AKB ermittelt wurden. Allerdings gilt auch für diese, nicht oder noch nicht ermittelten Regeln: Werden sie seitens der DAkkS angewandt, so ist die DAkkS aufgrund der dann ggf. entstehenden Außenwirkung und der Verpflichtung der Exekutive zur Wahrung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 GG, Art. 12 GG), der Grundrechtsbindung und des rechtsstaatlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes auch zu einer einheitlichen Anwendung derselben verpflichtet (Art. 20 Absatz 3 GG).<sup>59</sup>

## 2. „Ermittlung der Regeln“ nach dem AkkStelleG

Nach § 5 Absatz 2 AkkStelleG kommt dem AKB, insbesondere die Aufgabe zu, die allgemeinen und sektoralen Regeln zu ermitteln. Was jedoch unter Regelermittlung zu subsumieren ist, lässt sich dem AkkStelleG nicht entnehmen.

Sicher scheint jedoch zu sein, dass die Regelermittlung nicht mit Rechts- oder Normsetzung, d.h. dem selbständigen Erschaffen neuer Regeln (Regelsetzung), gleichzusetzen ist. Vielmehr bezieht sich die Regelermittlung ausschließlich auf das Auffinden bereits bestehender Regeln. Diese Auffassung lässt sich insbesondere aus dem Wortlaut der Gesetzesbegründung ableiten, wonach die „für die Auslegung und Anwendung der Akkreditierungsvorschriften notwendigen Regeln ... festzustellen“ sind.<sup>60</sup> Dabei – so die Begründung weiter – „greift der Akkreditierungsbeirat ... auf das nationale und internationale Normenwerk<sup>61</sup> zur Akkreditierung und auf Übereinkünfte europäischer und internationaler Expertengremien ... zurück“,<sup>62</sup> d.h. er nimmt das bereits bestehende Regelwerk feststellend auf, schafft es aber nicht neu.

Bei der Regelermittlung geht es – wie bereits unter II.1 angedeutet – um eine kooperative Konkretisierung der Akkreditierungsanforderungen – und auch nur dieser<sup>63</sup> – unter Einbeziehung der beteiligten Kreise,<sup>64</sup> namentlich sachverständiger Personen aus dem Kreis der Länder (3 Sitze), der Befugnis erteilenden Behörden (3 Sitze), den Konformitätsbewertungsstellen (3 Sitze), der Wirtschaft (3 Sitze), der Verbraucher/-

<sup>59</sup> BVerfGE 40, 237 ff.; BVerwGE 110, 216 (218); 114, 342 (344 f.); 129, 209 (211); *Jochum*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BImSchG, § 48 Rdnr. 9 ff.; *Schönenbroicher*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG § 40 Rdnr. 134-142; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 24 Rdnr. 15 ff.; Maunz/Dürig-Ibler, GG, Art. 86 Rdnr. 75 ff.

<sup>60</sup> BT-Drucks. 16/12983 v. 12.05.2009, S. 16.

<sup>61</sup> I.S.v. „Regelwerk“, d.h. Rechtsvorschriften und Normen.

<sup>62</sup> BT-Drucks. 16/12983 v. 12.05.2009, S. 16.

<sup>63</sup> Es geht ausweislich des Gesetzeswortlautes nur um die inhaltlichen Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen und der Akkreditierungstätigkeiten. Nicht davon erfasst sind Verfahrensregelungen zur Binnensteuerung der Verwaltungsvorgänge bei der DAkkS. Dies bleibt originäre Aufgabe der DAkkS und richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, wie sich auch aus § 2, 6. Spiegelstrich der Geschäftsordnung des AKB ableiten lässt. Danach informiert der AKB die DAkkS nur, sofern er eine Neujustierung der Verfahrensregeln für erforderlich erachtet, hat jedoch die Ausgestaltung der DAkkS zu überlassen, vgl. auch *Dimitropoulos*, Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund, S. 73.

<sup>64</sup> BT-Drucks. 16/12983 v. 12.05.2009, S. 15.

innen (1 Sitz) sowie der Wissenschaft und Forschung (3 Sitze) (vgl. § 5 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 – Nummer 5 AkkStelleG i.V.m. § 3 der Geschäftsordnung des AKB).<sup>65</sup>

Diese Art der „kooperativen Regelermittlung“ ist nicht nur im AkkStelleG angelegt, sondern ähnliche Konzeptionen finden sich heute auch in anderen, insbesondere technisch-orientierten Rechtsbereichen, die den Einbezug von fachlichem Sachverstand erfordern, wie z.B. im Mess- und Eichwesen (Regelermittlungsausschuss, § 46 MessEG), im Gefahrstoffrecht (Ausschuss für Gefahrstoffe, § 20 GefStoffV) oder im Bereich des Arbeitsschutzes (Arbeitsstättenausschuss, § 7 ArbStättV).

Die Zuständigkeit zur „Ermittlung“ der Akkreditierungsregeln liegt nach § 5 Absatz 2 Nummer 1 und 2 AkkStelleG beim AKB, die förmliche Bekanntgabe der „ermittelten Regeln“ erfolgt durch das BMWi im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen, d.h. den nach § 9 AkkStelleG i.V.m. § 2 AkkStelleGBV die Fachaufsicht führenden Bundesministerien (§ 5 Absatz 3 AkkStelleG). Konkrete Vorgaben dafür, „wie“ nun die allgemeinen und sektoralen Akkreditierungsregeln „ermittelt“ werden sollen, macht das Gesetz hingegen nicht und überlässt die weitere Ausgestaltung des Verfahrens gemäß § 5 Absatz 7 AkkStelleG der Geschäftsordnung des AKB (in der Folge: AKB-GO).

Diese nimmt in ihrem § 2 AKB-GO die Aufgaben des AKB aus § 5 Absatz 2 AkkStelleG auf, erweitert jedoch insofern, als dass nunmehr von „Ermittlung und Bestätigung allgemeiner und sektoraler Regeln ... welche die Anforderungen an Konformitätsbewertungsstellen ... und Akkreditierungstätigkeiten konkretisieren“ die Rede ist (1. und 2. Spiegelstrich). Außerdem findet nach der AKB-GO auch eine „Abgleichung nationaler Regeln mit der europäischen und internationalen Regelsetzung statt“ (3. Spiegelstrich). Diese offensichtliche Erweiterung des Aufgabenbereiches durch die AKB-GO gegenüber dem verlautbarten Gesetzestext ist trotz geäußelter Bedenken zulässig, da § 5 Absatz 2 AkkStelleG einerseits einen offenen, d.h. nicht abschließend geregelten und damit einen weiter ergänzbaren, Aufgabenkatalog geschaffen hat („insbesondere“) und andererseits – wie bereits unter II.1 ausgeführt – die nationale Akkreditierungsstelle ihren Akkreditierungstätigkeiten ohnehin auch die nicht ermittelten Regeln zugrunde legen darf. Daher bestehen gegen die in der AKB-GO angelegte Differenzierung zwischen „Regelermittlung“ und „Regelbestätigung“ zunächst einmal keine rechtlichen Bedenken.

Hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung der Regelermittlung und -bestätigung verweist § 2 GO-AKB sodann auf § 9 GO-AKB, in welchem normiert ist, dass das „Verfahren zur Regelermittlung ... als eigenständiges Dokument vom AKB geführt“ wird. Die „Regelbestätigung“ wird allerdings in § 9 GO-AKB nicht mehr ausdrücklich ange-

---

<sup>65</sup> Die Auflistung der aktuellen Mitglieder befindet sich in Anhang I dieser Studie. Aktuell hat der AKB 16 Mitglieder. Zwar formuliert § 5 Absatz 4 S. 2 AkkStelleG „Die Zahl der Mitglieder soll 15 nicht überschreiten“, allerdings ergibt sich aus dem Wort „soll“ in der Vorschrift, dass unter Umständen auch mehr Mitglieder berufen werden können. Ein Verstoß gegen § 5 Absatz 4 S. 2 AkkStelleG ist in der Überschreitung der gesetzlich normierten Mitgliederzahl daher nicht erkennbar, zumindest solange die Arbeitsfähigkeit des Gremiums an sich gewährleistet bleibt.

sprochen, was durchaus zu Missverständnissen führen könnte und daher korrigiert werden sollte.

In dem nicht-öffentlichen Dokument<sup>66</sup> auf das der § 9 GO-AKB verweist und welches mit „Konzept für die Regelermittlung im Akkreditierungsbeirat“<sup>67</sup> überschrieben ist, werden neben allgemeinen Ausführungen, das „Verfahren zur Erarbeitung und Überarbeitung von Regeln / Ermittlungsprozess“ (Ziffer 2) sowie die „Besonderen Aspekte der Regelermittlung“ (Ziffer 3) beschrieben. Außerdem wird darin nun wieder zwischen der „förmlichen Ermittlung“ (= Beschlussfassung des AKB mit Veröffentlichung im BAnz) und der „Bestätigung“ (= Beschlussfassung des AKB ohne Veröffentlichung im BAnz) von Regeln unterschieden, wobei das Papier darauf aufmerksam macht, dass der AKB Regeln immer bestätigt und daher bei der Bestätigung von Regeln „stets“ einzubinden ist,<sup>68</sup> während die förmliche Ermittlung seitens des AKB nur bei grundlegender Bedeutung und erwartetem Geltungszeitraum einer Regel von mehr als zwei Jahren stattfindet.<sup>69</sup> Diese Differenzierung zwischen „Bestätigung“ und „förmlicher Ermittlung“ über qualitative und zeitliche Aspekte ist jedoch – wie angesprochen – in § 5 AkkStelleG gerade nicht angelegt und wird daher als Kritikpunkt bemängelt (siehe dazu ausführlich unter II.2.b) und II.2.c)).

#### a) Regelermittlung nach dem Regelermittlungskonzept

Im Regelermittlungskonzept wird das Verfahren zur Erarbeitung und Überarbeitung von Regeln in einem prozessualen Ablauf in drei Phasen (Erarbeitung/Entwurf, Entscheidung und Bekanntgabe) vorgestellt. Dabei ist das dargestellte Verfahren von einer engen Zusammenarbeit zwischen dem AKB und der DAkkS geprägt.

#### Phase 1 (Entwurfs-/Erarbeitungsphase)

Das Initiativrecht zur Regelermittlung steht federführend der DAkkS zu. Da sie darüber entscheidet, ob eine bestimmte Regel bzw. deren Überarbeitung im Akkreditierungsprozess angewandt wird, nimmt sie zuvörderst die Aufgabe wahr, notwendige Änderungen bzw. Neuerarbeiten oder aber die Übernahme von bestehenden Regeln vorzubereiten (Regelarbeiten) und dem AKB die entsprechenden Entwürfe vorzulegen.

In dieser „Entwurfs- oder Erarbeitungsphase“ bindet die DAkkS die Fachexperten der interessierten Kreise ein. Üblicherweise erfolgt die Erarbeitung der Regeln im Rahmen der fachlichen Gremien der DAkkS, den sog. DAkkS-Sektorkomitees (SKs). Die SKs beraten die DAkkS in den ihnen zugeordneten Fachbereichen im Hinblick auf

<sup>66</sup> Teilweise wird darin ein Verstoß gegen § 1 Absatz 1 IFG gesehen, *Bloehs*, in: *Bloehs/Frank*, Akkreditierungsrecht, AkkStelleG, § 2 Rdnr. 24 – dazu unter II.2 b) bb).

<sup>67</sup> AKB-GL-002-V02 – Stand: 14.3.2012.

<sup>68</sup> Regelermittlungskonzept, S. 2 und S. 3.

<sup>69</sup> Regelermittlungskonzept, S. 2 und S. 5.

technische Anforderungen zur Akkreditierung sowie zu technischen Angelegenheiten bezüglich des Betriebes des Akkreditierungssystems. Insoweit haben sie allgemeine und inhaltlich unterstützende Funktion für die Abteilungen und Fachbereiche der DAkKS (§ 2 Geschäftsordnung der DAkKS; im Folgenden: DAkKS-GO); in ihren Abteilungen/Fachbereichen sind sie zuständig für die Erarbeitung spezieller Akkreditierungskriterien sowie der Erarbeitung und Weiterentwicklung von Regeln (§ 2 GO-DAkKS).<sup>70</sup> Dementsprechend sind die SKs auch mit Fachleuten für das jeweilige Fachgebiet besetzt, die wiederum verschiedene interessierte Kreise repräsentieren, namentlich Vertreter der Behörden der Länder und des Bundes, aus der Wissenschaft, der Wirtschaft und aus dem Kalibrier-, Prüf-, Inspektions- und Zertifizierungswesen (§ 3 Absatz 2 GO-DAkKS). Diese Fachvertreter sind in der Regel diejenigen, welche die Akkreditierungsregeln fachlich-inhaltlich erarbeiten bzw. weiterentwickeln, indem sie – ausgestattet mit dem erforderlichen Fachwissen – insbesondere die fachlichen Anforderungen i.S. des R 17 Anhang I des Beschlusses 768/2008/EU an eine Konformitätsbewertungsstelle zur jeweiligen harmonisierten Norm konkretisieren (u.a. „Professionalität“, „Fachkenntnis“, „ausreichende Erfahrung“) und diese Anforderungen als aktuellen Stand der Technik in den entsprechenden Regeldokumenten niederlegen (vgl. § 2 GO-DAkKS).

Allerdings können Regelentwürfe auch aus anderen Fachgremien (wie z.B. aus den Fachgesellschaften oder Bund-Länder-Arbeitskreisen, EA-Gremien, ILAC-Gremien) an die DAkKS herangetragen werden, welche sodann von der DAkKS, ebenfalls unter Einbindung der thematisch zugeordneten SKs bewertet, d.h. hinsichtlich ihrer Relevanz für die jeweilige Akkreditierungstätigkeit und der Übereinstimmung mit bereits existierenden übergeordneten Festlegungen überprüft und ggf. schon als taugliche Entwürfe angenommen oder bei Bedarf auch entsprechend weiterentwickelt werden. Diese Zuständigkeitsstruktur und Vorgehensweise ist zunächst für die Erarbeitung von Akkreditierungsregeln (Verwaltungsvorschriften) eindeutig, nachvollziehbar und präzise.

Das Regelermittlungskonzept sieht jedoch darüber hinaus vor, dass die SKs der DAkKS die sektoralen Fachbeiräte des AKB (§ 5 Absatz 8 AkkStelleG) in der Erarbeitungsphase mit einbeziehen, indem sie die Fachbeiräte des AKB frühzeitig informieren und deren mögliche Anmerkungen und Kommentare bereits in der Entwurfsbearbeitung mit berücksichtigen. Beim AKB sind derzeit acht sektorspezifische Fachbeiräte eingerichtet (s. Anhang III), die sich gemäß § 8 Absatz 1 GO-AKB an der Struktur der DAkKS (s. Anhang II) orientieren.<sup>71</sup> Diese im Regelermittlungskonzept

---

<sup>70</sup> Ein Überblick über Fachabteilung und SKs der DAkKS geben die Abb. 1 und 2 in Anhang II dieser Studie. Weitere detaillierte Informationen zu den jeweiligen Aufgabenbereichen und personellen Zusammensetzung finden sich außerdem auf der Homepage der DAkKS: <http://www.dakks.de/content/sektorkomitees>.

<sup>71</sup> Beschlüsse des AKB v. 14.12.2010 (2/2010) und v. 07.04.2011 (1/2011). Die Einrichtung der Fachbeiräte orientierte sich dabei an der Struktur der DAkKS. Einen Überblick über die aktuelle Besetzung der Fachbeiräte gewährt Anhang III dieser Studie.

formulierte Zusammenarbeitsverpflichtung soll dazu dienen, die Akzeptanz der Regelung im AKB von vorn herein zu erhöhen.<sup>72</sup>

Allerdings wird gerade dieser, in der Erarbeitungsphase stattfindende und recht zeitintensive Austausch zwischen den personell ohnehin stark verflochtenen SKs der DAkkS und den Fachbeiräten des AKB z.T. kritisiert, weil – aus Sicht der Kritiker – der Erarbeitungsprozess verlängert und die klare Aufgabenverteilung zwischen der DAkkS (Initiator) und dem AKB (Regelermittlung) „verwässert“ und unübersichtlich<sup>73</sup> wird. Eine eindeutige Zuordnung, welche Institution die Regeln „schreibt“, sei so nicht mehr möglich. Insbesondere bleibe auch offen, wie mit bereits bestehenden alten Regeln zu verfahren sei (siehe dazu ausführlich unter II.2.b)).

Am Ende dieser sog. Erarbeitungs-/Entwurfsphase soll nach dem Regelungskonzept ein Regelungsentwurf vorliegen, der eine Befassung und Entscheidung im AKB abschließend ermöglicht.<sup>74</sup> Dies anbetreffend wird Kritik seitens einzelner AKB-Vertreter dahingehend geäußert, dass die Regel-Entwürfe keinem „einheitlichen Bauplan“ folgen, so dass z.T. trotz des schon stattgefundenen Austausches durchaus eine erneute, auch inhaltliche Befassung im AKB unter Einbezug seiner Fachbeiräte erforderlich sei; z.T. seien Vertreter z.B. der Befugnis erteilenden Behörden in mehreren Fachbeiräten engagiert<sup>75</sup> und somit zugleich auch in mehreren Austauschprozessen zwischen den Fachbeiräten und den SKs sowie erneut auf der AKB-Ebene involviert. Dieser Umstand – d.h. die z.T. mehrschichtige und wiederholte Diskussion zunächst im Entwurfsstadium und dann erneut im Entscheidungsstadium – würde die Prozesse unnötig verzögern. Insofern müsste entweder der Austausch in der Entwurfsphase abschließend sein – dies erhofft man sich aus dem klar vorgegebenen Bauplan zur Erstellung einer Regel – oder die inhaltliche Diskussion ausschließlich im AKB unter Einbezug seiner Fachbeiräte stattfinden mit abschließend klaren Überarbeitungsvorgaben (i.S. von Weisungen), die in die SKs der DAkkS zurückgespiegelt, dort inhaltlich ausgeführt und anschließend nur noch einer abschließenden bestätigenden Überprüfung im AKB zugeführt werden. Insofern – so die Anregung – müssten die Verfahrensregeln, d.h. die Abläufe noch deutlicher als bislang festgelegt sein (siehe dazu ausführlich unter II.2.b)).

## Phase 2 (Entscheidungsphase)

Die Phase 2 beschreibt die Entscheidungsphase und wie der AKB mit den von der DAkkS vorgelegten Regeln verfährt.

---

<sup>72</sup> Regelermittlungskonzept, S. 3.

<sup>73</sup> Hoch, in: Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, AkkStelleG, § 5 Rdnr. 17.

<sup>74</sup> Regelermittlungskonzept, S. 3.

<sup>75</sup> Als Beispiel kann hier die ZLG genannt werden, welche über den Bereich Medizinprodukte in den AKB-Fachbeiräten 3, 4.1 und 6 engagiert ist und zugleich mit den SK-Abteilungen 3, 4 und 6 zu tun hat. Ähnliches gilt für die ZLS und die ZVEI, die ebenfalls in mehreren AKB-Fachbeiräten und SKs thematisch angesprochen sind.

Nach den Vorgaben des Regelermittlungskonzeptes sollen alle Regeln über die Geschäftsstelle des AKB (sie wird nach § 5 Absatz 9 AkkStelleG von der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung geführt) vorgelegt werden und jegliche vorgeschaltete Konsultation mit anderen Gremien abgeschlossen sein – d.h. aus Sicht des Regelungskonzeptes hat die Diskussion um die Regel – Relevanz für die Akkreditierungstätigkeit, ggf. Anpassung derselben und der Prüfung um die Übereinstimmung mit übergeordneten und allgemeinen Feststellungen abschließend im Zuständigkeitsbereich der DAkkS stattgefunden. Dieser Ansatz ist auch vollkommen richtig, da die DAkkS als Exekutivbehörde für „ihre“ Verwaltungsvorschriften die Verantwortung trägt und insoweit – wie bereits unter II. 1. dargestellt – sicherzustellen hat, dass die Regeln mit dem übergeordneten Recht in Einklang stehen und diese Rechtskonformität auch bestehen bleibt.<sup>76</sup>

Der AKB entscheidet anschließend, ob die Regel entweder bestätigt oder förmlich ermittelt, d.h. im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden soll. Dabei begründet er seine Entscheidung unter Beiziehung seiner Fachbeiräte anhand der Kriterien der Verbindlichkeit i.S. einer grundlegenden Bedeutung, des Geltungsbereichs sowie der erwarteten Geltungsdauer einer Regel.<sup>77</sup>

Ob an dieser Stelle erneut – wie im Regelungskonzept vorgesehen<sup>78</sup> – die Diskussion mit der DAkkS und deren SKs geführt werden muss, ist fraglich. Hier sollte es – auch aufgrund der Überlappung in der institutionellen und personellen Besetzung der AKB-Fachbeiräte und der DAkkS-SKs (beides Fachleute im Bereich der Konformitätsbewertung mit technischem oder naturwissenschaftlichem Hintergrund aus interessierten Kreisen) und zur Vermeidung von institutionellen Mehrfachprüfungen möglich sein, dass die DAkkS bereits im Entwurf eine Empfehlung unter Berücksichtigung vorgenannter Kriterien abgibt (das könnte Teil des vorzugebenden „Bauplans“ werden), so dass eine erneute Diskussionsaufnahme zur Vermeidung weiterer Verzögerungen vermieden werden kann. Dies könnte zur Verschlankung des Verfahrens insgesamt beitragen (siehe dazu ausführlich unter II.2.b)).

Insofern verbliebe für den AKB nur mehr die Entscheidung entweder zur Bestätigung oder zur förmlichen Ermittlung mit Bekanntgabe im Bundesanzeiger. Inwieweit sich der AKB vor dieser Entscheidung auch inhaltlich mit den Regeln befassen muss und in welchem Umfang bleibt jedoch bislang diffus – erst recht, wenn man – wie vereinzelt vorgeschlagen<sup>79</sup> – von der DAkkS eine Empfehlung zur grundlegenden Bedeutung der Regel im Entwurf verlangen würde (siehe vor). Der Prüfumfang seitens des AKB und seiner Fachbeiräte ist weder im AkkStelleG noch im Regelungskonzept näher definiert. Hier sollte i.S. der Normenklarheit eine Klarstellung hinsichtlich der Rolle des AKB erfolgen, die von einer reinen Beratungsfunktion bis hin zu einer „qualitativen Regelsetzung“ reichen könnte (siehe dazu ausführlich unter II.2.c)).

---

<sup>76</sup> Siehe oben 2.1, S. 4 (und Verweis auf FN 53).

<sup>77</sup> Regelermittlungskonzept, S. 3 und S. 5 „Kriterium 3“.

<sup>78</sup> Regelermittlungskonzept, S. 3.

<sup>79</sup> Dies ergab eine Befragung einzelner Mitglieder des AKB.

Ebenso wenig ist geklärt, welche Rechtsfolge eintritt, wenn der AKB eine Regel weder bestätigt noch förmlich ermittelt. Ist eine solche Regel dann schon gültig? Dies wird man zwar annehmen dürfen, da die DAkKS ihre Verwaltungsvorschriften unabhängig vom Bestätigungs- und Ermittlungsverfahren einsetzen darf und die Bestätigung oder Bekanntmachung gerade keine Auswirkung auf die Rechtsnatur der Regeln als Verwaltungsvorschrift besitzt (siehe dazu die Ausführungen unter II.1.). Allerdings führt dies dann erneut zu der Frage, welche Bedeutung der „Regelermittlung“ in der einen oder anderen Weise dann überhaupt zukommt. Dies wäre zu klären.

In jedem Fall erhalten die ermittelten Verwaltungsvorschriften zumindest durch die Veröffentlichung im Bundesanzeiger eine andere „Qualität“. Insofern stellt sich hinsichtlich der Art und Weise dieser veränderten Qualität z.B. die Frage, ob außerhalb von Transparenz und Publizität sich Auswirkungen auf die Rechtsnatur der Regeln ergeben, den ermittelten Regeln ggf. eine „Vermutungswirkung“ zukommen kann, zumal – wie bereits ausgeführt – seitens der DAkKS eine Anwendungsverpflichtung besteht (siehe dazu ausführlich unter II.1.). Ferner könnte man überlegen, ob es ggf. Aufgabe des AKB und seiner Fachbeiräte sein könnte, nur die allgemeinen und übergeordneten Regeln der Ebenen 1 und 2 förmlich zu ermitteln, um über die anschließende Veröffentlichung der Regeln im Bundesanzeiger nach Abstimmung mit den betroffenen Bundesministerien für Kohärenz bei der Regelerarbeitung in den Gremien der DAkKS zu sorgen; auch dies könnte eine über die reine Beratung/Bestätigung hinausgehende Aufgabe darstellen, die dann zurecht einem zentralen Gremium wie dem AKB und seiner Fachbeiräte zugewiesen sein könnte – wenngleich sich auch eine solche Überlegung bislang weder aus dem AkkStelleG noch aus dem Regelermittlungskonzept ableiten lässt und, falls dies eine Zielrichtung sein sollte bzw. als einzig mögliche verbleibt, im Gesetz klarer zum Ausdruck kommen müsste (siehe dazu ausführlich unter II.2.b) und II.2.c)).

Ebenso unklar ist, weshalb das Regelungskonzept vorsieht und durch allgemeine Bekanntmachung im Bundesanzeiger bekannt gegeben ist<sup>80</sup>, dass Regeln internationaler Organisationen (EA, ILAC oder IAF) ohne weitere Prüfung direkt als Regeln i.S. des AkkStelleG gelten, d.h. ohne jegliche Bestätigung oder förmliche Ermittlung.<sup>81</sup> Für eine solche Pauschalfiktion fehlt im AkkStelleG jegliche Rechtsgrundlage.<sup>82</sup> Die vorgenannten Organisationen sind als Vereine rein privatrechtlich organisiert, deren Entscheidungen und Regelsetzungen keiner unabhängigen Überprüfung unterliegen.<sup>83</sup> Sicher ist, dass die DAkKS die EA-, ILAC-, und IAF-Regeln in den Rang von Verwaltungsvorschriften erheben und zur Anwendung bringen kann (siehe dazu oben unter II.1.). Im Zusammenhang mit dem AkkStelleG und der darin vorgesehenen Regelermittlung, stellt sich jedoch dann erneut die Frage, welchen Zweck die Regelermittlung noch erfüllen soll. Sollten lediglich Kohärenzaspekte eine Rolle spielen, dann wird man an der angewandten Praxis wohl keine Kritik zu üben haben. Sollte der Regelermittlung des AKB allerdings auch ein qualitativer Aspekt beizumes-

---

<sup>80</sup> Vgl. auch Beschluss 22/12 in Ergänzung zu Beschluss 24/11.

<sup>81</sup> Regelermittlungskonzept, S. 8.

<sup>82</sup> Bloehs, in: Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, AkkStelleG, § 2 Rdnr. 6.

<sup>83</sup> Bloehs, in: Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, Verordnung 765/2008, Art. 14 Rdnr. 257;



sen sein, z.B. i.S. einer Anwendungsverpflichtung, dann ist die pauschale Übernahme von EA-, ILAC-, und IAF-Regeln wohl abzulehnen. Vielmehr müsste mit den internationalen Regeln ebenso verfahren werden, wie mit den DAkkS-Regeln. Letzteres gilt umso mehr, als dass die DAkkS (nicht der AKB) nach § 5 AkkStelleGBV die deutschen Interessen in diesen internationalen Gremien vertritt und der AKB sie nach § 5 Absatz 2 Nummer 4 AkkStelleG lediglich koordiniert (siehe dazu ausführlich unter II.2.b)).

### Phase 3 (Veröffentlichungsphase)

Nach dem Wortlaut der Regelungskonzeption werden die bestätigten Regeln auf der Homepage der DAkkS mit entsprechender Kennzeichnung veröffentlicht und die ermittelten Regeln zusätzlich gemäß § 5 Absatz 3 AkkStelleG im (inhaltlichen) Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien – das sind die fachaufsichtsführenden Behörden i.S. des § 9 AkkStelleG i.V.m. § 2 AkkStelleGBV – im amtlichen Bundesanzeiger bzw. elektronischen Bundesanzeiger bekannt gegeben. Das Einvernehmen der Ressorts ist deswegen vorgesehen, weil sie aufgrund ihrer Fachaufsicht dafür Sorge zu tragen haben, dass die DAkkS recht- und zweckmäßig agiert. Die DAkkS ist schließlich gemäß § 2 AkkStelleG dazu verpflichtet, die bekanntgemachten Regeln bei ihrer Akkreditierungsentscheidung anzuwenden. Diese Aussagen sind insoweit eindeutig und richtig – die Veröffentlichungsphase an sich wirft keine weiteren Fragen auf.

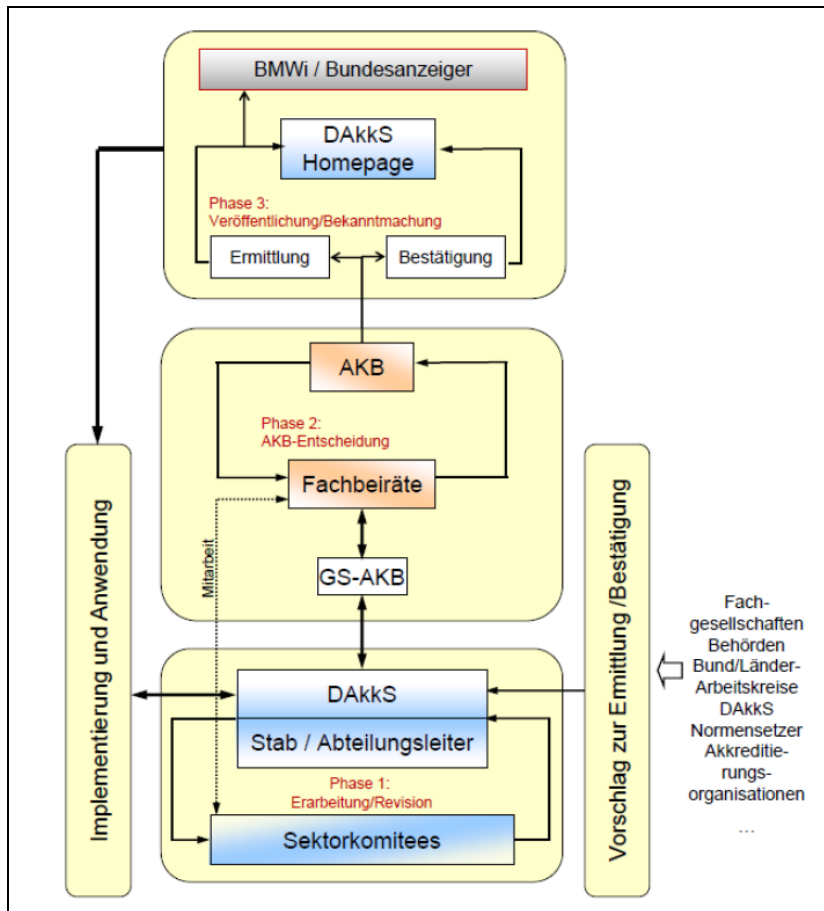


Abb. 1 Schematische Darstellung des Regelermittlungsverfahrens nach dem Regelermittlungskonzept<sup>84</sup>

## b) Geäußerte Kritik an dem Regelermittlungskonzept

An dieser Stelle sollen nochmals die an uns herangetragenen wesentlichen Kritikpunkte im Zusammenhang mit der Regelfindung komprimiert zusammengefasst werden, bevor unter c) eine Beurteilung und Handlungsempfehlung erfolgt.

aa) Differenzierung zwischen „förmlicher Ermittlung durch öffentliche Bekanntgabe“ und „Bestätigung“ – Veröffentlichungspflicht/Herstellen der Außen- und Bindungswirkung

Die Differenzierung zwischen der förmlicher Regelermittlung mit Bekanntgabe im Bundesanzeiger und der einfachen Regelbestätigung ohne Bekanntgabe im Bundesanzeiger über qualitative und zeitliche Aspekte ist in der Rechtsgrundlage des § 5 AkkStelleG nicht direkt angelegt, wird jedoch auf Basis des nicht öffentlichen, eigenständigen Regelermittlungskonzepts praktiziert. Dies führt zu Missverständnissen.

<sup>84</sup> Regelermittlungskonzept, S. 4.

Dass gegen eine solche Differenzierung und damit der unterschiedlichen Behandlung von Akkreditierungsregeln bzw. Verwaltungsvorschriften grds. keine rechtlichen Bedenken bestehen, wurde bereits aufgezeigt (siehe oben II.1. und II.2., S. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.Fehler! Textmarke nicht definiert.** f.) und soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Welchen Einfluss die Differenzierung auf die gesetzestextliche Verankerung der Regelbekanntmachung in § 5 Absatz 3 AkkStelleG hat, wurde jedoch noch nicht dargestellt und wird daher unter II.2.c) betrachtet.

bb) Zusammenarbeit der DAkkS-Sektorkomitees und der AKB-Fachbeiräte in der Erarbeitungs- und Entscheidungsphase von Regeln – Verfahrensabläufe und Vermeidung von Mehrfachprüfungen

Die Zusammenarbeit zwischen den DAkkS-SKs und den AKB-Fachbeiräten in der Erarbeitungs- und Entscheidungsphase von Regeln ist ineffizient. Da die Gremien nach dem Regelermittlungskonzept schon bei der Erarbeitung der Regeln zusammenwirken sollen (S. 3 des Regelermittlungskonzepts: DAkkS-SKs informieren die AKB-Fachbeiräte und holen Kommentierungen bei denselben ein; AKB-Fachbeiträge regen gegenüber den SKs die Überarbeitung oder Anpassung von Regeln an) und erneut in der Entscheidungsphase (S. 3 des Regelermittlungskonzepts: der AKB entscheidet im Rahmen seiner Sitzungen unter Anhörung der DAkkS), kommt es zu sich überlappenden Verfahrensabläufen, die u.U. dazu führen, dass sich die Gremien mehrfach inhaltlich mit ein und derselben Regel befassen (müssen). Dies führt zu Kritik.

Fraglich ist daher, ob diese Verfahrensabläufe aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten tatsächlich geboten sind oder „ob“ bzw. „inwieweit“ sie auch aufgrund der bestehenden personellen Verflechtung eine strukturelle Verbesserung i.S. einer Verschlankung erfahren könnten. Dies sollte auch i.H. auf die Zusammenarbeit mit den internationalen Gremien (EA-, ILAC- und IAF) hinterfragt und erforderlichenfalls Optimierungsvorschläge unterbreitet werden. Dabei ist zu überprüfen, ob die Rolle der Gremien eindeutig definiert oder im Sinne der Normklarheit im Gesetz deutlicher ausgestaltet werden kann.

cc) Prüfungsumfang des AKB

Der tatsächliche Prüfungsumfang des AKB und seiner Fachbeiräte ist aufgrund des diffusen Verfahrens (siehe bb)) sowie der Regelermittlung in ihren zwei Facetten „förmliche Bekanntgabe“ und „Bestätigung“ unklar.

Fraglich ist daher, welche der vorgelegten Regeln der AKB überhaupt überprüfen und in der einen oder anderen Weise ermitteln soll und weiter, ob damit lediglich Publikations-, Transparenz- und Kohärenzaspekte befriedigt werden oder ob damit auch eine qualitative Veränderung – wenn ja welche – verbunden sein soll.

## dd) Pauschale Übernahme internationaler Regeln

Die Regeln internationaler Organisationen (EA-, ILAC- und IAF-Regeln) werden pauschal, d.h. ohne Ermittlung in der einen oder anderen Weise übernommen, obschon hierfür keine Rechtsgrundlage im AkkStelleG vorgesehen ist.

Fraglich ist daher, ob diese „Pauschalfiktion“ mit den Grundsätzen zur Regelermittlung nach dem AkkStelleG sowie den vorangestellten Überlegungen (vgl. aa) bis cc)) zu vereinbaren ist.

## c) Beurteilung und Handlungsempfehlung

Die in II.2.b) aufgeworfenen Kernfragen werden – sofern sie noch nicht behandelt wurden – nunmehr einer rechtlichen Einschätzung zugeführt und – soweit möglich – Handlungsempfehlungen abgeleitet.

## aa) Differenzierung zwischen „förmlicher Ermittlung durch öffentliche Bekanntgabe“ und „Bestätigung“ – Veröffentlichungspflicht/Herstellen der Außen- und Bindungswirkung

Die vom AKB „ermittelten Regeln“ sind gemäß § 5 Absatz 3 AkkStelleG im Bundesanzeiger bekannt zu geben. Dabei eröffnet der Wortlaut des § 5 Absatz 3 AkkStelleG („macht ... bekannt“) eigentlich kein Ermessen hinsichtlich der dort normierten Veröffentlichungspflicht und -form. Dennoch schafft das Regelermittlungskonzept mit der Variante „Bestätigung von Regeln“, die nach der Beschlussfassung im AKB eben keine weitere Veröffentlichung im Bundesanzeiger erfahren sollen, davon eine Ausnahme, so dass sich die Frage nach der Zulässigkeit einer solchen Differenzierung hinsichtlich der Veröffentlichungspraxis stellt.

Wie bereits ausgeführt (s. oben II.1. und II.2.) hat die Veröffentlichung der Regeln im Bundesanzeiger zunächst einmal keine Auswirkung auf die Rechtsnatur der Regeln; die Regeln stellen Verwaltungsvorschriften dar und zwar mit oder ohne Veröffentlichung – die Veröffentlichung/Bekanntgabe im Bundesanzeiger ist bei ihnen, im Unterschied zu Rechtsverordnungen<sup>85</sup>, gerade keine weitere Wirksamkeitsvoraussetzung.<sup>86</sup> Die ermittelten Regeln erlangen daher – ähnlich wie dies auch bei „sicherheitstechnischen Regeln“<sup>87</sup> und anderen normbegleitenden Verwaltungsvorschriften der Fall ist – durch die Veröffentlichung im Bundesanzeiger grds. keine andere Rechtsnatur, das „Rechtskleid“ bleibt dasselbe.

Die Bedeutung der Veröffentlichung/Bekanntgabe liegt ausweislich des Wortlautes des § 5 Absatz 3 AkkStelleG vielmehr darin, dass das zuständige und mit der Fach-

<sup>85</sup> Rechtsverordnungen werden nur wirksam, wenn sie amtlich in einem dafür vorgesehenen Publikationsorgan veröffentlicht werden (Gesetzesblatt, Amtsblatt usw.).

<sup>86</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rdnr. 36

<sup>87</sup> Siehe dazu u.a. Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 51a Rdnr. 14.

aufsicht betraute Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (vormals Wirtschaft und Technologie) im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Ministerien nach außen signalisiert, dass es keine grundlegenden Bedenken gegen die vom AKB ermittelten Regeln hat und die Akkreditierungsstelle recht- und zweckmäßig agiert, wenn sie die veröffentlichten Regeln bei ihrer Arbeit zugrunde legt. Damit verbindet sich zugleich eine Vermutungswirkung für ein rechtmäßiges, d.h. verordnungs- und gesetzeskonformes Handeln der DAkkS, wenn sie die förmlich veröffentlichten Regeln ihrem hoheitlichen Handeln zugrunde legt.

Die Einvernehmensbekundung (Bekanntgabe) bewirkt dagegen keine Veränderung im Rechtstypus, was obendrein dadurch bekräftigt wird, dass nach dem Wortlaut des § 5 Absatz 3 AkkStelleG vor der Einvernehmensbekundung auch keine Korrektur- oder Eingriffsmöglichkeit seitens des zuständigen Ministeriums bzw. der fachnahen Ressorts mehr vorgesehen ist, sondern nach dem Wortlaut des Gesetzes lediglich „die vom AKB ermittelten Regeln (dort hat nach dem Willen des Gesetzgebers die Diskussion der Regeln abschließend unter Einbezug der fachnahen Ressorts und der interessierten Kreise stattgefunden) im Bundesanzeiger ... bekannt“ gemacht, sprich – bei Einvernehmen – in die Öffentlichkeit „durchgereicht“ werden. Die im AKB ermittelten Regeln sollen auf diese Weise sofort – d.h. nicht erst zeitverzögert durch die Anwendung seitens der DAkkS – Außen- aber auch Bindungswirkung entfalten. Insofern dient die förmliche Veröffentlichung im Bundesanzeiger nach § 5 Absatz 3 AkkStelleG in erster Linie einer gesteigerten Transparenz und schnellen Publizität für Verwaltungsvorschriften, die Außenwirkung erlangen können.<sup>88</sup>

Durch die Bekanntgabe im Bundesanzeiger wird weiter sichergestellt, dass die dort publizierten Inhalte bis zum Inkrafttreten einer inhaltsgleichen neuen öffentlichen Bekanntmachung Gültigkeit besitzen. Es soll also auch der Status der öffentlich bekannt gemachten Akkreditierungsregeln und damit der aktuelle Stand der Anforderungen an KBS gefestigt werden. D.h. es steht nicht mehr im Ermessen der Akkreditierungsstelle, den Stand der Anforderungen in anderer Weise festzulegen. Letzteres würde vielmehr erneut den gesamten Bekanntmachungsaufwand erfordern, sofern sich künftig z.B. aufgrund neuer Erkenntnisse oder technischer Entwicklungen Änderungsbedarfe einstellen. Insofern wird nachvollziehbar, dass nach Auffassung der Regelsetzungspraxis dieser Aufwand – Ermitteln plus förmliche Bekanntgabe – nur bei Akkreditierungsregeln mit einer grundlegenden Bedeutung und einem erwartetem Geltungszeitraum von mehr als zwei Jahren stattfinden soll.<sup>89</sup>

Fraglich ist allerdings, ob diese Flexibilisierung des ohne Zweifel schwerfälligen Verfahrens – Bestätigung auch ohne förmliche Bekanntmachung – mit dem rechtsstaatlichen Interesse des Gesetzgebers am sofortigen Herstellen einer Außen- und Bindungswirkung von Akkreditierungsregeln aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Absatz 3 GG) und des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Absatz 4 GG) zu vereinbaren ist?

---

<sup>88</sup> BVerwGE 61, 15, 40; *Maunz/Dürig*, GG, Art. 19 Absatz 4 Rdnr. 252.

<sup>89</sup> *Regelermittlungskonzept*, S. 5.

Dazu ist folgendes festzustellen:

Bei den Akkreditierungsregeln handelt es sich regelmäßig nicht nur um verwaltungsintern bindende und steuernde ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften, sondern ihnen kommt auch (zumindest mittelbar) anspruchsbegründende Außenwirkung zu, so dass sie aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und des effektiven Rechtsschutzes einer Veröffentlichung bedürfen.<sup>90</sup>

Bei den im Bundesanzeiger öffentlich bekanntgegebenen Akkreditierungsregeln ist dies unproblematisch gewährleistet. Ihnen kommt bereits mit ihrer Veröffentlichung eine entsprechende Außen- und Bindungswirkung zu, d.h. die Betroffenen (z.B. KBS, Unternehmen die mit Akkreditierungsleistungen konfrontiert sind) dürfen mit dem Erscheinen im Bundesanzeiger auf deren Gültigkeit und auf eine gleichförmige Anwendung vertrauen. Aufseiten der DAkkS entsteht korrespondierend dazu eine direkte Anwendungsverpflichtung. Insofern bestehen hier auch keine rechtsstaatlichen Bedenken.

Bei den nicht veröffentlichten, nur „bestätigten“ Regeln, stellt sich die Situation jedoch anders dar. Hier ist die Außen- und Bindungswirkung über den Bundesanzeiger gerade nicht gegeben. Sie stellt sich erst über die tatsächliche Anwendung der Regeln ein, wobei nach herrschender Meinung dafür schon die erstmalige Anwendung seitens der DAkkS ausreicht (sog. Selbstbindung der Verwaltung). Wann allerdings dieser Zeitpunkt eintreten wird, lässt sich ohne förmliche Veröffentlichung eben nicht genau bestimmen, was den o.g. rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechen könnte. Allerdings ist aber auch anerkannt, dass den rechtsstaatlichen Grundsätzen Genüge getan ist, wenn sichergestellt ist, dass die Betroffenen irgendwie Kenntnis vom Inhalt der Verwaltungsvorschrift nehmen können, sich die Verwaltungsvorschriften in gezielter Form nach außen wenden.<sup>91</sup> Letzteres ist durch die Listung der Verwaltungsvorschriften in der DAkkS-Regelliste sowie auf der Homepage der DAkkS hinreichend gewährleistet, da sie sich in dem für die Veröffentlichung vorgesehenen Medium der DAkkS – namentlich der DAkkS-Regelliste – befinden und die Betroffenen daher jederzeit die Möglichkeit haben, sich rechtzeitig und umfassend zu informieren. Den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit (i.S. des Art. 20 Absatz 3 GG) und des effektiven Rechtsschutzes (i.S. des Art. 19 Absatz 4 GG) ist daher auch durch diese Publikationsform hinreichend Rechnung getragen; eine förmliche Bekanntgabe über den Bundesanzeiger ist deshalb für die nur bestätigten Regeln zur Begründung einer Außen- und Bindungswirkung eben nicht zwingend erforderlich.

In Anbetracht der zuvor festgestellten Tatsachen, namentlich dass auf der einen Seite die Rechtsqualität der Regel durch die Bekanntgabe im Bundesanzeiger nicht verändert wird, allerdings auf der anderen Seite die öffentliche Bekanntgabe eine gewisse Starrheit und Schwerfälligkeit mit sich bringt, welche ggf. notwendige Änderungen der Regeln aufgrund der schnelllebigen technischen Veränderungen blockiert und außerdem die Außen- und Bindungswirkung der Regeln durch das Offenkundigmachen in der Regelliste sowie auf der Homepage der DAkkS hinreichend gesi-

---

<sup>90</sup> BVerwGE 104, 224ff.; BVerwGE 122, 264 (268 f.); *Maurer*, Allg. VerwR, § 24 Rdnr. 36; *Hill*, NVwZ 1989, NVwZ 1989, 401 (408).

<sup>91</sup> BVerwGE 122, 264 (268 f.)

chert ist, scheint es in der Gesamtschau gerechtfertigt, dass im Regelermittlungskonzept – und in gewisser Weise entgegen dem Rechtsgedanke des § 5 Absatz 3 AkkStelleG – zwischen der förmlichen Ermittlung mit Bekanntgabe im Bundesanzeiger und der einfachen Bestätigung ohne Bekanntgabe im Bundesanzeiger differenziert wird. Diese unterschiedliche Veröffentlichungspraxis sollte allerdings aus Gründen der Normklarheit direkt im AkkStelleG zum Ausdruck kommen, um Missverständnisse zu vermeiden.

Handlungsempfehlung:

In § 5 Absatz 3 AkkStelleG könnten die Begriffe „macht ... bekannt“ durch eine Formulierung ersetzt werden, welche den gewünschten Ermessenspielraum hinsichtlich der förmlichen Bekanntgabe im Bundesanzeiger eröffnet. Die Vorschrift könnte bei gleichbleibendem § 5 Absatz 2 AkkStelleG lauten: Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kann im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien die vom Akkreditierungsbeirat ermittelten Regeln nach Absatz 2 Nummer 1 und 2 im Bundesanzeiger bekannt geben.

Alternativ – und vorzugswürdig – könnte der § 5 Absatz 3 AkkStelleG in seiner derzeitigen Fassung auch erhalten bleiben. Dann müsste jedoch schon dem § 5 Absatz 2 AkkStelleG der Hinweis zu entnehmen sein, dass der AKB neben dem „Ermitteln von Regeln“ auch das „Bestätigen von Regeln“ kennt. Anschließend könnte sich der § 5 Absatz 3 AkkStelleG ausschließlich auf das „Ermitteln von Regeln“ beziehen. Dies wäre dann hinreichend transparent und Unklarheiten ließen sich vermeiden.

In diesem Zuge wäre auch der § 5 Absatz 8 AkkStelleG zu ändern. Denn die Unterstützung der AKB-Fachbeiräte bezieht sich ebenfalls auf das „Ermitteln“ und das „Bestätigen“ von Regeln – wohl eher sogar auf das „Bestätigen“ derselben, s. dazu auch bb).

Ferner wären alle konkretisierenden Ordnungen anzupassen, die sich bislang ebenfalls nur auf das „Ermitteln“ als Aufgabe des AKB beziehen, wie etwa § 2 Absatz 2 AKB-GO. Hier wäre neben der „Ermittlung relevanter Regeln“ auch die „Bestätigung“ derselben mit aufzunehmen.

bb) Zusammenarbeit der DAkKS-Sektorkomitees und der AKB-Fachbeiräte in der Erarbeitungs- und Entscheidungsphase von Regeln – Verfahrensabläufe und Vermeidung von Mehrfachprüfungen

Zunächst ist festzuhalten, dass das nicht-öffentliche „Konzept für die Regelermittlung im Akkreditierungsbeirat“ eine sehr gute Handreichung darstellt, welches die Verfahrensabläufe bei der Regelermittlung und -bestätigung transparent werden lässt. Insofern sollte man erwägen, dieses Konzept öffentlich zu machen, weil sich hierdurch bereits einzelne Fragestellungen, die insbesondere von außenstehenden Dritten aufgeworfen werden, schon recht einfach auflösen lassen. Ferner wäre dadurch der Zugang zu den „Informationen“ i.S. des § 1 Absatz 1, Satz 1 IFG hinreichend gewahrt.

Allerdings wurde auch aufgezeigt (s. oben II.2.a)), dass es in der Erarbeitungs- und Entscheidungsphase der Regelermittlung zu Ineffizienzen innerhalb des Verfahrens kommt, insbesondere beim mehrschichtigen und wiederholten Zusammenwirken der institutionell und personell beinahe identisch besetzten DAkKS-SKs und der AKB-Fachbeiräte. Das dort festgestellte „Ping-Pong-Verfahren“ ist dabei nicht nur im Konzeptpapier sprachlich angelegt (s. dort die Formulierungen zu Phase 1<sup>92</sup> und Phase 2<sup>93</sup>), sondern wird – das ergaben die Befragungen – auch in den tatsächlichen Abläufen so praktiziert und wurde als wesentlicher Kritikpunkt („Zeit- und Ressourcenfresser“) angemerkt.

Diese Ineffizienzen ließen sich jedoch recht einfach vermeiden, wenn es zu einer klareren Abgrenzung der Aufgabenbereiche käme, z.B. dergestalt, dass die Regelerarbeitung (d.h. das „Schreiben der Regel“) ausschließlich in den SKs der DAkKS stattfände, die Regelbestätigung (zumeist in sektorspezifischen Akkreditierungsangelegenheiten) ausschließlich in den Fachbeiräten des AKB und die Regelermittlung (d.h. die übergreifenden, in qualitativer und zeitlicher Hinsicht grundlegenden Akkreditierungsangelegenheiten) – auf Vorschlag der Fachbeiräte des AKB und ggf. unter Einbezug des sachnahen und übergeordneten Fachbeirat 7 „horizontale Fragen“ – ausschließlich auf der Ebene des AKB.

Sofern man sich auf eine solche klare Zuordnung verständigen kann, sollte sich diese Zuordnung in der Aufgabenbeschreibung der Gremien, dem Verfahrensablauf sowie bei der Art und Weise der Entscheidungsfindung (insbesondere „wer“ ist entscheidungsbefugt) wiederfinden und müsste insbesondere in den Geschäftsordnungen der jeweiligen Gremien sowie im Regelermittlungskonzept klar zum Ausdruck kommen.

Im Einzelnen:

Die DAkKS-SKs, welche sachnah mit kompetenten Fachleuten aus den jeweiligen Regelungsgebieten besetzt sind, die verschiedene interessierte Kreise repräsentieren (u.a. KBS, Fachbehörden, Wissenschaft, Wirtschaft und anderer Interessengruppen), und deren Vertreter zumeist unmittelbar in die europäische Regelerarbeitung/Gremientätigkeit eingebunden sind, sollten die Akkreditierungsregeln (Verwaltungsvorschriften) schreiben. Dies ist eine Aufgabe, die i.ü. auch gemeinhin Verwaltungseinheiten zukommt. Es sind regelmäßig die Behörden bzw. mit Verwaltungsstatus beliehene Private, die Verwaltungsvorschriften erlassen. Die DAkKS und ihre SKs stellen bezüglich des Verfassens der Akkreditierungsregeln daher die richtige Institution innerhalb des Verwaltungsgefüges dar, zumal sie überdies mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind, die auch zum Ermitteln von Sachverhalten eingesetzt werden können (s. § 3 AkkStelleG).

<sup>92</sup> Vgl. nur: „Es kann sich anbieten ... die dem AKB sektoral zugeordneten Fachbeiräte ... zu informieren und ... zur Kommentierung zu übermitteln.“ ... „Stellen die Fachbeiräte ... Regelungs- Überarbeitungs- und Anpassungsbedarf ... fest, so können sie entsprechende Arbeiten bei der DAkKS anregen“

<sup>93</sup> Vgl. nur: „Vor einer Entscheidung kann der AKB Änderungen vorschlagen und mit der DAkKS abstimmen.“ ... Besteht Diskussionsbedarf, so berät der AKB den entsprechenden Sachverhalt ... unter Anhörung der DAkKS.“



Idealerweise verfügen die verschiedenen DAkKS-SKs hierzu über einen einheitlichen (ggf. modularen<sup>94</sup>) Bauplan, der klare Kriterien/Bestandteile bezogen auf das Verfassen und den Inhalt solcher Regeln vorgibt. U.a. sollten sicher der Zweck/Geltungsbereich der Regel (s. Abb. 5) sowie die erwartete Geltungsdauer, die Zuordnung zu den zugrundeliegenden Rechtsvorschriften europäisch/national, die Begrifflichkeiten, die allgemeinen und besonderen Anforderungen an die KBS und deren Akkreditierungstätigkeiten, die Zuständigkeiten, die erforderlichen Unterlagen/Dokumentationen etc. benannt sein. Ferner sollten die betroffenen Fachbereiche des AKB konkret benannt werden, um eine schnelle Zuordnung im Hinblick auf die sich anschließende Regelbestätigung zu ermöglichen. Auf die Kriterien/Bestandteile des Bauplans müsste man sich sicher noch verständigen, wobei sich auch aus den bereits bestehenden Regeln, die einem nahezu einheitlichen Muster folgen, entsprechende Vorgaben ableiten lassen. Da sich gerade aus Sicht der Befugnis erteilenden Behörden (z.B. ZLG für den Bereich der Medizinprodukte, ZLS für Verbraucherprodukte) besondere Anforderungen an die Regeln stellen können, sollten gerade Vertreter dieser Behörden beim Erarbeiten eines solchen Bauplanes intensiv mitwirken. Dies gilt umso mehr, als dass die Befugnis erteilenden Behörden in den SKs der DAkKS – soweit ersichtlich – eben nicht unmittelbar vertreten sind und daher an der Architektur desselben mitwirken müssen, um später eine hohe Akzeptanz der geschriebenen Regeln zu erreichen und weitere Korrekturschleifen zu vermeiden.<sup>95</sup> Im Ergebnis müsste u.E. ein solcher (modularer) Bauplan realisierbar sein, was zu einem einheitlichen und transparenten Vorgehen beim Schreiben der Regel führen könnte.

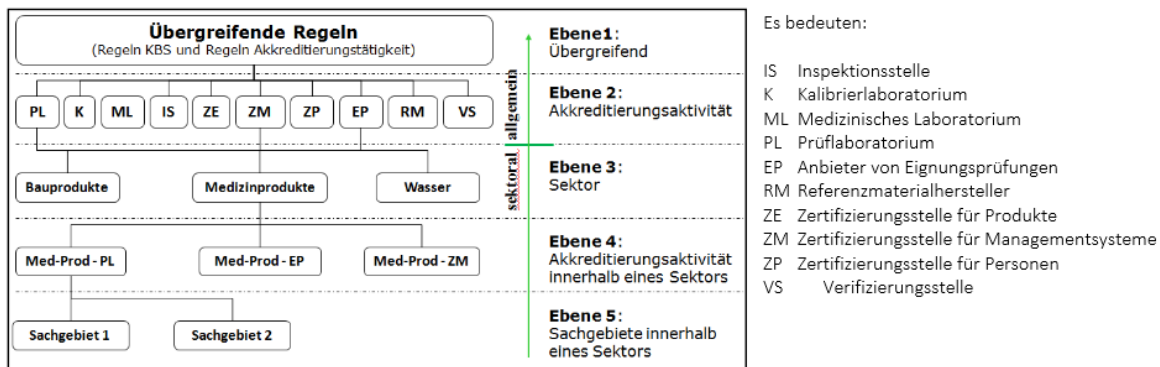


Abb. 5: Geltungsbereich einer Regel nach dem Regelermittlungskonzept<sup>96</sup> bzw. dem DAkKS-Regelwerk<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Durch einen modularen Ansatz könnte man den diversen Kategorien von Akkreditierungsregeln und speziellen Anforderungen in speziellen Bereichen gerecht werden und hätte dennoch einen möglichst „gleichförmigen Baukasten“.

<sup>95</sup> Inwieweit man die Befugnis erteilenden Behörden (BeB) bereits aktiver in die Arbeit der SKs einbezieht, könnte man an dieser Stelle auch diskutieren. So stellt sich durchaus die Frage, ob man Vertreter der BeB in den Sektorkomitees implementiert, um deren Rolle bei der Regelerarbeitung zu stärken. Allerdings würde man dann erneut vor der Problematik stehen, dass diejenigen, welche die Regel erarbeiten, auch diejenigen wären, welche die Aufsicht führen. Dies ist problematisch und ließe sich wohl nur realisieren, wenn die BeBs in den AKB-Gremien nicht mehr vertreten wären. Letzteres halten wir in Anbetracht der Zielsetzung des Gesetzgebers möglichst föderal besetzt zu sein für schwierig, ließe sich jedoch diskutieren. In jedem Fall dürfen Effizienzgewinne im gesamten Verfahren nicht zu Lasten der Beteiligung der BeB gehen.

<sup>96</sup> Regelermittlungskonzept, S. 5.

Sofern die Regel geschrieben ist, wird sie dem zuständigen AKB-Fachbeirat zur weiteren Befassung vorgelegt. Die DAkKS und deren SKs wären aus dem sich nun anschließenden Verfahren zunächst zu entlassen. Zwar mögen sie noch erläuternde Funktionen im AKB-Fachbeirat (also während der beratenden Sitzungen) wahrnehmen, jedoch sollten sie bei der Entscheidungsfindung/Meinungsbildung nach § 6 der Geschäftsordnung der AKB-Fachbeiräte (in der Folge: FB-AKB-GO) nicht mehr eingebunden sein. Dies könnte auch die Anzahl der Mitglieder in den AKB-Fachbeiräten deutlich reduzieren und würde dem grundsätzlichen Interesse des Gesetzgebers<sup>98</sup> an einem „schlanken“ AKB gerecht (vgl. § 5 Absatz 5 AkkStelleG). Außerdem könnte auf diese Weise eine eindeutigere Trennung der Aufgabenbereiche zwischen der DAkKS und dem AKB – insbesondere zur Sicherung der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit nach EN/ISO 17011 und der Verordnung 765/2008/EG – gewährleistet werden. Bei der derzeitig vorherrschenden Besetzung kann die DAkKS, die in den Fachbeiräten gewichtig vertreten ist, aufgrund des § 6 FB-AKB-GO die Meinungsbildung stark beeinflussen. Zur Meinungsbildung im AKB-Fachbeirat müssen nämlich nur 50% der Mitglieder anwesend sein (§ 6 Absatz 1 FB-AKB-GO) und – sofern kein Konsens erzielt wird – reicht bei der Abstimmung die Stimmenmehrheit aus (§ 6 Absatz 3 FB-AKB-GO). Insofern ist es nicht ausgeschlossen, dass die DAkKS über ihre eigenen Vorschläge befindet. Dies sollte zur Wahrung der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit vermieden werden, was bei einer klareren Aufgabentrennung – wie vorgeschlagen – erreicht werden könnte.

Die nunmehr anstehende Meinungsbildung im AKB-Fachbeirat (jetzt ohne unmittelbare DAkKS-Beteiligung) kann dazu führen, dass eine Regel angenommen oder wegen berechtigter Einwände zur Überarbeitung an die DAkKS-SKs zurückgeleitet wird. Im Falle eines Überarbeitungsbedarfs sind die Gründe hierfür ausführlich und nachvollziehbar darzulegen, so dass eine gezielte Überarbeitung in den SKs erfolgen kann.

Im Falle der unbeanstandeten Annahme der Regel hat der AKB-Fachbeirat nunmehr die Aufgabe, darüber zu befinden, ob die Regel einfach bestätigt werden kann oder dem AKB zur Ermittlung und förmlichen Bekanntgabe – d.h. Auslösen der Vermutungswirkung und der sofortigen Außenwirkung – vorzulegen ist. Für diese Grundentscheidung sollten die Kriterien nutzbar gemacht werden, welche bereits im Regelermittlungskonzept benannt sind; ggf. könnten sie eine weitere Konkretisierung erfahren.

Sofern der AKB-Fachbeirat die Bestätigung der Regel für ausreichend erachtet, ließe sich diese Bestätigung, da sich die Rechtsqualität der Regel hierdurch ohnehin nicht ändert (s. oben II.1. und II.2.) und der AKB-Fachbeirat hinreichend föderal besetzt ist, durch ihn selbst bewirken; die Entscheidung des AKB wäre hierfür u.E. nicht erforderlich. Die Entscheidung über die Bestätigung wäre schließlich dem AKB mit einer Begründung zu kommunizieren. Daneben könnte man ein Vetorecht des AKB imple-

---

<sup>97</sup> <http://www.dakks.de/content/liste-dakks-regelwerk>.

<sup>98</sup> BT-Drucks. 16/12983, S. 16.

mentieren, falls er der Auffassung sein sollte, dass der AKB-Fachbeirat eine Bestätigung erklärt hat, die seiner Auffassung nach eine Ermittlung im AKB bedurft hätte oder die für die vorgesehenen Zwecke nicht geeignet ist. Bei Ausübung des Veto- bzw. Widerspruchsrechts aufgrund begründeter Zweifel würde der AKB die Regel sozusagen an sich ziehen und die „Ermittlungsrelevanz“ bzw. „Zweckerfüllung“ selbst überprüfen. Dass dabei die „Aufwertung“ der Regel (sofortige Außen- und Bindungswirkung) ggf. erst zu einem späteren Zeitpunkt (d.h. zeitlich versetzt zu der Ursprungsentscheidung des AKB-Fachbeirat) erfolgt, ließe sich ohne weiteres vertreten, da dies ohne Einschränkungen für den Rechtsverkehr bliebe; der uneingeschränkte Vertrauenstatbestand (hinsichtlich Gültigkeit und Bestandskraft) entsteht – wie bereits ausgeführt – erst mit der förmlichen Bekanntmachung. Sofern er also die Eignung einer bereits bestätigten Regel für nicht gegeben erachten würde, müsste er dies lediglich feststellen und – falls die Bestätigung bereits kommuniziert ist – in derselben Weise, wie die Publikation selbst erfolgt (zumeist über die Regelliste), bekannt geben, um den entstandenen Vertrauensschutz zu beseitigen. Um zu vermeiden, dass Regeln zunächst im AKB-Fachbeirat bestätigt und zeitversetzt vom AKB zurückgeholt werden, könnte man mit sog. Prüf- und Schonfristen arbeiten.

Sofern der AKB-Fachbeirat eine förmliche Ermittlung für erforderlich erachtet – dies wird wohl zumeist bei den Regeln der Ebene 1 und 2 (s. Abb. 5) der Fall sein – legt er die Regeln dem AKB zur Entscheidung nach § 6 AKB-GO vor. Inwieweit hier nochmals die Zustimmung der BeB und der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften eingeholt werden muss (s. § 6 Absatz 4 AKB-GO) ist fragwürdig, da diese Kreise bereits zuvor die „Vorlegeentscheidung“ in den AKB-Fachbeiräten mit gefasst und hinreichend begründet haben. Dieser Verfahrensschritt sollte daher verzichtbar sein, so dass sich auch an dieser Stelle die Verfahrensabläufe beschleunigen und Redundanzen vermeiden ließen.

Zusammenfassend kann die Neujustierung der Abläufe in der vorgeschlagenen Form das bisher praktizierte „Ping-Pong-Verfahren“ vermeiden und die gremienübergreifende Diskussion in geordnete, transparente Bahnen lenken. Dabei sollte man sofort versuchen, die Verfahrensabläufe und die Ergebnisse in die Öffentlichkeit transparent zu machen, um den im europäischen Akkreditierungssystem wichtigen Grundsätzen der Unabhängigkeit und Transparenz gerecht zu werden und Kritikern mögliche Angriffsmöglichkeiten zu nehmen.

Handlungsempfehlung:

Die Verfahrensabläufe sind in der vorgeschlagenen Weise neu zu justieren und die Aufgabenbereiche/Zuständigkeiten/Meinungsbildungsprozesse in den Geschäftsordnungen der Gremien anzupassen (AKB-GO, FB-AKB-GO, SKs-GO). In diesem Zusammenhang ist die Differenzierung zwischen „Regelermittlung“ und „Regelbestätigung“ in den einschlägigen Rechtsvorschriften offenkundig zu machen (insbesondere im AkkStelleG; siehe bereits (a)), ebenso die Kriterien, welchen zu den unterschiedlichen Verfahrensabschlüssen führen.

Ferner sollte eine Arbeitsgruppe einen (modularen) Bauplan für das Erstellen von Regeln in den SKs entwickeln. Dabei sollte die Arbeitsgruppe ausgewogen besetzt sein und insbesondere auch die Interessen der BeB mit aufnehmen, welche in den SKs nicht vertreten ist.

Das Regelungsermittlungskonzept sollte in die Öffentlichkeit transparent gemacht werden.

Die vorgeschlagenen Abläufe müssten u.E. umfassend gelten, d.h. auch für Regelinitiativen, die von außen in die SKs hineingetragen werden und ebenso für Regeln die in europäischen Gremien erarbeitet wurden. Auch hier müssten sich zunächst die DAkKS-SKs damit befassen, sie ggf. um erforderliche „Bauplan-Module“ ergänzen und sie in die zuständigen AKB-Fachbeiräte hineinreichen. Dort würde sich sodann der Prozess in der zuvor beschriebenen Weise fortsetzen.

Handlungsempfehlung:

Die pauschale Fiktion, welche Regeln internationaler Organisationen automatisch zu Regeln des AkkStelleG werden lässt, ist aufzugeben; hier sollte das auch ansonsten übliche Verfahren der Regelbestätigung und -ermittlung gelten.

cc) Prüfungsumfang des AKB

Kommt man – wie vorgeschlagen – zu einer klaren Trennung der Zuständigkeiten/Aufgabengebiete verbleiben beim AKB direkt nur noch die grundlegenden und bedeutenden Themen; insoweit würde seine Rolle in diesen Bereichen auch deutlich gestärkt.

Ferner würde deutlicher als bislang, dass der AKB – auch unter Einbezug der Fachbeiräte – ein Gremium bildet, welches die fachlichen Vorarbeiten der DAkKS bzw. der DAkKS-SKs interessenpolitisch hinterfragen und bewerten soll; dabei handelt es sich um eine für das Akkreditierungssystem bedeutsame Aufgabe, die beim AKB verbleibt.

dd) Pauschale Übernahme internationaler Regeln

Die Regeln internationaler Organisationen (EA-, ILAC- und IAF-Regeln) sollten, wie bereits ausgeführt (s. zu bb)), nicht pauschal, d.h. ohne Bestätigung oder Ermittlung, übernommen werden. Dies ist schon deshalb rechtswidrig, weil hierfür keine Rechtsgrundlage existiert.

## H. Ökonomische Evaluation der DAkkS

### I. Vergleich der DAkkS mit ausgewählten Akkreditierungsstellen anderer EU-Länder<sup>99</sup>

Im Rahmen des Vergleiches nationaler Akkreditierungsstellen der EU wurden die Akkreditierungsstellen UKAS, COFRAC, ACCREDIA, SWEDAC und Akkreditierung Austria betrachtet. Einen Überblick über diese Akkreditierungsstellen im Vergleich mit der DAkkS gibt die Tabelle im Anhang. Die folgenden Abschnitte beinhalten pointierte Vergleiche der genannten nationalen Akkreditierungsstellen mit der DAkkS in den folgenden Kategorien: Rechtsform, Größe der Organisation (u. a. gemessen an Umsatz, Anzahl an Mitarbeitern), Dauer des Bestehens, besondere Tätigkeitsschwerpunkte, Organisationsstruktur, Gremienstruktur sowie ggf. weitere Aspekte.

#### 1. Rechtsform

Die Rechtsformen der fünf untersuchten Stellen und die mitgliedschaftlichen Beteiligungen der Vertreter der Wirtschaft wurden bereits im Abschnitt B. beschrieben und bewertet. Auf diese Ausführungen wird hier verwiesen.

#### 2. Größe der Organisation (Anzahl an Mitarbeitern, Umsatz, Anzahl an betreuten Akkreditierungen)

UKAS ist unter den betrachteten Akkreditierungsstellen die größte Organisation (im Hinblick auf Mitarbeiter und Umsatz), die mit ca. 180 Mitarbeitern einen Umsatz von ca. 29,7 Mio. € (2014) erwirtschaftet und dabei ca. 3500 Akkreditierungen durchführt. DAkkS und COFRAC verfügen jeweils über ca. 145 Mitarbeiter und erwirtschaften einen Umsatz von ca. 26,6 Mio. € (COFRAC, 2014) bzw. 22,4 Mio. € (DAkkS, 2014). COFRAC betreut dabei ca. 3000 Akkreditierungen. Die italienische Akkreditierungsstelle ACCREDIA erwirtschaftete in 2014 einen Umsatz von ca. 17,8 Mio. € und betreut ca. 1500 akkreditierte Einrichtungen. Die DAkkS führt mit ca. 4000 Akkreditierungen mehr Akkreditierungen durch als alle anderen betrachteten Akkreditierungsstellen. Die unterschiedlichen Größen und erzielten Umsätze der betrachteten Akkreditierungsstellen machen deutlich, dass die Marktsituationen, in denen die Stellen agieren, sich z.T. deutlich voneinander unterscheiden. Aufgrund dessen ergeben sich teilweise verschiedene Schwerpunkte in den von den Stellen bearbeiteten Akkreditierungsbereichen, sowohl bzgl. der Verteilung der Akkreditierungen auf diese Bereiche als auch bzgl. der inhaltlichen Ausrichtung der Stellen.

---

<sup>99</sup> Die Begrenzung der folgenden Aussagen liegt in der Qualität der öffentlich und in englischer Sprache zugänglichen Dokumente!

Die Größe der Akkreditierungsstellen und ihre Rahmenbedingungen, wie z.B. auch die Dauer des Bestehens, sind bei den weiteren Ausführungen zur Struktur im Vergleich zur DAkkS relativierend zu beachten.

Die öffentlichen Einrichtungen SWEDAC und Akkreditierung Austria sind die kleineren Organisationen im vorliegenden Vergleich. SWEDAC verfügt über ca. 120 Mitarbeiter, mit denen sie ca. 17 Mio. € erwirtschaftet, ähnlich wie ACCREDIA. Akkreditierung Austria arbeitet mit nur 14 Mitarbeitern und betreut 465 Akkreditierungen, mit denen sie einen Umsatz von ca. 2,4 Mio. € erzielt. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen (Größe, Strukturen etc.) eignet sich Akkreditierung Austria kaum für einen Vergleich mit der DAkkS und wird daher in den folgenden Vergleichen nur am Rande berücksichtigt.

Die Größe der Akkreditierungsstellen und ihre Rahmenbedingungen, wie z.B. auch die Dauer des Bestehens, sind bei den weiteren Ausführungen zur Struktur im Vergleich zur DAkkS relativierend zu beachten.

### 3. Dauer des Bestehens und besondere Tätigkeitsschwerpunkte

Die Mehrheit der untersuchten Akkreditierungsstellen besteht seit Beginn der 90er-Jahre. Sie verfügen daher über langjährige Erfahrungen als nationale Akkreditierungsstellen.

ACCREDIA in Italien bildet ähnlich wie die DAkkS hier eine Ausnahme. Sie nahm in etwa zur gleichen Zeit wie die DAkkS ihre Arbeit in derzeitiger Form auf. Ähnlich wie bei der DAkkS sind ihre privaten und öffentlichen Vorgängerorganisationen, die bis zur Gründung von ACCREDIA in Italien für die Akkreditierungen zuständig waren, in ACCREDIA integriert worden. Der Prozess wurde allerdings erst 2014 mit der Integration des Bereiches Laboratorien für Kalibrierung abgeschlossen. Bis dahin war dieser Bereich mit den entsprechenden Aufgaben durch ACCREDIA beauftragt, inzwischen sind alle Mitarbeiter bei ACCREDIA festangestellt.

#### Besondere Tätigkeitsschwerpunkte

Die umfassenden Erfahrungen der Akkreditierungsstellen, die seit längerem bestehen, werden in einigen besonderen Tätigkeitsschwerpunkten deutlich. UKAS betreut bspw. das Training seiner Assessoren selbst, wie auch COFRAC, und hat diese Kompetenzen zudem zu einem Dienstleistungsbereich weiterentwickelt.<sup>100</sup> UKAS bietet umfassende Trainingskurse in den Themenbereichen Umsetzung interner Audits/Ringversuche, Vorbereitung auf Akkreditierungen sowie Inhalte und Anforderungen von Normen, z. B. ISO/IEC 17043:2010, ISO 17065:2013 oder ISO/IEC 17024:2003 und Management von Laboratorien an.<sup>101</sup> Ein ähnlich umfassendes

---

<sup>100</sup> Anmerkung: Es standen keine öffentlichen Informationen darüber zur Verfügung, welchen Beitrag der Trainingsbereich am Umsatz der UKAS hat.

<sup>101</sup> Anmerkung: Die Trainingskurse richten sich neben Assessoren/ Begutachtern an eine Vielzahl weiterer Zielgruppen, wie z.B. Interessierte an den o.g. Normen, Wissenschaftler sowie Zuständige für

Trainingsangebot findet sich auch bei SWEDAC. In diesem Bereich bieten sich für die DAkkS Möglichkeiten, ihr Dienstleistungsangebot ggf. zu erweitern.

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.<sup>102</sup>

COFRAC zeichnet sich außerdem insbesondere durch ein umfassendes Qualitätsmanagement (in allen Sektoren und Servicebereichen sind Qualitätsmanager angesiedelt, die einem zentralen Qualitätsmanagement in Matrixform unterstellt sind) und eine regelmäßige Selbstbewertung zur Weiterentwicklung der internen Strategien, Strukturen und Prozesse aus und wurde hierfür auch auf europäischer Ebene durch die EA als Vorreiter hervorgehoben.

Die Themenfelder Geschäftsfeldentwicklung und Training sind bei der DAkkS nicht explizit im Fokus, zudem dezentral den einzelnen Abteilungen überlassen und hier auch nicht über Stellen als explizite Aufgabenbereiche festgehalten. Ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen in diesen Bereichen ist - in den öffentlich zugänglichen Informationen - weniger klar erkennbar. Die Ergänzung der Servicefunktionen der DAkkS um diese Abteilungen könnte dazu beitragen, dass diese Themenfelder gezielter verfolgt werden. Alternativ könnten die Funktionen als Stabsstellen eingerichtet werden, die die einzelnen Abteilungen unterstützen (Matrixorganisation) und die Ziele auf diese Weise in den Abteilungen verankern und betreuen.

#### 4. Organisationsstruktur

Im Vergleich der Organisationsstrukturen der verschiedenen nationalen Akkreditierungsstellen fällt auf, dass alle fünf Stellen eine primär funktionsorientierte Organisationsstruktur aufweisen (siehe hierzu auch die Organigramme der Akkreditierungsstellen im Anhang). Dies bedeutet, dass alle Akkreditierungsstellen ihre Abteilungen nach Arten von Konformitätsbewertungsstellen (KBS) organisieren, z. B. Laboratori-

---

Akkreditierungen anderer Länder. Siehe hierzu weitere Details und einen Überblick über das Trainingsangebot der UKAS: United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.) (2015): United Kingdom Accreditation Service – Training 2015. Training brochure. Feltham. Verfügbar unter: [https://www.ukas.com/download/general\\_documents/UKAS%20Training%20Brochure%202015.pdf](https://www.ukas.com/download/general_documents/UKAS%20Training%20Brochure%202015.pdf).

<sup>102</sup> Anmerkung: Eine Analyse zukünftig relevanter Akkreditierungsbereiche findet sich bei technopolis group; Deutsches Institut für Normung e.V. (Hg.) (2013): Entwicklungsperspektiven der Konformitätsbewertung und Akkreditierung in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Online verfügbar unter [www.technopolis-group.com](http://www.technopolis-group.com).

en, Inspektionsstellen, Zertifizierungsstellen. Weitere funktionsorientierte Strukturen unterscheiden zusätzlich (zu Arten der KBS) nach Servicebereichen wie Qualitätsmanagement, IT, Rechtsabteilungen, Internationale oder Externe Beziehungen oder Kommunikation und PR als zusätzliche Strukturierungsmerkmale (siehe z. B. ACCREDIA und COFRAC). Die Strukturen bei COFRAC und SWEDAC sind dabei allerdings Mischformen aus einer funktionsorientierten Strukturierung nach Arten der KBS und einer themenorientierten Strukturierung. COFRAC unterteilt seine Sektoren in Arten der KBS sowie den Themenbereich Gesundheitswesen. Der Sektor Laboratorien ist auf untergeordneter Ebene weiterhin in vier auf Themenbereiche bezogene Abteilungen gegliedert (Biologie-Biochemie, Chemie-Umwelt, Mechanik und Physik-Elektrizität). Hinzu kommt bei COFRAC eine Strukturierung der Servicebereiche nach Funktionen (Qualitätsmanagement, IT, Kommunikation etc.). SWEDAC untergliedert sein „Technical Department“ weiter nach Abteilungen orientiert an KBS-Typen (Zertifizierung und Inspektion) und Themenbereichen (u. a. „Motor Vehicles“, „Healthcare, Environment and Food“). ACCREDIA hat Anfang 2015 seine themenorientierte Abteilung „Testing Laboratories for Food Safety“ in eine einzige Abteilung für Laboratorien integriert und damit eine rein funktionsorientierte Organisationsstruktur, die sich an Typen von KBS sowie Servicebereichen orientiert.

UKAS orientiert seine Organisationsstrukturen an folgenden Funktionen, die sich nicht an KBS-Arten ausrichten: „Finance (& Services)“, „Operations“, „Business Development“ und „Technical“. UKAS unterscheidet ebenfalls wie die DAkkS thematische Sektoren, aber diese bestimmen nicht die Organisationsstruktur.

Im europäischen Vergleich ist damit die DAkkS die einzige der betrachteten Akkreditierungsstellen, die ihre Organisationsstruktur primär an Themenbereichen (wie z. B. Metrologie, Bauwesen, Gesundheit etc.) ausrichtet. Zwar weist auch eine Abteilung der DAkkS (Abteilung 6 „Zertifizierungs- und Verifizierungssysteme“) eine Orientierung an einem KBS-Typ auf, aber der Fokus liegt deutlich auf der Unterscheidung verschiedener inhaltlicher Bereiche, in denen Konformitätsbewertungen stattfinden und KBS tätig sind.<sup>103</sup>

Die funktionsorientierte Strukturierung findet sich ebenfalls bei den übergeordneten Akkreditierungsorganisationen auf internationaler bzw. europäischer Ebene wieder, u. a. bei ILAC sowie bei der EA. Die EA stellt ihre Kommissionen bspw. primär nach Funktionen im Sinne von KBS-Typen auf. Eine funktionsorientierte Organisationsstruktur auf nationaler Ebene kann daher ggf. dazu beitragen, den Austausch auf europäischer Ebene zwischen den nationalen Akkreditierungsstellen einfacher zu machen, die Anerkennung von anderen nationalen Akkreditierungen zu vereinfachen und ermöglicht auch der EA ein weniger umständliches Peer Review.

Weiterhin schafft eine Strukturierung nach Funktionen die Voraussetzung, ähnliche Anforderungen zur Akkreditierung themenübergreifend zusammenzufassen. Durch eine Organisation der Abteilungen nach Arten von KBS wird es möglich, Akkreditie-

---

<sup>103</sup> Anmerkung: Diese Orientierung an Sektoren liegt wahrscheinlich in der thematischen Orientierung und Spezialisierung der Vorgängerorganisationen der DAkkS begründet.



rungsanforderungen an den jeweiligen KBS-Typ zu spezifizieren. Diese gelten allgemein und werden durch spezifischere Anforderungen an konkrete Akkreditierungsthemenbereiche ergänzt, z. B. die Akkreditierung von Personenzertifizierungen. Die entsprechenden spezifischen Anforderungen können auf die allgemeingültigen Anforderungen Bezug nehmen und diese nur in Fällen von abweichenden Anforderungen ergänzen. Bei ACCREDIA sind bspw. Antragsunterlagen für Akkreditierungen wie folgt aufgebaut: Es gibt ein allgemeines Formular sowie spezifische Antragsformulare für den jeweiligen Akkreditierungsbereich, der angestrebt wird, die das allgemeine Formular ergänzen. Darüber hinaus wird die Zusammenarbeit zwischen den Fachbereichen, die für unterschiedliche Themen aber gleichartige KBS-Typen zuständig sind, gefördert. So können Redundanzen und Doppelarbeit vermieden bzw. reduziert werden, z. B. doppelte Prüfung der „Common Elements“.

Auf diese Weise kann der Akkreditierungsprozess effizienter gestaltet werden, da allgemeine Anforderungen nicht für jeden Themenbereich separat definiert und überarbeitet werden müssen, v. a. bei der Erweiterung von Akkreditierungen. Eine Umstrukturierung der Abteilungen der DAkkS nach Funktionen könnte daher eine Effizienzsteigerung bewirken. Dabei ist in einer Transfermatrix zu berücksichtigen, welche (ggf. unterschiedlichen) Abteilungsgrößen daraus resultieren und ob dies dann eine sinnvolle Struktur ergäbe oder ob man eher Lösungen zwischen der bisherigen Struktur und einer Funktionsorientierung anstreben sollte.

## 5. Gremien

Ergänzend zu den Organisationsstrukturen wurden die Gremienstrukturen der nationalen Akkreditierungsstellen untersucht. Bei der Analyse der Gremienstrukturen wurde deutlich, dass alle Akkreditierungsstellen ihre zentralen Mitgliedergruppen erfolgreich über unterschiedliche Gremien einbinden. In den Gremien sind vertreten:

- Regierungsbehörden, öffentliche Einrichtungen und Ministerien
- Vertreter von KBS
- Vertreter der Wissenschaft
- Verbraucherverbände
- Interessenverbände von KBS-Kunden
- Vertreter des öffentlichen Interesses, z. B.:
  - Nationale Standardisierungseinrichtungen
  - Umweltschutzverbände
- Berufsverbände
- Vertreter der Industrie (Hersteller und Dienstleister) sowie
- Arbeitgeberverbände

Im Folgenden werden primär die Gremien der privatrechtlich organisierten Akkreditierungsstellen betrachtet. Diese lassen sich in vier Kategorien einteilen:

- beratende Gremien auf Führungsebene

- Sektor- bzw. technische Komitees
- beigeordnete Gremien im Akkreditierungssystem und
- weitere relevante Gremien.

### Beratende Gremien auf Führungsebene

Alle betrachteten Gremien auf Führungsebene besitzen keine Entscheidungsbefugnisse, sondern sind nur beratend tätig.

Bei UKAS nehmen das sog. „Policy Advisory Forum“ (PAF) und das „Policy Advisory Council“ (PAC) eine beratende Funktion für das „Board of Directors“ der UKAS ein. PAF und PAC beraten bei UKAS den „Board of Directors“ im Hinblick auf die Weiterentwicklung und Steuerung der UKAS, insbesondere bzgl. der Einhaltung der Objektivität und Unparteilichkeit. Sie sollen sicherstellen, dass dem „Board of Directors“ die Interessen der unterschiedlichen Mitgliedsgruppen der Akkreditierung bekannt sind und diese berücksichtigt werden. Auch ACCREDIA verfügt über ein derartiges Gremium, das sog. „Policy Advisory Board bzw. Committee“, das die Führungsebene der ACCREDIA bzgl. der Ausrichtung und Steuerung der Akkreditierungsstelle berät. Dem Generaldirektor der SWEDAC ist ebenfalls ein Beirat zur Seite gestellt, der Transparenz und die Berücksichtigung der Interessengruppen sicherstellen soll. Diese Gremien auf Führungsebene übernehmen Aufgaben, die am ehesten mit den Aufgaben vergleichbar sind, die bei der DAkkS dem DAkkS-Beirat bzw. dem AKB zugeordnet werden.

### Sektor- bzw. technische Komitees

Alle untersuchten Akkreditierungsstellen verfügen über mehrere technisch-orientierte Komitees bzw. Ausschüsse, die die Entwicklung von Akkreditierungsanforderungen und -regeln auf Ebene der Abteilungen beratend unterstützen. Die Anzahl dieser Gremien schwankt stark im Vergleich der Organisationen. Diese Gremien sind teilweise an Sektoren bzw. Themenfeldern orientiert, wie im Fall der DAkkS, teilweise aber funktionsorientiert ausgerichtet. UKAS arbeitet mit derzeit 11 technischen Beratungskomitees zusammen, die mehrheitlich themenorientiert sind (z. B. das „Technical Advisory Committee Forensic Sciences“). Während die SWEDAC mit fünf technischen Komitees arbeitet, die die SWEDAC Abteilungen unterstützen, hat COFRAC über ca. zehn Akkreditierungskommissionen sowie vier Sektorkomitees, die den Sektoren bzw. Abteilungen zugeordnet sind.

Die italienische ACCREDIA verfügt über sechs technische Gremien, die ebenfalls „Sektorkomitees“ genannt werden und den drei funktionalen Abteilungen zugeordnet sind. Diese „Sektorkomitees“ sind einem allgemeinen Akkreditierungskomitee untergeordnet, das dem Vorstand der ACCREDIA unterstellt ist und aus den Vorsitzenden der „Sektorkomitees“ sowie weiteren Vertretern der ACCREDIA-Mitglieder besteht und neue Akkreditierungsbereiche, und -regeln prüft, bevor sie implementiert werden. Die „Sektorkomitees“ der ACCREDIA sind zudem sowohl funktional nach KBS-Arten strukturiert (z. B. das Sektorkomitee für Kalibrierungsstellen und Laboratorien) als auch nach Themen gegliedert (z. B. das Sektorkomitee „Umwelt“). Hinzu

kommen mehrere Arbeitsgruppen, die Akkreditierungssysteme untersuchen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Akkreditierungsbereiche aussprechen.

Dagegen verfügt die DAkKS aktuell über insgesamt 31 themenorientierte Sektorkomitees, die mit den Abteilungen und Fachbereichen bzgl. der Definition von Akkreditierungsregelungen zusammenarbeiten. Dies sind im Vergleich deutlich mehr technisch-orientierte Gremien als bei allen anderen nationalen Akkreditierungsstellen. Aus ökonomischer Sicht empfiehlt sich daher eine Prüfung, ob sich die Anzahl der Sektorkomitees bspw. durch eine funktionsorientierte Umstrukturierung ggf. verringern lässt. Auf diese Weise können Abstimmungsaufwände zwischen den Abteilungen der DAkKS und den Sektorkomitees reduziert werden. Inhaltlich können durch diese Zusammenlegung Anforderungen an ähnliche Arten von KBS themenübergreifend zusammengefasst werden, und nur spezifische Anforderungen an einzelne Themenbereiche müssten von spezifischen Arbeitsgruppen in den Sektorkomitees ausgearbeitet werden.

### Weitere Gremien

Als ein Gremium besonders hervorzuheben ist die interne Begutachtungskommission der COFRAC, die für die regelmäßige interne Selbstbewertung der Organisation verantwortlich ist und die Mission und Ziele der COFRAC überprüft. Bei keiner anderen Akkreditierungsstelle findet sich ein Gremium mit entsprechenden Aufgaben. Für die DAkKS wäre eine Orientierung an diesem Gremium der COFRAC und die Einführung eines Selbstbewertungsverfahrens - ggf. unter Verwendung des Common Assessment Frameworks für die öffentliche Verwaltung<sup>104</sup> - zur Unterstützung der strategischen Weiterentwicklung der Organisation als Ergänzung bzw. zur Systematisierung der bisherigen Aktivitäten denkbar.

Aus Sicht der ökonomischen Evaluation empfiehlt sich auf Basis dieser Analyseergebnisse für die DAkKS bzgl. der Sektorkomitees eine Orientierung an der Gremienstruktur von UKAS bzw. COFRAC. Beide Organisationen binden ihre zentralen Interessengruppen mit Hilfe einer deutlich geringeren Anzahl an Sektor- bzw. technischen Komitees ein und weisen damit eine schlankere Gremienstruktur auf als die DAkKS. Eine geringere Anzahl an Gremien ist häufig auch mit einem geringeren Abstimmungs- und Koordinationsaufwand gleichzusetzen.

6. Weitere Aspekte, die sich aus dem Vergleich der nationalen Akkreditierungsstellen ergeben

- Eine sehr professionelle Unternehmenskommunikation zeichnet UKAS und ACCREDIA aus. Alle drei Akkreditierungsstellen veröffentlichen ausführliche

---

<sup>104</sup> Siehe z.B.

[http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung\\_VMB/CAF/DeutschesCAFZentrum/deutsches\\_caf\\_zentrum\\_node.html](http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung_VMB/CAF/DeutschesCAFZentrum/deutsches_caf_zentrum_node.html) (Stand:01.02.2016).

und professionell aufbereitete Jahresberichte, die über die Entwicklung der Akkreditierungsstelle sowohl inhaltlich als auch finanziell, informieren. ACCREDIA informiert bspw. sehr ausführlich über die Verteilung der Mitarbeiter und Begutachter, der Akkreditierungen und der Beschwerden auf ihre einzelnen Abteilungen. Für die DAkKS lässt sich hier ein Verbesserungspotenzial identifizieren. Die DAkKS kann sich zudem an den Marketingaktivitäten von UKAS und ACCREDIA orientieren<sup>105</sup>, um Verbesserungsmöglichkeiten für ihre Unternehmenskommunikation im Hinblick auf eine detailliertere Information der Öffentlichkeit bezüglich der Bedeutung von Akkreditierung zu erhalten.

- Um diese umfassende Berichterstattung und Kommunikation zu ermöglichen, führt bspw. ACCREDIA ein umfassendes Monitoring der Akkreditierungsaktivitäten durch. ACCREDIA trägt Kennzahlen zusammen, die durch akkreditierte Einrichtungen und ACCREDIA-Abteilungen erfasst werden. Diese werden monatlich ausgewertet und veröffentlicht.<sup>106</sup> ACCREDIA stellt auf diese Weise eine hohe Transparenz seiner Akkreditierungsaktivitäten sicher und nutzt die Daten für ein umfassendes Risikomanagement. Die Akkreditierungsaktivitäten lassen sich bspw. bis auf die benötigten Arbeitstage der Abteilungen zurückverfolgen. Dieses Vorgehen der ACCREDIA kann der DAkKS als Orientierung dienen, um ihre Aktivitäten genauer zu steuern und gleichzeitig ihre Interessengruppen, wie z. B. KBS, transparenter über ihre Akkreditierungsaktivitäten zu informieren.
- Vergleicht man die Themenfelder, in denen die nationalen Akkreditierungsstellen Akkreditierungen begleiten, fällt auf, dass sie diese Themenbereiche weniger stark differenzieren als die DAkKS und dafür eher mit übergeordneten Themenfeldern arbeiten. Für die DAkKS kann dies ein Hinweis sein, ihre Themen nicht zu stark zu differenzieren, sondern Gemeinsamkeiten der unterschiedlichen Akkreditierungsfelder stärker zu berücksichtigen. Durch eine Zusammenfassung von Themenfeldern lassen sich ggf. Redundanzen im Akkreditierungsprozess vermeiden, indem Anforderungen an ähnliche Themen zu allgemeingültigen übergeordneten Anforderungen zusammengefasst werden.
- Eine Kritik der KBS an der DAkKS betrifft die geringe Transparenz der Kostenzusammensetzung. Um diese Transparenz zu erhöhen kann sich die DAkKS bspw. an der UKAS orientieren. UKAS gibt seinen Kunden eine Kostenübersicht für vier Jahre, die Überwachungen bzw. Re-Akkreditierungen beinhaltet.

---

<sup>105</sup> Anmerkung: Die „Marketingkampagne“ der UKAs zur Verbesserung der Information über Akkreditierung wurde unter der Bezeichnung „Accreditation Awareness Campaign“ durchgeführt und durch das „Department for Business, Innovation and Skills“ unterstützt. Siehe z.B.: Update United Kingdom Accreditation Service Newsletter. Issue 67. June 2013. Verfügbar unter: <https://www.ukas.com/download/brochures/Update/Update%2069.pdf>.

Bspw. wurde in diesem Rahmen ein Leitfaden zum Thema „Effectiveness of accredited standards“ erstellt (vgl. UKAS Homepage <http://www.ukas.com/news/effectiveness-of-accredited-standards-guidebook-launched-to-ministers> Der Leitfaden ist verfügbar unter: [http://www.ukas.com/download/brochures/B20%2009\\_2013%20V1%20Ministers%20Handbook-MedRes.pdf](http://www.ukas.com/download/brochures/B20%2009_2013%20V1%20Ministers%20Handbook-MedRes.pdf)).

<sup>106</sup> Anmerkung: Als Kennzahlen werden u.a. die Einnahmen je Akkreditierungsbereich, die ausgestellten Zertifikate, die Anzahl der akkreditierten Standorte, der Arbeitsaufwand in Personentagen für Begutachtungen je Akkreditierungsbereich erfasst und für eine detaillierte Risikoanalyse genutzt.

Auf diese Weise werden Planbarkeit und Transparenz der Kosten für die Kunden erhöht. UKAS durchläuft jedoch derzeit einen Prozess zur Anpassung seiner Preispolitik. Es wird u. a. diskutiert, ob Preise insbesondere für kleinere KBS angepasst werden sollen.

- ACCREDIA und SWEDAC haben detaillierte Strategien bis 2018 bzw. 2017 definiert und diese auch veröffentlicht. Die DAkkS hat Anfang 2015 erstmals einen strategischen Planungsworkshop auf Führungsebene (Aufsichtsrat und Geschäftsführung) durchgeführt. Für die Erhöhung der Transparenz der Tätigkeiten der Akkreditierungsstelle gegenüber den Interessengruppen in Politik, Wirtschaft und weiteren Teilen der Gesellschaft ist der DAkkS zu empfehlen, die Ergebnisse der strategischen Planung in Form eines Strategiepapiers festzuhalten und zu veröffentlichen. Auf diese Weise können Interessengruppen in einen Dialog mit der DAkkS bzgl. ihrer Strategien treten und diese werden nachvollziehbarer und transparenter.
  - Die strategischen Handlungsfelder der SWEDAC fokussieren bspw. auf das Erreichen einer Balance zwischen hoheitlichen Aufgaben, finanzieller Stabilität und Kundenzufriedenheit. Weitere Schwerpunkte werden bei SWEDAC auf die Entwicklung von Geschäftsfeldern, Steigerung der Effizienz sowie Steigerung der Umweltverträglichkeit gelegt.
  - ACCREDIA hat zudem einen „Code of Conduct/ Ethics“ definiert und veröffentlicht.

## II. Ergebnisse aus der Analyse der Organisationsform der DAkkS

### 1. Vorgehen und Zielsetzung der Analyse der Organisationsform aus ökonomischer Sicht

Eine Bewertung der derzeitigen Organisationsform erfordert zunächst den Vergleich mit alternativen Rechtsformen. Neben der Rechtsform, die eine noch stärkere Rolle in der juristischen Betrachtung spielt, sind aus ökonomischer Sicht vor allem die Struktur- und Ablauforganisation der DAkkS von Interesse. Für deren Bewertung werden auch Vergleiche mit entsprechenden Einrichtungen aus anderen europäischen Ländern herangezogen. Innerhalb der bestehenden Organisationsform werden Verbesserungspotenziale herausgearbeitet, die sich durch Umstrukturierungen der Organisationseinheiten oder Gremien der DAkkS ergeben können.<sup>107</sup>

### 2. Bestehende Rechtsform: GmbH

Zunächst wird die aktuelle Rechtsform der DAkkS kurz aus ökonomischer Sicht beschrieben. Die DAkkS ist derzeit eine GmbH, deren Gesellschafter mehrheitlich der Bund und die Länder sind. Minderheitsgesellschafter ist der BDI als Vertreter der

---

<sup>107</sup> Anmerkung: Als Informationsquellen dienen öffentlich zugängliche Dokumente (siehe Literaturverzeichnis) und Informationen aus Einzelinterviews mit ausgewählten Experten, die im Rahmen der rechtlichen Evaluation durchgeführt wurden.

Wirtschaft. Die DAkkS kann daher als Kooperationsmodell eingeordnet werden, welches den öffentlichen Gesellschaftern ein vergleichsweise hohes Mitspracherecht einräumt, im Vergleich zu einer GmbH, die rein im Besitz privater Gesellschafter ist, aber hoheitliche Aufgaben übertragen bekommt.

Die DAkkS selbst begreift sich in ihren Aufgaben als „Hybrid“-Organisation zwischen Behörde und Unternehmen und arbeitet damit in einem Spannungsfeld zwischen hoheitlichen Überwachungsaufgaben zur Sicherstellung der Qualität der KBS-Aktivitäten im Hinblick auf den Endverbraucher und kundenorientierter Dienstleistung<sup>108</sup>. In der derzeitigen Organisationsform realisierte die DAkkS im Jahr 2014 insgesamt 3877 Akkreditierungen mit 154 Mitarbeitern.<sup>109</sup> Die folgende Abbildung verdeutlicht, wie sich diese Akkreditierungen zusammensetzen.

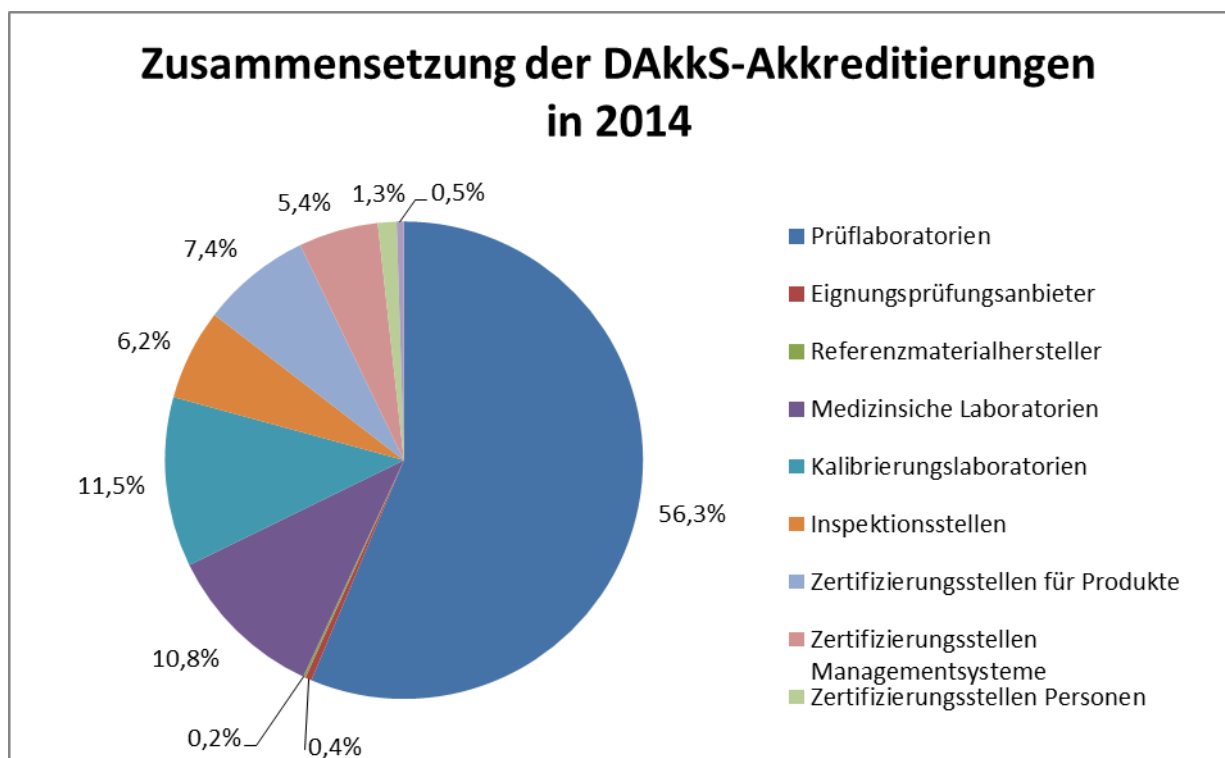


Abbildung 1 Zusammensetzung der Akkreditierungen der DAkkS im Jahr 2014

### 3. Analyse der Strukturorganisation

#### a) Analyse der bestehenden Strukturorganisation

Die Rechtsform der GmbH impliziert spezifische Strukturen wie die Gesellschafterversammlung, den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung. Neben diesen Organen lässt sich eine vergleichsweise hohe Anzahl an internen Gremien und Organisationseinheiten der DAkkS identifizieren. Die sechs Hauptabteilungen sind in insgesamt 44

<sup>108</sup> Ein Spannungsfeld zwischen hoheitlicher Aufgabe und Kundenorientierung besteht immer dann, wenn es unterschiedliche Auffassungen zur Umsetzung der hoheitlichen Aufgabe gibt (z. B. Strafmaß bei Verkehrsdelikten oder Gründlichkeit und Dauer einer Qualitätssicherungsmaßnahme).

<sup>109</sup> Anmerkung: Im Jahr 2015 waren es ca. 4000 Akkreditierungen und 158 Mitarbeiter.

Fachbereiche unterteilt und werden durch Stabsstellen, Zentrale Serviceabteilungen („Zentrale Dienste“) sowie funktionsorientierte Abteilungen (Projekt- und Qualitätsmanagement) ergänzt (siehe Abbildung 2). Weiterhin sind den themenorientierten Abteilungen insgesamt 31 Sektorkomitees zugeordnet, die für die Ermittlung der Akkreditierungsregeln verantwortlich sind und sich aus externen Expertenvertretern der verschiedenen Interessengruppen an der Akkreditierung zusammensetzen. Die verschiedenen Sektorkomitees beraten und ermitteln Akkreditierungsregeln für bestimmte Themenbereiche und sind dementsprechend den Abteilungen bzw. Fachbereichen angegliedert. Die Gremien der DAkKS bzw. Gremien, die die DAkKS unterstützen, wurden bereits im Vergleich weiterer nationaler Akkreditierungsstellen in der EU genauer betrachtet.

Die hohe Anzahl an Organisationseinheiten und Gremien der DAkKS (Sektorkomitees sowie der Akkreditierungsausschuss und seine Teilausschüsse) lässt den Schluss zu, dass eine Vielzahl an Abstimmungsvorgängen mit entsprechend hohem Aufwand zwischen diesen Gremien und den Organisationseinheiten vorliegt.

Dieser Aufwand betrifft sowohl interne Abstimmungsprozesse (bspw. zur Bildung der Teilausschüsse und Abstimmung mit der bzw. den zuständigen Fachabteilung/-en<sup>110</sup>) als auch Abstimmungen mit externen Mitgliedern der Gremien. Darüber hinaus ist ein hoher Aufwand für die Besetzung und Koordination der Gremien zu vermuten.

Aus ökonomischer Sicht kann dieser Abstimmungsaufwand ggf. durch eine Umstellung auf eine funktionsorientierte Organisationsstruktur verringert werden (siehe nächster Abschnitt).

---

<sup>110</sup> Anmerkung: Für jeden Akkreditierungsvorgang muss ein Teilausschuss gebildet werden, der sich aus weiteren Teilausschüssen (fachbereichsbezogen) zusammensetzt und alle Teilausschüsse müssen der Begutachtung einer KBS zustimmen um eine Akkreditierung zu ermöglichen.

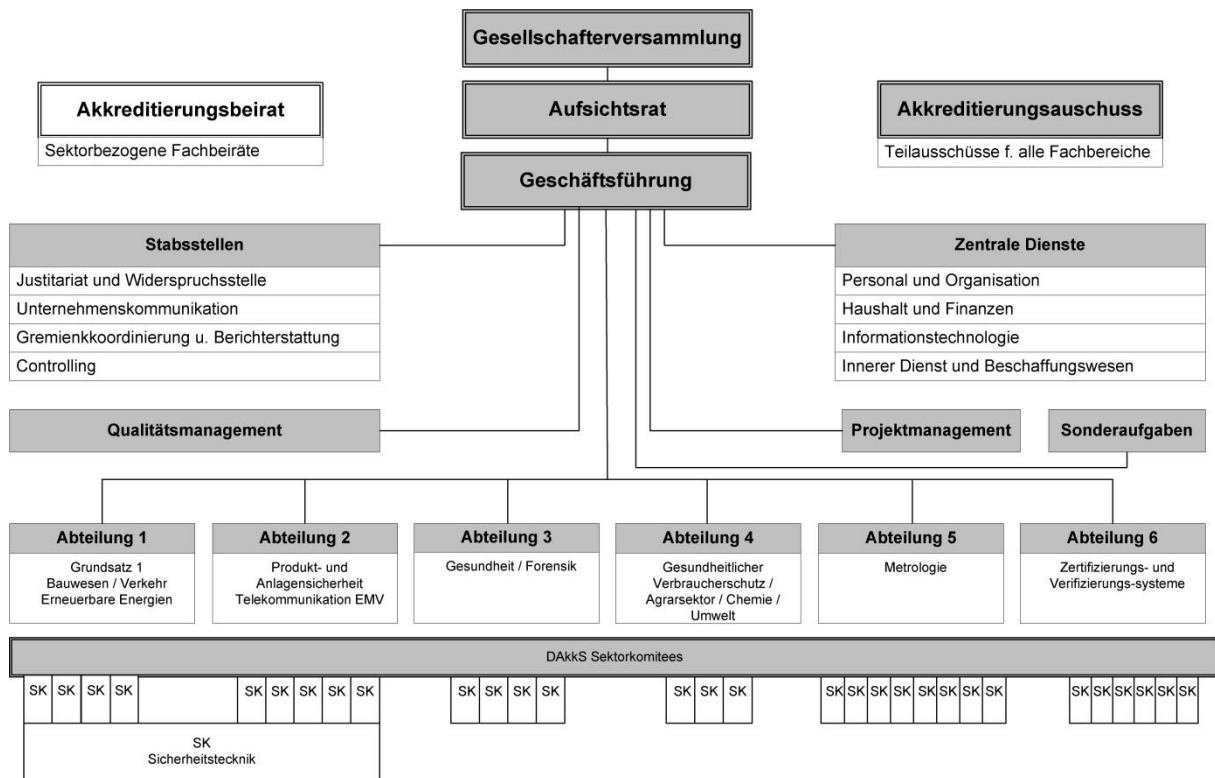


Abbildung 2 Detaillierte, aktuelle Organisationsstruktur der DAkKS<sup>111</sup>

#### b) Alternative Formen der Strukturorganisation: funktionsorientiertere Organisationsstrukturen

Die Strukturierung der sechs Abteilungen und über 40 Fachbereiche der DAkKS orientiert sich aktuell an Themengebieten bzw. sog. Sektoren. Die sektorenorientierte Organisation der DAkKS erinnert an die Struktur ihrer Vorgängerorganisationen. Im Rahmen des ehemaligen Deutschen Akkreditierungsrats (DAR) hatten sich die Sektoren des geregelten und nicht-geregelten Bereiches mit der Zeit zu eigenständigen Akkreditierungsstellen entwickelt. Es liegt nahe, dass diese Strukturen bei der Bildung der DAkKS zunächst nicht vollkommen aufgegeben werden sollten und daher die Sektorenorientierung in der Organisationsstruktur und den Gremien der DAkKS noch so deutlich ausgeprägt ist.

Perspektivisch ist alternativ zu einer Strukturierung der Organisation nach Fachbereichen bzw. Sektoren eine (teilweise oder vollständige) funktionsorientierte Organisationsstruktur denkbar. Eine Funktionsorientierung steht dabei für die Orientierung an einer Verrichtung bzw. einer bestimmten Aufgabe (z. B. Qualitätsmanagement). Im Fall der DAkKS lassen sich aus ökonomischer Sicht prinzipiell zwei alternative funktionsorientierte Organisationsstrukturen aufstellen. Zum einen kann sich die funktionsorientierte Struktur an Typen von Akkreditierungsstellen (Variante A) ausrichten. Zum

<sup>111</sup> Anmerkung: Die Abbildung gibt die Organisationsstruktur der DAkKS wieder, wie die DAkKS sie selbst auf ihrer Website vorstellt. Der sog. DAkKS-Beirat existiert zusätzlich außerhalb der hier gezeigten Struktur.



anderen kann sich die Struktur bspw. an den Phasen des Akkreditierungsprozesses (Variante B) orientieren.

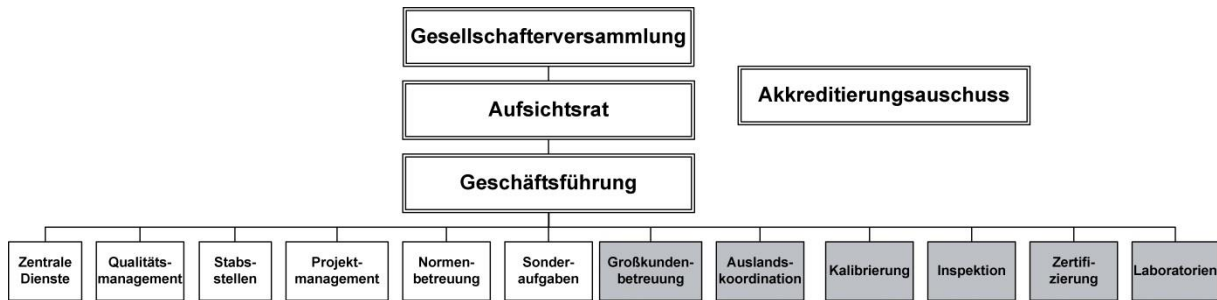


Abbildung 3 Variante A- Funktionsorientierte Organisationsstruktur am Beispiel der DAkkS, orientiert an Typen von KBS<sup>112</sup>

Variante A findet sich so oder in ähnlicher Form auch auf EU- bzw. internationaler Ebene, u. a. bei den Organisationsstrukturen der nationalen Akkreditierungsstellen in Italien (ACCREDIA) und Frankreich (COFRAC). Auch die Komitees der EA sind z. T. nach diesen Merkmalen unterteilt und auch die EU-Verordnung zur Akkreditierung unterscheidet die folgenden KBS: Laboratorien, Inspektionsstellen, Zertifizierungs- und Verifizierungsstellen, Kalibrierungsstellen.<sup>113</sup>



Abbildung 4 Variante B- Funktionsorientierte Organisationsstruktur am Beispiel der DAkkS, orientiert an Phasen des Akkreditierungsprozesses<sup>114</sup>

Variante B der Strukturierung der Abteilungen orientiert sich an den Phasen des Akkreditierungsprozesses, der auch das Wertschöpfungsmodell der DAkkS repräsentiert. Für jede Phase des Akkreditierungsprozesses wird in dieser Variante eine Abteilung eingerichtet, die für die Betreuung und Umsetzung der jeweiligen Phase verantwortlich ist.

Weitere funktionsorientierte Abteilungen wie das Qualitätsmanagement werden zusätzlich zu den „Prozessabteilungen“ in die Organisation eingegliedert bzw. von der sektorenorientierten Struktur übernommen (so wird ebenfalls in Variante A verfahren).

<sup>112</sup> Eigene Darstellung. Anmerkung: Die neuen funktionsorientierten Abteilungen sind hellgrau markiert.

<sup>113</sup> Siehe Art. 2 Absatz 13, Verordnung (EG) Nr. 765/2008.

<sup>114</sup> Eigene Darstellung. Anmerkung: Die neuen funktionsorientierten Abteilungen sind hellgrau markiert.

ren). Diese prozessorientierten Organisationsformen haben sich in den letzten Jahren in der Industrie zur Verbesserung der Kundenorientierung durchgesetzt.<sup>115</sup>

#### aa) Vorteile

Die Umstellung der Organisationsstruktur auf eine der beiden o.g. Varianten bietet mehrere Vorteile. Eine funktionsorientierte Struktur nach Variante A ermöglicht bspw. eine Lösung der aktuellen Problematik möglicher Doppelbegutachtungen durch die DAkkS. Durch diese Variante werden Synergieeffekte wirksam, die eine potenzielle Beschleunigung und Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses, v. a. bei Erweiterungen von Akkreditierungen, ermöglichen. Allgemeine Anforderungen, z. B. an eine Inspektionsstelle, werden nur einmal begutachtet und müssen nicht erneut durch die DAkkS geprüft werden.

Bei Umstellung auf Variante A wird die Organisationsstruktur der DAkkS zudem an andere europäische Akkreditierungsstellen angepasst. Auf diese Weise wird potenziell die Zusammenarbeit mit europäischen oder internationalen Stellen vereinfacht, u.a. bei der Regelermittlung. Eine Anpassung der Organisationsstruktur der DAkkS an in der EU vorherrschende Strukturen erleichtert zudem evtl. die Vermarktung von Angeboten der DAkkS auf dem internationalen Markt (Drittlandsgeschäft).

Beide Varianten verschlanken die Organisationsstruktur der DAkkS durch eine Reduzierung der Abteilungen und Fachbereiche und eine Reduzierung der unterschiedlichen Arten an Abteilungen (Zentrale Dienste, Sonderaufgaben, Fachabteilungen). Insbesondere die Anzahl an Fachbereichen wird potenziell reduziert, da ähnliche Anforderungen an KBS zusammengefasst werden können.

Neben den beiden o.g. gezeigten Varianten ist zudem eine Mischform denkbar, die funktions- und themenorientierte Abteilungen miteinander verknüpft (siehe hierzu bspw. die Organisationsstruktur SWEDAC in Schweden).

Eine Strukturierung orientiert an Variante B ermöglicht die Übertragung des Akkreditierungsprozesses auf die strukturelle Ebene. Bisher wird nur die Antragsphase zentral durch eine Abteilung (Abteilung 1, Sachgebiet Zentrale Antragsbearbeitung/Vertragsgestaltung) der DAkkS betreut. Diese funktionsorientierte Strukturierung würde das Prinzip einer zentralen Bearbeitung der Phasen des Akkreditierungsprozesses konsequent ausweiten. Es kann daher auch von einer Form der prozessorientierten Strukturierung gesprochen werden (die einzelnen Phasen der Akkreditierung sind hierbei die zentralen Prozesse der Organisation<sup>116</sup>). Im Rahmen der Erstakkreditierung einer KBS wird nur in der Begutachtungsphase eine Anknüpfung

<sup>115</sup> Vgl. Osterloh, M.; Frost, J. (2006): Prozessmanagement als Kernkompetenz. 5. Auflage, Wiesbaden, S. 105f.

<sup>116</sup> Anmerkung: Im Rahmen der Prozessanalyse der DAkkS wurde der Akkreditierungsprozess mit seinen Teilprozessen bereits als der zentrale Kernprozess der DAkkS identifiziert, der auch ihr Wertschöpfungsmodell wiedergibt. Variante B überträgt dieses Wertschöpfungsmodell bzw. den Kernprozess auf die Organisationsstruktur der DAkkS.

an die Regelermittlung, d.h. die sektorenspezifischen Anforderungen, erforderlich. Die übrigen Phasen (Antragsstellung und Akkreditierung) können sich auf eine Prüfung allgemeiner Anforderungen sowie die organisatorische Abwicklung des Akkreditierungsverfahrens und der Akkreditierung selbst fokussieren. In der Begutachtungsphase kann ein neuer Ansprechpartner mit der KBS die notwendigen Begutachtungen planen und ebenfalls auf Basis der Akkreditierungsregeln erforderliche Begutachter hinzuziehen. Auf diese Weise lassen sich Neu-Akkreditierungen innerhalb der DAkkS besser von Wiederholungsbegutachtungen trennen und Ressourcen entsprechend gezielter einsetzen. Allgemein können einzelne Phasen des Kernprozesses innerhalb der jeweils zuständigen Abteilung fokussierter optimiert werden. Zudem lassen sich (Prozess-)Schnittstellen im Rahmen einer funktionsorientierten Organisationsstruktur systematischer vereinfachen. Die Abbildung einer Prozessorientierung über die Organisationsstruktur betont zudem eine Ergebnis- sowie Kundenorientierung. Die Abteilungen benötigen das Ergebnis der Abteilung, die für die vorherige Prozessstufe verantwortlich ist und liefern ein Ergebnis für die nachgeordnete Prozess-Abteilung (ihren „Kunden“). Auf diese Weise kann die Zusammenarbeit der Abteilungen anhand der Prozesse systematisch verbessert werden, indem Abteilungen ihre Anforderungen klar an die jeweiligen Vorgänger kommunizieren und diese ihre Ergebnisse dementsprechend anpassen.

#### bb) Nachteile

Die Umstrukturierung der DAkkS hin zu einer funktionsorientierten Ausrichtung bringt aber auch Nachteile mit sich. Für beide Varianten ist bspw. eine ggf. aufwändige Umstrukturierung der Sektorkomitees erforderlich. Variante A erfordert insbesondere, dass bei der Regeldefinition genau unterschieden wird zwischen allgemeinen Anforderungen, Anforderungen für einen bestimmten KBS-Typ (z. B. Laboratorien) sowie weiteren themenspezifischen Anforderungen (z. B. Medizin oder Forensik). Damit hat die Umstrukturierung auch Auswirkungen auf die Verfahren und Abläufe der DAkkS. Darüber hinaus sind die dann entstehenden Abteilungsgrößen und deren Operationalisierbarkeit zu prüfen, was ggf. zu einer Mischlösung führt – wie oben schon angesprochen.

Auch bei der Umstellung auf Variante B wird eine Anpassung des Akkreditierungsprozesses sowie der Verantwortlichkeiten für einige Supportprozesse (z. B. Begutachterausswahl und Schulung) erforderlich. Variante B macht zudem durch mehrere Ansprechpartner, die eine KBS über den Akkreditierungsprozess hin begleiten, (je ein Ansprechpartner für eine Phase des Prozesses bzw. Abteilung der DAkkS) den Akkreditierungsprozess für die KBS ggf. weniger transparent, da Verantwortlichkeiten der Abteilungen ggf. nicht einfach nachzuvollziehen sind. Dies kann ggf. durch einen zentralen Kundenbetreuer (aus einer Abteilung Kundenbetreuung) behoben werden, der die jeweiligen Abteilungen entsprechend der Phase des Akkreditierungsprozesses hinzuzieht.

Zusammenfassend lässt sich jedoch festhalten, dass eine Umstellung auf eine funktionsorientierte Organisationsstruktur für die DAkkS zum einen Potenziale für eine

einfachere und schnellere Leistungserstellung bietet, zum anderen aber auch mit einem größeren Umstellungsaufwand bzgl. der Abteilungen, Sektorkomitees und Prozesse verbunden ist. Dennoch sollte eine solche ggf. schrittweise Restrukturierung detailliert geprüft werden.

#### 4. Analyse der Ablauforganisation (Prozessanalyse)

Die Prozessanalyse als weiterer Baustein für die ökonomische Evaluation liefert Hinweise auf Verbesserungspotenziale in der Abstimmung und Zusammenarbeit der Organisationseinheiten und Gremien. Für die Analyse der Ablauforganisation (Prozesse) der DAkkS wurden u. a. folgende prozessbezogene Analyse Kriterien herangezogen: Prozessziel, Prozessdauer, Verantwortliche für Prozesse, Anzahl und Inhalte der Prozessschritte sowie Empfänger des Prozessergebnisses.

Auf Basis der Analyse konnten die Prozesse in drei Kategorien eingeordnet werden: Kernprozesse, Führungsprozesse und Unterstützungsprozesse. Unter Kernprozessen sind in diesem Fall die zentralen Prozesse zu verstehen, die die Leistungserstellung der DAkkS betreffen. Unterstützungsprozesse liefern unterstützende Leistungen für die Kernprozesse. Führungsprozesse werden durch die Führungsebene der DAkkS umgesetzt und betreffen u. a. die strategische und operative Leitung der Organisation.

Die drei Prozesskategorien und die dazugehörigen Prozesse wurden in Form einer Prozesslandkarte zusammengefasst. Unter einer Prozesslandkarte wird „(...) *eine grafische Übersicht über alle Prozesse mit ihren Leistungsbeziehungen zu anderen Prozessen innerhalb und außerhalb des Unternehmens*“ verstanden.<sup>117</sup> Mit Hilfe einer Prozesslandkarte lassen sich die Voraussetzungen, d.h. Teilprozesse und Prozessbausteine, die für ein erfolgreiches Bestehen des Unternehmens am Markt erforderlich sind, sowie die Abhängigkeiten zwischen den Prozessen aufzeigen.

Insgesamt wurden über 50 Kern-, Unterstützungs-, Strategie- und Transformationsprozesse (Umstrukturierungen etc.) der DAkkS identifiziert. Neben dem zentralen Kernprozess, dem Akkreditierungsprozess, werden im Folgenden beispielhafte Prozesse aus den drei Prozesskategorien genauer erläutert. Dabei handelt es sich entweder um besonders vernetzte Prozesse oder um solche, bei denen besondere Verbesserungspotenziale im Rahmen der Analyse deutlich wurden.

Als zentraler Kernprozess der Leistungserstellung der DAkkS wurde der Akkreditierungsprozess (Prozess (7) in Abbildung 5) identifiziert. Der Akkreditierungsprozess gibt das Wertschöpfungsmodell der DAkkS wieder. Er ist in vier Phasen unterteilt: Antragsstellung, Begutachtung, Akkreditierung und Überwachung. Die vier Hauptphasen sind weiter in jeweils mehrere Prozessschritte unterteilt (siehe Abbildung 6).

---

<sup>117</sup> Brogli, M., Brecht, L., Österle, H.: Prozesslandkarte und Prozessverzeichnis der Informatik, Bericht Nr.: HSG/IWI/IM HSG/CC PRO 15, Vers. 1.0, Institut für Wirtschaftsinformatik, St. Gallen, 1. November 1994, S. 6.



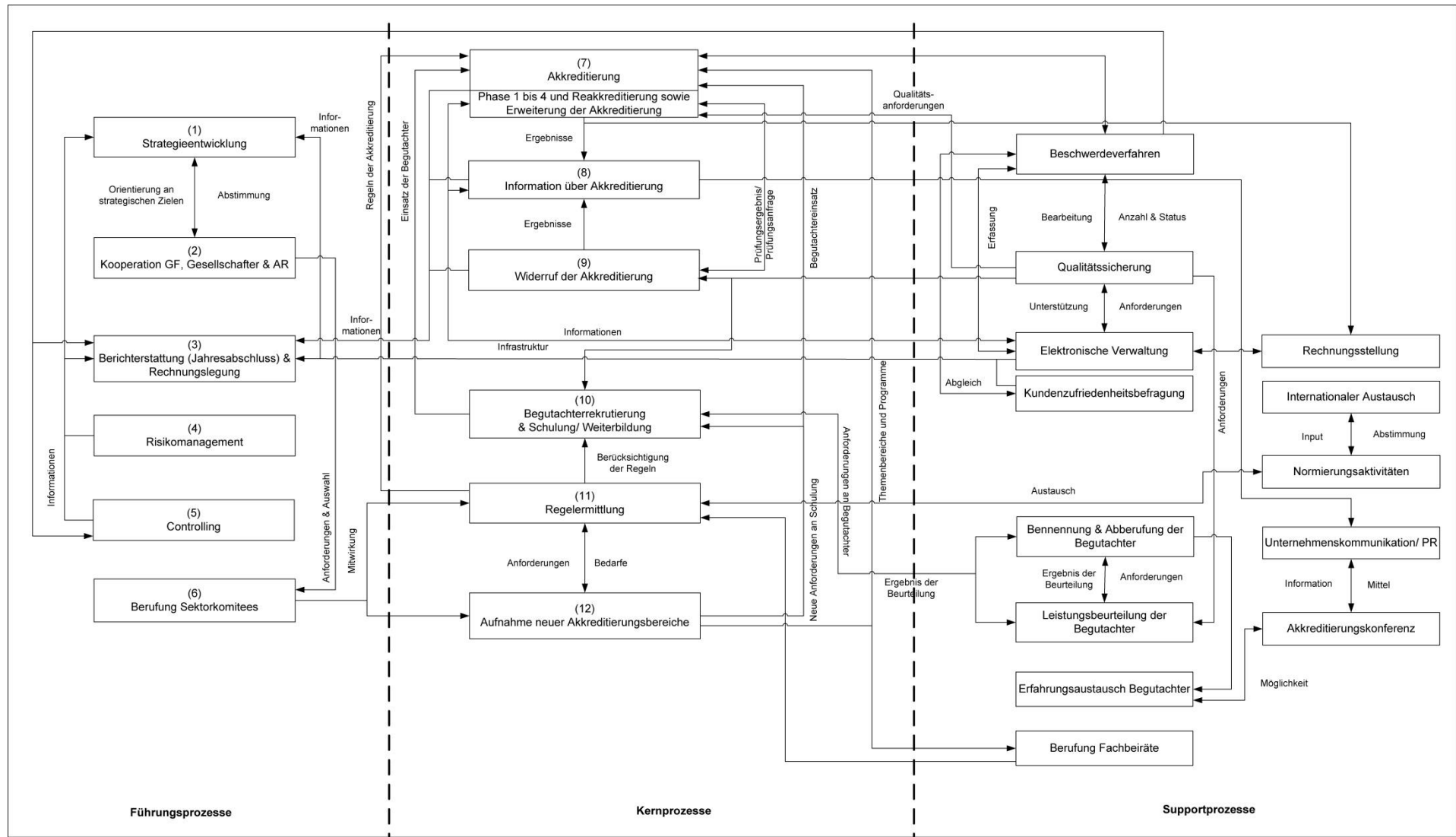


Abbildung 5 Prozesslandkarte der DAkkS

Die Antragsphase des Akkreditierungsprozesses (Phase 1) wird hauptsächlich durch die zentrale Kundenkoordinierung bzw. Antragsbearbeitung betreut. Für die übrigen Phasen des Kernprozesses der DAkkS lässt sich die Beteiligung von mehreren Abteilungen, der Geschäftsführung und mehrerer Teilakkreditierungsausschüsse feststellen. Im letzten Schritt der ersten Phase werden zudem die zuständigen Befugnis erteilenden Behörden über den Akkreditierungsantrag bzw. -verfahren informiert, soweit ihr Zuständigkeitsbereich angesprochen ist (§1 Absatz 2 Satz 2 AkkStelleG). Am Akkreditierungsprozess sind neben den Abteilungen und Ausschüssen der DAkkS zudem externe Begutachter beteiligt, insbesondere in den Phasen 2 bis 4. D.h., für den Akkreditierungsprozess sind vergleichsweise viele Beteiligte und Abstimmungsprozesse sowie ein hoher Abstimmungsaufwand erforderlich. Aus Befragungen der KBS durch die DAkkS geht hervor, dass die KBS insbesondere die Dauer des Akkreditierungsprozesses, v. a. in den Phasen 1 bis 3 und weniger in der Überwachungsphase kritisieren.

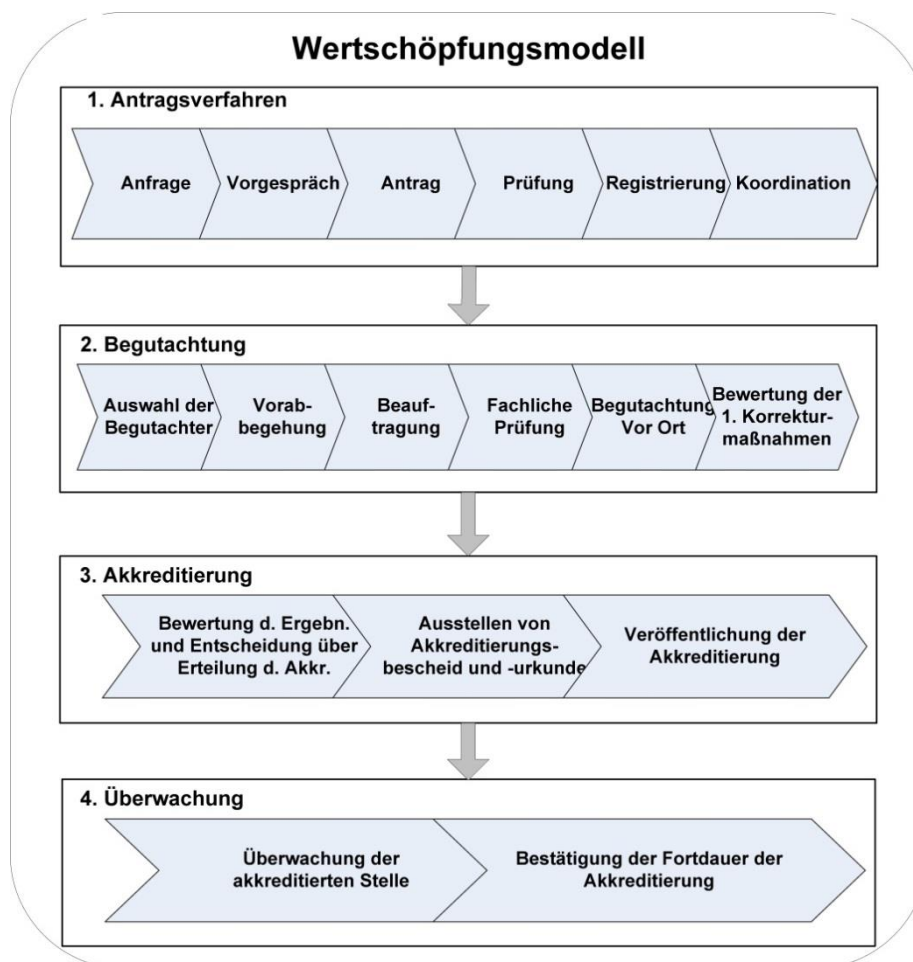


Abbildung 6 Prozessschritte in den Phasen des Akkreditierungsprozesses (Wertschöpfungsmodell) der DAkkS

In der vierten Phase des Akkreditierungsprozesses (Überwachung) unterscheidet die DAkkS aktuell zwei Verfahrensweisen der Überwachung, d.h., es werden unterschiedliche Überwachungsprozesse für verschiedene Typen von Konformitätsbewertungsstellen eingesetzt. Zum einen existiert ein Ablauf für Zertifizierungsstellen, zum

anderen für Labore und Inspektionsstellen. Die beiden Verfahrensabläufe sind in den beiden Abbildungen (Abbildung 7 und **Abbildung 8**) im Überblick gezeigt. Das Überwachungsintervall für Labore und Inspektionsstellen beträgt 18 Monate, das für Zertifizierungsstellen dagegen nur 12 Monate.

Verlauf der Akkreditierung für Zertifizierungsstellen												
Jahr 1		Jahr 2				Jahr 3			Jahr 4		Jahr 5	
6 Monate		12 Monate			12 Monate			12 Monate			12 Monate	
	Erst-Akkreditierung		Ankündigung Überwachungs-begutachtung	ÜBERWACHUNG 1		Ankündigung Überwachungs-begutachtung	ÜBERWACHUNG 2		Ankündigung Überwachungs-begutachtung	ÜBERWACHUNG 3		nach 5 Jahren max. Folgebegutachtung zur Re-Akkreditierung
				BEGUT-ACHTUNGS-BERICHT	nach Begutachtung, 2 Monate Frist für Korrektur		BEGUT-ACHTUNGS-BERICHT	nach Begutachtung, 2 Monate Frist für Korrektur		BEGUT-ACHTUNGS-BERICHT		

Abbildung 7 Überwachungsprozess für Zertifizierungsstellen

Verlauf der Akkreditierung für Labore und Inspektionsstellen												
Jahr 1		Jahr 2				Jahr 3			Jahr 4		Jahr 5	
6 Monate		12 Monate			18 Monate				18 Monate			
	Erst-Akkreditierung		Ankündigung Überwachungs-begutachtung	ÜBERWACHUNG 1		Ankündigung Überwachungs-begutachtung	ÜBERWACHUNG 2					nach 5 Jahren max. Folgebegutachtung zur Re-Akkreditierung
				BEGUT-ACHTUNGS-BERICHT	nach Begutachtung, 2 Monate Frist für Korrektur		BEGUT-ACHTUNGS-BERICHT	nach Begutachtung, 2 Monate Frist für Korrektur				

Abbildung 8 Überwachungsprozess für Labore und Inspektionsstellen

Für 2016 ist eine Umstrukturierung des Überwachungsprozesses der DAkkS vorgesehen (siehe Abbildung 9). Hintergrund ist eine Gerichtsentscheidung, die die Befristung der Akkreditierung für rechtswidrig erklärt: Es werden längere Überwachungszyklen und geringe Begutachtungsumfänge für die Überwachungen geplant (für KBS mit „dauerhaft stabilen Leistungen“). Bisher ist die Akkreditierung auf fünf Jahre befristet, zukünftig ist nur eine Wiederholungsbegutachtung (d.h. eine Auffrischung der Akkreditierung) spätestens nach vier Jahren erforderlich. Dies kann eine Vereinfachung und geringere Kosten für die KBS bewirken. Gleichzeitig reduziert sich der Aufwand für die DAkkS, da weniger Überwachungen durchgeführt werden müssen. Zum einen liegt ein größerer zeitlicher Abstand zwischen den Überwachungen vor, zum anderen wird der Umfang der Überwachungen selbst reduziert. Potenzielle (negative) Auswirkungen auf die Umsätze der DAkkS sind denkbar und bei der gleichzeitigen Überarbeitung der Gebührenverordnung mit zu berücksichtigen bzw. ggf. dadurch auszugleichen.

Im Zuge des Vergleichs der DAkkS mit weiteren nationalen Akkreditierungsstellen in Europa wurde deutlich, dass die meisten Akkreditierungsstellen keine Unterscheidung zwischen Prozessen für verschiedene Arten von KBS treffen. Bei der Umstellung des Überwachungsprozesses werden diese Aspekte bereits teilweise für die DAkkS umgesetzt, könnten aber noch stärker berücksichtigt werden, um den Überwachungsaufwand weiter zu reduzieren.



Neuer Überwachungsprozess für stabile KBS (ab 2016 voraussichtlich)										
Jahr 1		Jahr 2		Jahr 3		Jahr 4		Jahr 5		
6 Monate		24 Monate					24 Monate			
	Erst-Akkreditierung			Ankündigung Überwachungs-begutachtung	ÜBERWACHUNG (>50% scope)			Ankündigung Überwachungs-begutachtung	Wiederholungs-begutachtung (100% Scope; nach max. 4 Jahren)	usw.
					BEGUT-ACHTUNGS-BERICHT	nach Begutachtung, 2 Monate Frist für Korrektur			BEGUT-ACHTUNGS-BERICHT	nach Begutachtung, 2 Monate Frist für Korrektur
4 Jahre										

Abbildung 9 Überarbeiteter Überwachungsprozess der DAkKS ab 2016

Bspw. kann der überarbeitete Überwachungsprozess für alle KBS eingesetzt werden und nicht nur unter Einschränkung einer dauerhaft stabilen Leistung.

Im Rahmen der detaillierten Analyse des Akkreditierungsprozesses wurde ferner deutlich, dass, insbesondere im Kontext einer Erweiterung einer Akkreditierung, keine Mechanismen vorliegen, die eine Doppelüberprüfung der KBS verhindern. Die „Common Elements“-Anforderungen der Akkreditierung werden für jede ergänzende Akkreditierungserweiterung durch die Fachbereiche erneut geprüft, auch wenn eine KBS bereits bzgl. eines ähnlichen Themenbereiches akkreditiert ist. Generell kann eine zentralisierte Überprüfung der „Common Elements“ dazu beitragen, den Akkreditierungsprozess zu beschleunigen, da diese für jede KBS nur einmal begutachtet und akkreditiert werden müssen und bei Erweiterungen der Akkreditierung nicht erneut zu prüfen sind. Dieser Prozessschritt kann bspw. in die erste Phase des Akkreditierungsprozesses, die Antragsprüfung, ergänzt und so zentral bearbeitet werden, wie bisher bereits die Antragsbearbeitung bei der DAkKS gehandhabt wird (über eine Abteilung „Zentrale Kundenkoordination bzw. Antragsbearbeitung“).

Die Kritik einiger KBS bezog sich insbesondere auf den Teilschritt „Beauftragung der Begutachter“ in Phase 2, wobei die Transparenz der Begutachterausswahl kritisiert wird. Die Unterscheidung zwischen System- und Fachbegutachtern erscheint nicht deutlich genug und wird auch bei der Begutachterberufung für Akkreditierungsverfahren nicht klar genug begründet. Der KBS-Ansprechpartner in dem jeweils zuständigen Fachbereich der DAkKS trifft die Auswahl der Begutachter für die Akkreditierung der KBS. Dabei können Wünsche der KBS berücksichtigt werden bzw. die KBS hat die Möglichkeit, Einspruch gegen die ausgewählten Begutachter einzulegen. Die letztendliche Entscheidung, ob die Einsprüche begründet sind, liegt allerdings bei der DAkKS allein. An dieser Stelle ist die DAkKS gefordert, ihre Unparteilichkeit sicherzustellen und v. a. Konkurrenzsituationen zwischen KBS zu vermeiden. Dementsprechend wäre es hilfreich, konkrete Anforderungen bzw. Regeln für die Auswahl und Beauftragung von Begutachtern zu definieren, um für mehr Transparenz zu sorgen.

Der zentrale Kernprozess der Akkreditierung weist eine hohe Vernetzung mit den übrigen Kern- und Unterstützungsprozessen sowie z.T. den Führungsprozessen auf. Weitere Kernprozesse (8 und 9, Information über Akkreditierung und Widerruf der Akkreditierung) sind eng mit dem Akkreditierungsprozess verknüpft, bzw. werden

direkt im Anschluss an diesen erforderlich und umgesetzt. Als weitere Kernprozesse sind zu nennen:

- die Rekrutierung und Ausbildung von Begutachtern, die einen Kernbeitrag zum Akkreditierungsprozess leisten (Prozess 10)
- die Ermittlung von (technischen) Regeln zur Akkreditierung in den einzelnen Sektoren bzw. Fachbereichen (Prozess 11) und
- die Erweiterung der Bereiche der Akkreditierung (Prozess 12).

Bzgl. der Regelfindungsprozesse werden Dauer und Aufwand kritisiert, wie in den Interviews im Rahmen der Evaluation deutlich wurde. Die Prozesslandkarte zeigt, dass der Prozess der Regelermittlung mit mehreren anderen Teilprozessen zusammenhängt, sowohl im Bereich der Führungs-, Kern- als auch der Unterstützungsprozesse. Er liefert die Regeln für die Akkreditierung, ohne die der Akkreditierungsprozess nicht umgesetzt werden kann. Der Regelfindungsprozess ist dabei u. a. abhängig von den Arbeiten der Sektorkomitees und Fachbeiräte des AKB sowie den Entwicklungen im Bereich der nationalen und internationalen Normungsaktivitäten und den neuen Akkreditierungsbereichen, die die DAkkS in ihr Akkreditierungsprogramm aufnimmt. Diese Abhängigkeiten, insbesondere die Abstimmung zwischen den Sektorkomitees und Fachbeiräten tragen zu langen Verfahrensdauern der Regelermittlung bei. Alternative (Abstimmungs-)Verfahren können hier eine Beschleunigung der Regelfindung ermöglichen.

Als Führungsprozesse der DAkkS wurden einige mehrstufige Prozesse identifiziert, die sich auf Information bzw. Abstimmung zwischen Leitungsgremien der DAkkS (Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung) beziehen. Der Führungsprozess 2 der Prozesslandkarte, „Kooperation zwischen Geschäftsführung, Gesellschaftern und Aufsichtsrat“, fasst bspw. mehrere Teilprozesse zusammen:

- Umfassende Information der Gesellschafter und des Aufsichtsrats durch die Geschäftsführung
- Gesellschafterbeschluss für außergewöhnliche Geschäftsfälle
- Abstimmung der Strategie mit dem Aufsichtsrat

Verantwortlich für diese Prozesse ist hauptsächlich die DAkkS-Geschäftsführung, d.h., Informations- und Abstimmungsaufwand fällt v. a. auf Seiten der Geschäftsführung an.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit Hilfe der Prozessanalyse bezüglich der derzeitigen und zukünftigen Verfahrensabläufe der DAkkS Ansatzpunkte für Verbesserungen gewonnen werden konnten. Die Analyse-Ergebnisse werden in die abschließende SWOT-Analyse der Situation der DAkkS miteinbezogen und liefern damit einen Beitrag zu einem Gesamtüberblick über die aktuelle Situation der DAkkS und zentrale Herausforderungen, denen die DAkkS sich in Zukunft zu stellen hat.

### III. SWOT-Analyse der DAkkS

#### 1. Einleitung

Die Erkenntnisse, die im Rahmen der ökonomischen Evaluation der DAkkS bzgl. Strukturen, Prozessen sowie des Vergleichs mit weiteren nationalen Akkreditierungsstellen auf EU-Ebene gewonnen werden konnten, können nun für eine zusammenfassende SWOT-Analyse genutzt werden. Ziel der SWOT-Analyse ist eine ganzheitliche Betrachtung der aktuellen Situation der DAkkS, eine umfassende Bewertung aus ökonomischer Sicht und darauf aufbauend das Aufzeigen zentraler Herausforderungen. Die Erkenntnisse der ökonomischen Evaluation wurden in der SWOT-Analyse als eine Detail-Betrachtung der Stärken (Strengths) und Schwächen (Weaknesses) der DAkkS (interne Sichtweise) sowie Chancen (Opportunities) und Risiken (Threats) (externe Sichtweise), die sich für die DAkkS zukünftig ergeben können, zusammengestellt.<sup>118</sup>

Innerhalb der vier Bereiche der Analyse wurde eine Unterteilung anhand des Mensch-Technik-Organisations-Ansatzes (MTO-Ansatz) genutzt, um die Aspekte zu gruppieren. Die Einordnung in diesen Ansatz bietet erste Anhaltspunkte für Änderungs- bzw. Verbesserungsmaßnahmen. Es werden demnach bspw. Stärken auf menschlicher, technischer und organisatorischer Ebene identifiziert. Dabei beziehen sich die Aspekte der technischen Ebene sowohl auf die technische Infrastruktur der DAkkS als auch auf die Umsetzung und Anforderungen der Akkreditierung bzw. des Akkreditierungsprozesses als Kern der Wertschöpfung der DAkkS. Auf der organisatorischen Ebene werden Aspekte der Organisationsform und -struktur sowie zu den Prozessen und Gremien der DAkkS erfasst, während die menschliche Ebene mitarbeiterbezogene Aspekte berücksichtigt. Bezüglich der Analyse der Chancen und Risiken der DAkkS wurde zudem eine Einordnung der zeitlichen Relevanz der einzelnen Aspekte vorgenommen (kurzfristig, mittelfristig, langfristig). In einem weiteren Analyseschritt werden Wirkzusammenhänge der Stärken, Schwächen sowie Chancen und Risiken der DAkkS herausgearbeitet. Neben einer Betrachtung der Zusammenhänge auf den vier Ebenen wurden auch die Zusammenhänge zwischen den Ebenen, insbesondere zwischen den Stärken und Chancen sowie den Schwächen und Risiken, ermittelt. Auf diese Weise werden zentrale Herausforderungen identifiziert, denen die DAkkS gegenübersteht bzw. stehen wird. Im Folgenden sind zunächst die Ergebnisse der SWOT-Analyse im Überblick zusammengefasst (siehe Kapitel 2, Details siehe Anhang). In Kapitel 3 werden abschließend die zentralen Handlungsfelder, die mit Hilfe der SWOT-Analyse deutlich wurden, aufgezeigt.

---

<sup>118</sup> Anmerkung: Im Rahmen der SWOT-Analyse werden einzelne Aspekte aus mehreren Sichtweisen u.a. bzgl. der mit ihnen verbundene Chancen und Risiken, diskutiert. Daher werden einzelne Themen in mehreren Abschnitten angesprochen, um ein ausführliches und differenziertes Bild der aktuellen Situation der DAkkS zu ermöglichen.

## 2. Ergebnisse der SWOT-Analyse der DAkKS im Überblick

Die Ergebnisse der SWOT-Analyse sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

<b>Stärken</b>	<b>Schwächen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• allgemeine Zufriedenheit der KBS, gutes Image</li> <li>• kompetente Mitarbeiter</li> <li>• internationale Anerkennung</li> <li>• Grundlage für moderne Verwaltungsstrukturen vorhanden</li> <li>• Einbindung der relevanten Interessengruppen, wie z.B. Wirtschaft, Bund, Länder, Verbrauchervertreter</li> <li>• Orientierung an Grundprinzipien (Unparteilichkeit, Vertraulichkeit, staatliche Aufsicht)</li> <li>• fester Kundenstamm, stabile Antragszahlen</li> <li>• umfassende Berichterstattung gewährleistet Transparenz</li> <li>• klare Regeln und Prozesse im Rahmen der Akkreditierung</li> <li>• Gesellschaftsform ähnlich Organisation weiterer Akkreditierungsstellen in der EU (Kompatibilität, Legitimation), z. B. bzgl. Beteiligung der Wirtschaftsvertreter an Gesellschaft</li> <li>• Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe ist gewährleistet</li> <li>• Umsätze wurden über mehrere Jahre hinweg gesteigert</li> <li>• Kundenbefragung und Strategieentwicklung erstmals umgesetzt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geringe Zufriedenheit der KBS bzgl. Teilaspekten der Akkreditierung wie z.B. Prozessdauer, Termintreue, Kosten, Flexibilität</li> <li>• Kritik vorhanden bzgl. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Doppelüberprüfungen,</li> <li>○ Begutachtung durch Konkurrenten</li> <li>○ Vorgehen der Begutachterzuteilung</li> </ul> </li> <li>• aufwändige Prozesse und Strukturen</li> <li>• hoher Abstimmungsaufwand</li> <li>• lange und umständliche Entscheidungsfindungs- und Regelfindungsprozesse</li> <li>• hohe Kosten</li> <li>• problematische Abstimmung mit BeB</li> <li>• redundante Strukturen, z. B. DAkKS-Beirat</li> <li>• keine Plausibilitätsabschätzungen bei Planungen</li> <li>• nur geringes Drittlandgeschäft</li> <li>• Kundenbefragung und interne Reviews noch nicht verstetigt</li> </ul>
<b>Chancen</b>	<b>Risiken</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedarf nach Akkreditierung steigt, u. a. in neuen Akkreditierungsbereichen</li> <li>• geringere Akkreditierungsaufwände aufgrund von Unternehmenszusammenlegung</li> <li>• internationale Bedeutung der Akkreditierung steigt</li> <li>• Umstellung des Überwachungsprozesses und Überarbeitung der Gebührenordnung</li> <li>• funktionsorientierte Organisationsstruktur zur effizienteren Leistungserstellung</li> <li>• Verschlinkung der Entscheidungsfindung in Teil-AkA</li> <li>• Abschaffung redundanter Strukturen</li> <li>• Kundenbefragung und Strategieentwicklung kontinuierlich umsetzen</li> <li>• Ausbau Drittlands- und Seminarangebot</li> <li>• Leitenden Angestellten mit Hintergrund</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unzufriedenheit der KBS nimmt zu, bspw. wegen Doppelbegutachtungen, ggf. nimmt Unzufriedenheit der Wirtschaftsvertreter in Gesellschaft ebenfalls zu → Gefahr des Austritts besteht, unmittelbare Einbindung einer der zentralen Interessengruppen nicht mehr gegeben</li> <li>• weitere Doppelbegutachtungen und Begutachtungen durch Konkurrenten: Prinzip der Unparteilichkeit gefährdet</li> <li>• Rückgang der Anzahl an Akkreditierungen</li> <li>• keine Verbesserung der Zusammenarbeit mit BeB</li> <li>• weitere Organisationseinheiten und Sektorkomitees steigern Abstimmungsaufwand</li> <li>• erneutes Peer Review durch EA erforderlich</li> </ul>

aus freier Wirtschaft bestellen	lich
---------------------------------	------

Durch die SWOT-Analyse wurde deutlich, dass die DAkkS zentrale Stärken besitzt. Diese sind v. a. zu finden in den Bereichen

- normative Fundierung der Akkreditierung,
- Einbindung von Bund/Ländern und Wirtschaft über Beteiligung an der Gesellschaft und über Gremien,
- erfolgreiche Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe durch moderne Verwaltungsstrukturen,
- die Qualität der Akkreditierung an sich,
- ihr internationales Ansehen sowie
- die Transparenz ihrer Berichterstattung,
- die Kompetenz ihrer Mitarbeiter und
- die kontinuierliche Steigerung der Akkreditierungsaktivitäten und Umsätze seit Gründung der DAkkS.

Die Beteiligung einer zentralen Interessengruppe, der Wirtschaftsvertreter, als Gesellschafter an der DAkkS sichert eine unmittelbare Berücksichtigung der Interessen dieser Mitgliedsgruppe. Insbesondere für die Außenwirkung der Akkreditierung bzw. der DAkkS sowohl national als auch international ist die Beteiligung der Wirtschaftsvertreter an der Gesellschaft positiv einzuschätzen. Durch die Beteiligung sowohl öffentlich-rechtlicher Gesellschafter als auch Gesellschafter aus dem Bereich der Wirtschaft wird (nach außen) deutlich, dass sowohl Endverbraucheranforderungen als auch Interessen der KBS gleichermaßen Berücksichtigung in der DAkkS finden.

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). Sowohl die aufwändigen Strukturen als auch die unklare Abstimmung mit den BeB führen zu Doppelbegutachtungen von KBS.

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. 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).

Risiken für die DAkkS entstehen vor allem aus dem Rückgang der Akkreditierungen und KBS, der erforderlichen Umstrukturierung des Überwachungsprozesses aufgrund einer nicht rechtmäßigen Befristung der Akkreditierung sowie einer ggf. abnehmenden Kundenzufriedenheit ausgelöst durch Doppelbegutachtungen innerhalb der DAkkS.

Eine Übersicht zu den Ergebnissen im Detail der SWOT-Analyse der DAkkS findet sich im Anhang.

### 3. Zentrale Herausforderungen und Fazit

Die SWOT-Analyse hat einige zentrale Herausforderungen für die DAkkS herausgearbeitet, die im Folgenden vorgestellt werden. Die Herausforderungen ergeben sich v.a. aus einer Betrachtung der Zusammenhänge zwischen den Stärken und Chancen bzw. den Schwächen und potenziellen Risiken der DAkkS. Insbesondere muss hervorgehoben werden, dass die DAkkS vor der Herausforderung steht, sowohl kostendeckende Leistungserstellung als auch Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe, d. h., die Qualität der Akkreditierungen von KBS sowie die Kundenorientierung sicherzustellen und dadurch die Qualität der Prüftätigkeiten im Hinblick auf den Endverbraucher zu sichern. Für die DAkkS lassen sich daher zwei z.T. gegenläufige Handlungsfelder identifizieren:

a) Eine Fokussierung auf eine betriebswirtschaftliche Orientierung zur Kostendeckung: Es wäre ebenfalls denkbar, dass die Qualität der Akkreditierung durch Berücksichtigung und Integration von konstruktiver Kritik der KBS verbessert und gleichzeitig die Leistungserstellung der DAkkS effizienter und kostendeckender gestaltet werden kann. Maßnahmen, die diese Fokussierung ggf. unterstützen sind bspw.:

- ein vermehrtes Aufgreifen der Ergebnisse der Kundenbefragung der DAkkS,
- die Nutzung der Kompetenzen der DAkkS sowie ihres internationalen Ansehens zum Auf- bzw. Ausbau des Drittlandgeschäfts und des Aus- und Weiterbildungsbereichs zur Sicherstellung der Kostendeckung sowie
- die Verschlinkung der internen Organisationsstruktur (z. B. durch Auflösen redundanter Strukturen) und Umstrukturierung hin zu einer (eher) funktionsorientierten Struktur mit Vereinfachung der Kernprozesse (Entscheidungsfindung, Überwachungsprozess, Regelfindung) und ggf. der Gebührenordnung der DAkkS.

b) Eine Fokussierung auf die Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe sowie die Qualität der Akkreditierung der KBS: Folgende beispielhafte Maßnahmen unterstützen diese Ausrichtung:

- Beibehalten eines Geschäftsführers mit verwaltungsorientiertem Hintergrund
- weitgehender Erhalt der aktuellen Organisationsstruktur
- Review der Prozessformalisten

Das Ausscheiden der Wirtschaft als Gesellschafter der DAkkS, um die Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe sicherzustellen und die Bedenken bzgl. der Unparteilich-

keit der Akkreditierung aufzulösen, ist auf Basis der Erkenntnisse der ökonomischen Evaluation nicht zu empfehlen. Die Beteiligung der Wirtschaft als Gesellschafter der DAkkS stellt die unmittelbare Berücksichtigung der Interessen dieser zentralen Interessengruppe sicher und unterstützt damit die Kundenorientierung der DAkkS. Hinzu kommt, dass der Vergleich mit weiteren nationalen Akkreditierungsstellen der EU gezeigt hat, dass in diesen Organisationen (z. B. UKAS, COFRAC) ebenfalls Wirtschaftsvertreter beteiligt sowie in beratenden Gremien vertreten sind. Die Beteiligung der Wirtschaft an der Gesellschaft entspricht daher den übrigen Vorgehensweisen in der EU und sollte dementsprechend beibehalten werden.

Weitere Herausforderungen ergänzen dieses generelle Spannungsfeld. Einige dieser Herausforderungen sollen im Folgenden beispielhaft erläutert werden. Diese Handlungsfelder ergeben sich aus dem Zusammenwirken der Stärken und Chancen sowie der Schwächen und Risiken, die für die DAkkS identifiziert wurden.

Die zentralen Stärken der DAkkS machen es ihr möglich, einige Chancen, die sich ihr aus internen und externen Entwicklungen heraus ergeben, optimal zu nutzen. Handlungsfelder, die sich als Chancen aufgrund der Stärken der DAkkS eröffnen, sind bspw.

- die Umstellung des Überwachungsprozesses,
- die Aufnahme neuer Akkreditierungsbereiche,
- der Ausbau des Drittlands- bzw. Seminargeschäfts,
- die kontinuierliche (strategische) Weiterentwicklung der DAkkS.

Die Rechtsform der GmbH schafft für die DAkkS eine Grundlage für moderne Verwaltungsstrukturen und bietet optimale Voraussetzungen für die Weiterentwicklung. Aus ökonomischer Sicht ist die Beteiligung der Wirtschaft als Gesellschafter der DAkkS funktional. Sie stellt eine unmittelbare Berücksichtigung der Interessen einer zentralen Interessengruppe der Akkreditierung durch die DAkkS bei gleichzeitiger Berücksichtigung der öffentlich-rechtlichen Interessen, repräsentiert durch die Gesellschafter Bund und Länder, sicher und findet sich in ähnlicher Form in den übrigen privatrechtlich organisierten nationalen Akkreditierungsstellen der EU wieder.

Die derzeitige Rechtsform der DAkkS bietet die Möglichkeit einer Umorganisation nach funktionsorientierten Gesichtspunkten und gute Rahmenbedingungen für die Abschaffung redundanter Organisationsstrukturen (z. B. des DAkkS-Beirats) sowie eine Verschlankeung der Strukturen (z. B. Reduzierung der Vielzahl an Gremien) und Prozesse (u. a. die Überwachungs- und Entscheidungsprozesse sowie die Regelfindung). Die vergleichsweise hohen Kosten bzw. die kostenintensive Leistungserstellung der DAkkS bedingt durch aufwändige formelle Prozesse und Strukturen, wie bspw. eine Vielzahl an Gremien bzw. Organisationseinheiten bringen für die DAkkS das Risiko mit sich, dass die Organisation Fehlbeträge erwirtschaftet. Durch eine funktionsorientierte Struktur und eine Verschlankeung der Strukturen und Prozesse kann eine effizientere Leistungserstellung erreicht werden. Diese wird insbesondere vor dem Hintergrund des Rückgangs der Anzahl an KBS, der zukünftig erwartet wird,

sowie der in den letzten Jahren bereits leicht rückläufigen Zahl an Akkreditierungen relevant. Durch eine effizientere Gestaltung der Prozesse und Strukturen kann zudem die Balance zwischen einer kostendeckenden Leistungserstellung und der qualitativ hochwertigen Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe der nationalen Akkreditierungsstelle gesichert werden. Insbesondere bei der Aufnahme neuer Akkreditierungsbereiche in die Aktivitäten der DAkkS ist darauf zu achten, die Strukturen der DAkkS nicht durch weitere Organisationseinheiten bzw. Gremien „aufzublähen“.

In Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der DAkkS ist die Fortsetzung der Reviewmaßnahmen sowie der systematischen Strategieentwicklung durch die Führungsebene der DAkkS (im Rahmen der „Klausurtagung“) als ein weiteres Handlungsfeld zu sehen. Um eine kontinuierliche Weiterentwicklung der DAkkS zu ermöglichen, sind diese Maßnahmen zu verstetigen und Erkenntnisse z.B. aus einer regelmäßigen Kundenbefragung und/oder Marktanalysen in die Entwicklung miteinzubeziehen.

Als weitere Chancen bzw. Handlungsfelder im Kontext der Weiterentwicklung der DAkkS sind der Ausbau der Akkreditierungsaktivitäten in Drittländern sowie der Auf- bzw. Ausbau des Seminarangebots zu sehen, wobei Konkurrenzsituation auf europäischer Ebene möglichst zu vermeiden sind. Andere nationale Akkreditierungsstellen in der EU nutzen diese beiden Bereiche bereits, um ihre Aktivitäten auszubauen, bspw. die britische UKAS. Auf diese Weise lässt sich zudem ein zusätzlicher Beitrag zur Kostendeckung der DAkkS erzielen.

Die Schwachstellen und Verbesserungsbereiche der DAkkS und die durch sie teilweise verschärften Risiken, bedingen einige zusätzliche Handlungsfelder. Eines dieser Handlungsfelder ist bspw. die Sicherung des positiven Images der DAkkS. Die Probleme, die bzgl. Doppelbegutachtungen von KBS, der Abstimmung der DAkkS mit den Befugnis erteilenden Behörden sowie der langen Verfahrensdauern der Akkreditierung auftreten, insbesondere im Hinblick auf die Entscheidungsfindung, führen dazu, dass die Unzufriedenheit der KBS zunimmt. Auch die geringe Termintreue sowie für KBS unklare Zuständigkeiten innerhalb der DAkkS verringern die Zufriedenheit der KBS weiter, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden, um diese Probleme zu beheben.

Werden Schwachstellen der DAkkS wie Doppelbegutachtungen und lange Prozessdauern nicht behoben, kann die Wahrnehmung der Qualität der Akkreditierung durch die DAkkS sinken. Vor dem Hintergrund der zunehmenden, v.a. internationalen, Bedeutung der Akkreditierung kann dies zu einem Imageverlust der DAkkS auf internationaler Ebene führen. Durch Maßnahmen zur effizienten Gestaltung der Prozesse und ein System zur Vermeidung von Doppelbegutachtungen kann dieser Entwicklung entgegen gewirkt werden.

Ein kurzfristig relevantes Handlungsfeld liegt in der Bewältigung der Umstellung des Überwachungsprozesses. Die DAkkS muss diesbezüglich auf ein Gerichtsurteil reagieren, dass die Befristung der Akkreditierung für rechtswidrig erklärt hat. Daher plant



die DAkkS für 2016 eine Umstellung ihres Überwachungsprozesses. Diese Umstellung wird durch die Formalisierung der Prozesse der DAkkS und die generell geringe Flexibilität in der Umsetzung des Akkreditierungsprozesses (siehe z. B. lange Verfahrensdauern, aufwändige Entscheidungsprozesse) ggf. erschwert. Sollte die DAkkS aufgrund dessen nicht in der Lage sein, ihre Überwachung vor einem entsprechenden Urteil umzustellen, müsste sie kurzfristig eine neue Lösung für ihre Überwachungsverfahren finden. Dies würde weitere finanzielle Einbußen mit sich bringen. Auch die planmäßige Umstellung der Überwachung durch die DAkkS kann zu Umsatzeinbußen führen. Daher ist die Umstellung mit der Überarbeitung der Gebührenordnung durch das BMWi abzustimmen und darauf entsprechend anzupassen, um in Zukunft eine kostendeckende Überwachung der akkreditierten Einrichtungen sicherzustellen.

Außerdem ist die Zusammenarbeit mit den Befugnis erteilenden Behörden zu verbessern. Insbesondere wird derzeit eine erfolgreiche Zusammenarbeit durch die z. T. unklaren Zuständigkeiten innerhalb der DAkkS sowie die Abstimmungs- und Schnittstellenprobleme mit den BeB erschwert. Durch klare Abstimmungsprozesse mit den BeB und Kompromissbereitschaft auf Seiten der DAkkS bzgl. ihrer Prozesse und Abläufe im Rahmen der Akkreditierung kann die Zusammenarbeit mit den BeB zum beiderseitigem Vorteil gestaltet werden.

Allgemein lässt sich zusammenfassen, dass die bestehenden Stärken der DAkkS gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Weiterentwicklung der Organisation bieten und es möglich machen, auf die steigende Bedeutung der Akkreditierung auch auf internationaler Ebene erfolgreich reagieren zu können.

## Literatur und Anhänge

### Teil I – Literatur und Anhang zu den Teilen A bis F

#### Literaturverzeichnis

*Baumbach, Adolf / Hueck, Alfred*

GmbHG, 20. Auflage 2013, Beck, München

*Bender, Bernd*

Die Rechtsprechung des BGH zum Staatshaftungsrecht 1984/85 – Teil 1,

JZ 1986, 838-846

*Bloehs, Joachim/Frank, Torben*

Akkreditierungsrecht, 2015, Beck, München

*Detterbeck, Steffen/Windthorst, Kay/Sproll, Hans-Dieter*

Staatshaftungsrecht, 1999, Beck, München

*Ensthaler, Jürgen u.a.*

Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen – KAN-Studie, 2011

*Ders. u.a.*

Zertifizierung und Akkreditierung, 2. Auflage 2007, Springer, Berlin

*Ders. / Schmidt, Burkhard / Füller, Jens Thomas*

GmbHG – Kommentar, 2. Auflage 2010, Luchterhand, Berlin

*Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Aßmann, Eberhard / Voßkuhle, Andreas*

Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Auflage 2012, Beck, München

*Hopt, Klaus J. / Wiedemann, Herbert*

Großkommentar AktG, 4. Auflage, De Gruyter, Berlin

*Knack, Hans Joachim / Hennecke, Hans-Günter*

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 10. Auflage, 2014, Carl Heymanns, Berlin

*Kopp, Ferdinand / Ramsauer, Ulrich*

Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG Kommentar, 16. Auflage, 2015, Beck, München

*Lutter, Marcus / Krieger, Gerd / Verse, Dirk A.*

Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats, 5. Auflage, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln

*Maurer, Hartmut*

Festschrift, 2001, Beck, München

*Ders.*

Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, 2011, Beck, München

*Scholz, Franz*

GmbHG, 11. Auflage 2014, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln

*Stelkens, Ulrich/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael*

Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG Kommentar, 8. Auflage, 2014, Beck, München

*Streinz, Rudolf*

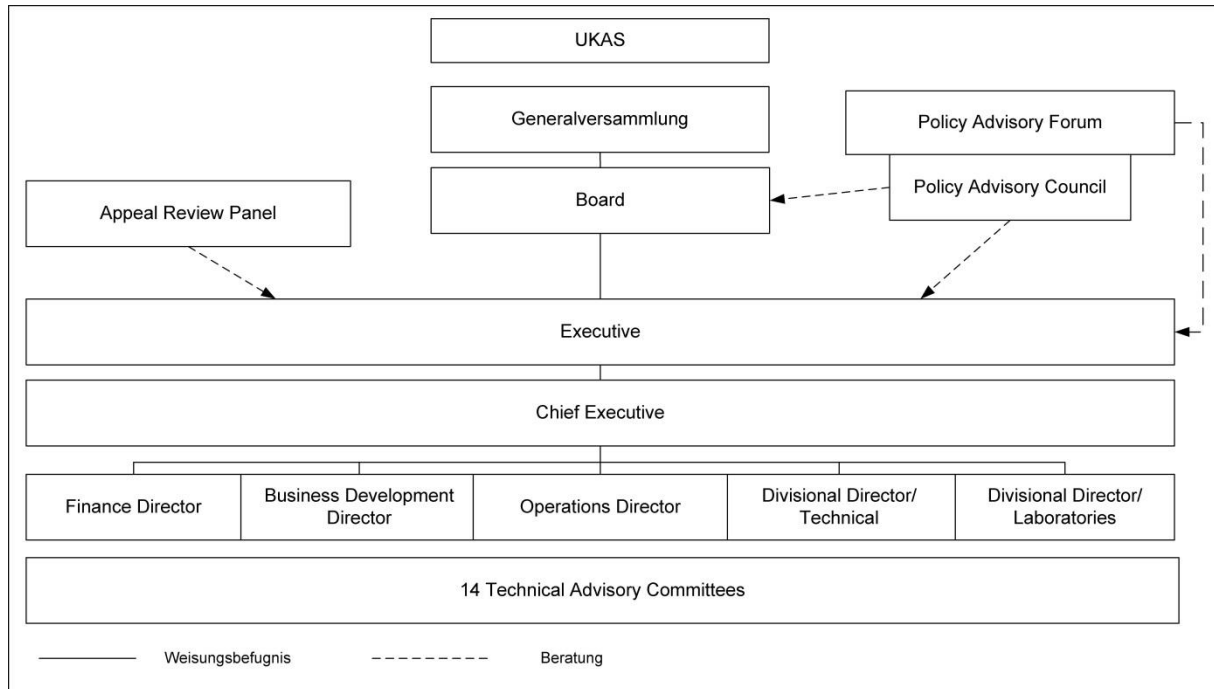
EUV/AEUV, 2. Auflage, 2012, Beck, München

*Weisel, Klaus*

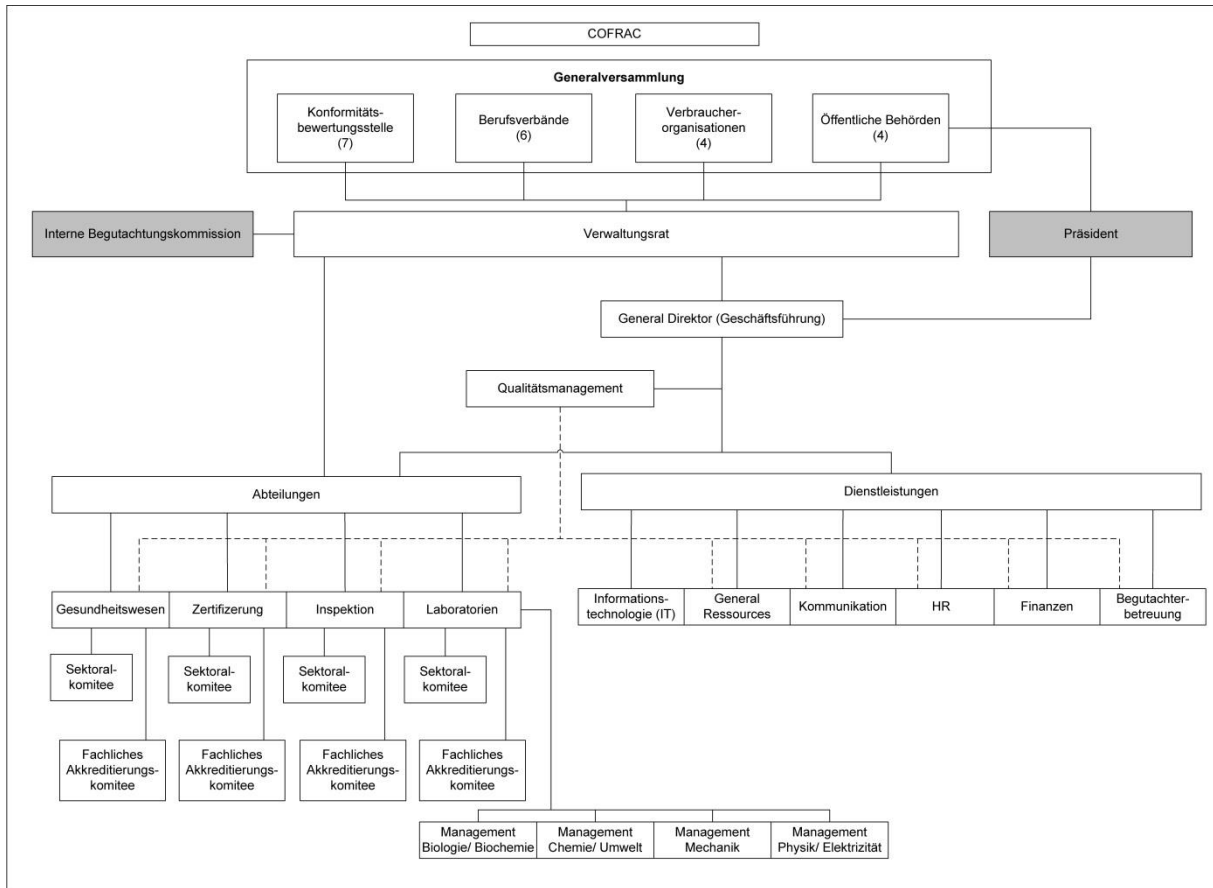
Das Verhältnis von Privatisierung und Beleihung , 2003, nomos, Baden-Baden

## Anhang

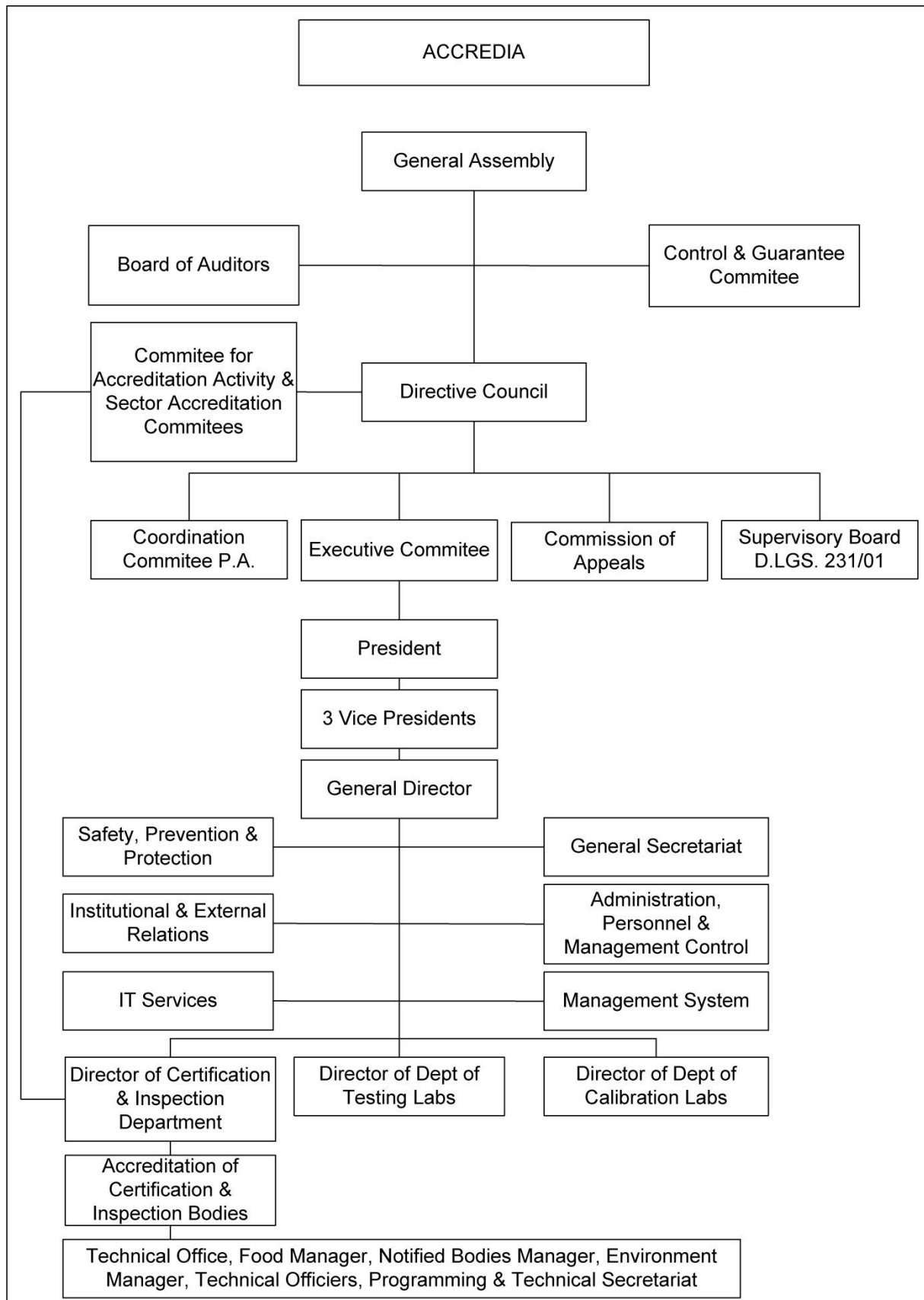
### Organisationsstrukturen weiterer nationaler Akkreditierungsstellen in der EU im Überblick



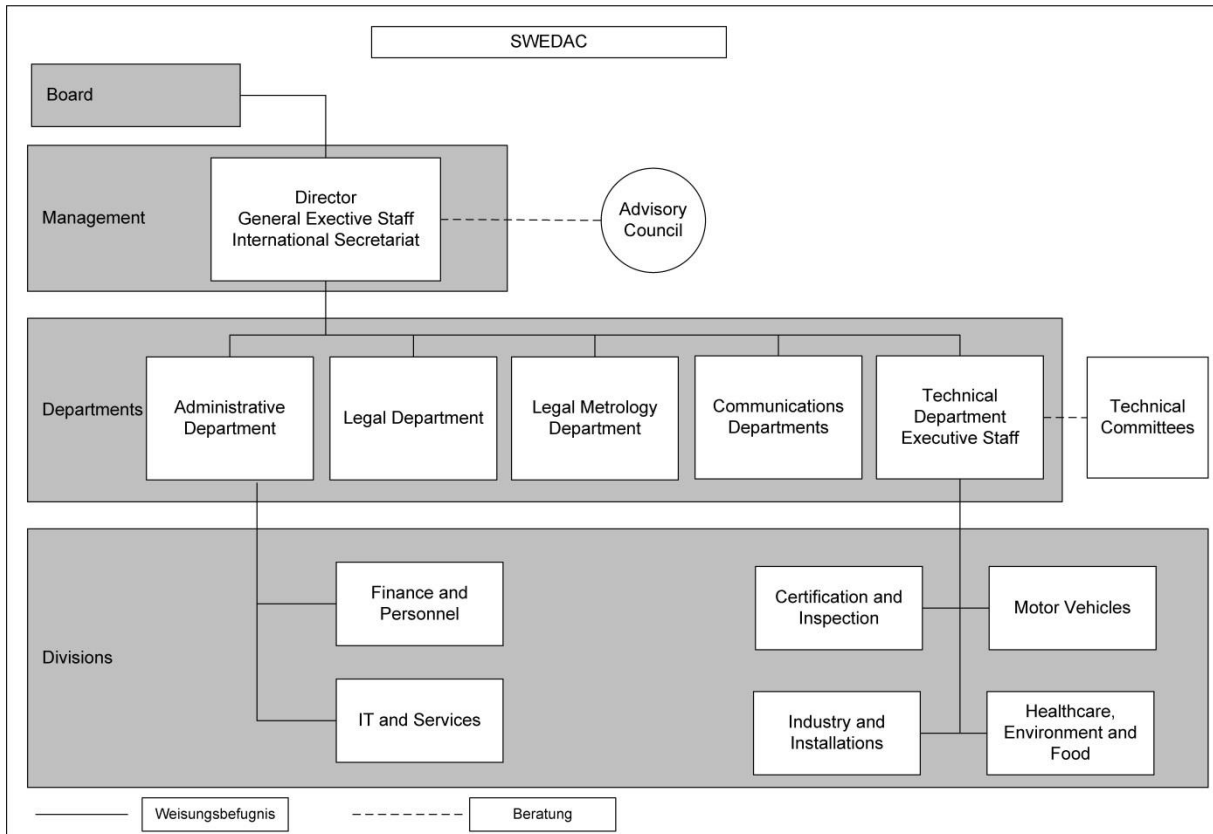
**Abbildung 10 Organisationsstruktur der britischen Akkreditierungsstelle UKAS**



**Abbildung 11 Organisationsstruktur der französischen Akkreditierungsstelle COFRAC**



**Abbildung 12 Organisationsstruktur der italienischen Akkreditierungsstelle ACCREDIA**



**Abbildung 13 Organisationsstruktur der schwedischen Akkreditierungsstelle SWEDAC**



Tabelle 1 Gegenüberstellung der nationalen Akkreditierungsstellen

Land	GB	Frankreich	Italien	Schweden	Österreich	Deutschland
<b>Akkreditierungsstelle</b>	<b>UKAS</b>	<b>COFRAC</b>	<b>ACCREDITIA</b>	<b>SWEDAC</b>	<b>Akkreditierung Austria</b>	<b>DAkKS</b>
<b>Organisationsform</b>	private, Non-Profit Organisation (mit beschränkter Haftung)	private, Non-Profit Organisation	private, Non-Profit Organisation	Behörde, unter der Verantwortung des Außen- und des Wirtschaftsministeriums	Abteilung im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	GmbH mit öffentlichem Träger sowie Industrie als Gesellschafter; Mehrheitsbesitz liegt bei öffentlicher Hand
<b>Organisationsstruktur</b>	funktionsorientiert; Besonderheiten: eigene Abteilung "Business Development"	funktionsorientiert-themenorientiert-gemischt; Abteilungen nach Arten der KBS strukturiert sowie nach Themen, z.B. Gesundheitswesen plus weitere Funktionen; zusätzlich ist Sektor Laboratorien in 4 Themen untergliedert auf untergeordneter Ebene; Qualitäts-	funktionsorientiert; Abteilungen nach Arten der KBS (Laboratorien, Inspektionen etc.) und Servicebereichen (IT, Externe Beziehungen etc.) strukturiert;	funktionsorientiert-themenorientiert-gemischt; technische Abteilung für Akkreditierungen ist nach Arten der KBS und Themenbereichen sortiert	funktionsorientiert (Verantwortungsbereiche sind nach Arten der KBS und Funktionen verteilt)	themenorientiert; Serviceeinrichtungen als Stabsstellen

		management als Stabsstelle mit Weisungsbefugnissen zu Stellen in Sektoren und Serviceabteilungen				
<b>Dauer des Bestehens</b>	seit 1995	seit 1994 bzw. 2003 (Anerkennung)	seit 2009	seit 1991	seit 1993	seit 2010
<b>Aufgabenstellung</b>	nationale Akkreditierungsstelle entsprechend EU Regulation (EC) 765/2008	nationale Akkreditierungsstelle entsprechend EU Regulation (EC) 765/2008	nationale Akkreditierungsstelle entsprechend EU Regulation (EC) 765/2008	nationale Akkreditierungsstelle entsprechend EU Regulation (EC) 765/2008	nationale Akkreditierungsstelle entsprechend EU Regulation (EC) 765/2008	nationale Akkreditierungsstelle entsprechend EU Regulation (EC) 765/2008

Land	GB	Frankreich	Italien	Schweden	Österreich	Deutschland
<b>Akkreditierungsstelle</b>	<b>UKAS</b>	<b>COFRAC</b>	<b>ACCREDITIA</b>	<b>SWEDAC</b>	<b>Akkreditierung Austria</b>	<b>DAkKS</b>
<b>Führungsstruktur</b>	2 Ebenen: Vorstand und Generaldirektor; mehrere Direktoren (Mitglieder des Vorstands)	4 Ebenen: Generalversammlung; Verwaltungsrat und Generaldirektor sowie 10 Sektor- und Servicebereichsleiter	6 Ebenen, stark hierarchisch: Ebene 1: Generalversammlung; Ebene 2: u.a. "Directive Council" als operatives Führungsgremium	3 Ebenen: Vorstand; Generaldirektor; 5 Fachabteilungsleiter;	4 Ebenen: Bundesminister und Staatssekretär als übergeordnete Vorgesetzte; Sektionsleitung "Unternehmenspolitik"; 1 Abtei-	4 Ebenen: Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung sowie Geschäftsführung und 6 Abteilungsleiter

			mit Subgremien auf Ebene 3 u.a. Exekutivkomitee, dem auf Ebene 4 der Präsident und auf Ebene 5 drei Vizepräsidenten sowie auf Ebene 6 der General Director untergeordnet sind;		lungsleiter;	
<b>Anzahl der Mitarbeiter</b>	180 Mitarbeiter; ca. 800 externe Experten und Begutachter	145 Mitarbeiter; ca. 1400 Begutachter und Fachexperten	431 Begutachter; 47 technische Experten	ca. 120 Mitarbeiter; ca. 200 externe Begutachter	14 Mitarbeiter	144 Mitarbeiter 83% Vollzeit; 17% Teilzeit)
<b>Umsatz (2014)</b>	ca. 29,7 Mio.€	ca. 26,6 Mio. €	ca. 17,8 Mio. €	ca. 17 Mio. €	ca. 2,4 Mio. €	19,6 Mio. € (2013, Anmerkung: Jahresabschluss für 2014 war noch nicht verfügbar)
<b>Anzahl Akkreditierungen pro Jahr (2014)</b>	3499 Akkreditierungen	über 3000 Akkreditierungen	1572 akkreditierte Einrichtungen	keine Angaben	465 Akkreditierungen	4133 Akkreditierungen (2013, s.o.)

<b>Land</b>	<b>GB</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Italien</b>	<b>Schweden</b>	<b>Österreich</b>	<b>Deutschland</b>
-------------	-----------	-------------------	----------------	-----------------	-------------------	--------------------

Akkreditierungsstelle	UKAS	COFRAC	ACCREDIA	SWEDAC	Akkreditierung Austria	DAkKS
<b>Rahmenbedingungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•In Großbritannien gibt es kein nationales Akkreditierungsgesetz. Die Akkreditierung ist nicht Voraussetzung für die Notifizierung und auch nicht verpflichtend;</li> <li>•"Accreditation Awareness Campaign" umgesetzt</li> <li>•Preispolitik wird aktuell überarbeitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Strategie bis 2018 definiert</li> <li>•keine Beteiligung an der Umsetzung internationaler Richtlinien in Gesetze, Aufgabe der Regierung</li> <li>•setzt regelmäßig interne Selbstbewertung um (durch EA als "vorbildlich" bezeichnet)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•"Advertising Campaign" in 2014 erfolgreich umgesetzt</li> <li>•arbeitet unter eigenem "Code of Ethics and Conduct"</li> <li>•Preisänderungen müssen von ministerialer Überwachungskommission genehmigt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•SWEDAC als Behörde für Metrologie</li> <li>•zentrale Regulierungsbehörde für Edelmetalle</li> <li>•trägt Verantwortung für die Koordination der Marktüberwachung in ganz Schweden</li> <li>•enge Kooperation mit Regierung</li> <li>•Strategie bis 2017 definiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•nicht grenzüberschreitend tätig</li> <li>•Mitglied im Netzwerk der deutschsprachigen Akkreditierungsstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Haftpflichtversicherung mit einer Deckungssumme von wenigstens 10 Millionen Euro (Akkreditierungsgesetz §10 Absatz 2)</li> <li>•Orientierung an Public Corporate Governance Kodex des Bundes</li> <li>•enge Zusammenarbeit und Kooperation mit Befugnis erteilenden Behörden erforderlich</li> <li>•Gebührenordnung wird durch BMWi vorgegeben</li> <li>•Mitglied im Netzwerk der deutschsprachigen Akkreditierungsstellen</li> </ul>
<b>Gremien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Policy Advisory Forum;</li> <li>Policy Advisory Council;</li> <li>14 Technical Advisory Committees;</li> <li>Appeal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interne Begutachterkommission;</li> <li>4 Sektorenkomitees;</li> <li>mehrere Akkreditierungskommissionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 Sektorenkomitees;</li> <li>Control &amp; Guarantee Committee;</li> <li>2 weitere Subgremien des Directive Councils: Cooperation Committee,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beirat;</li> <li>ca. 5 Technical Committees</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(erweiterter) Akkreditierungsbeirat;</li> <li>mehrere technische Ausschüsse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Akkreditierungsbeirat (AKB);</li> <li>Beirat der DAkKS und Akkreditierungsausschuss (AKA);</li> <li>31 Sektorenkomitees;</li> <li>7 sektorbezogene</li> </ul>

	Review Panel	onen	Commission of Appeals; mit Führungsgremien insgesamt 11 Gremien; zusätzlich mehrere Arbeitsgruppen			Fachbeiräte des AKB
--	--------------	------	--	--	--	---------------------

Land	GB	Frankreich	Italien	Schweden	Österreich	Deutschland
<b>Akkreditierungsstelle</b>	<b>UKAS</b>	<b>COFRAC</b>	<b>ACCREDIA</b>	<b>SWED AC</b>	<b>Akkreditierung Austria</b>	<b>DAkKS</b>
<b>Stakeholder-Gruppen, die in Gremien eingebunden sind</b>	direkte und indirekte Kunden; Regierungsbehörden und Ministerien; Verbraucher; Vertreter von KBS und Wissenschaft	Unterscheidung von 3 Stakeholdergruppen ("Colleges"): A akkreditierte Einrichtungen bzw. deren Interessenverbände B Interessenverbände von Kunden von KBS C Vertreter öffentlichen Interesses (Vertreter öffentlicher Einrichtungen, Verbraucher,	akkreditierte Einrichtungen und deren Verbände; nationale Standardisierungseinrichtungen, Verbraucherschutzverbände; öffentliche Serviceeinrichtungen; Vertreter öffentlicher Verwaltungseinrichtungen und von Forschungsinstituten; Vertreter von Ministerien; Verbände von Herstellern und Dienstleistern	Vertreter der Wirtschaft, der öffentlichen Behörden und der Berufs- bzw. Arbeitgeberverbände	Vertreter der Ministerien und Bundesländer; Vertreter der Wirtschaftskammer Österreich, der Industriellenvereinigung, der Landwirtschaftskammer Österreich, der Berufsverbände und Gewerkschaften; Vereinigung der akkreditierten Stellen; Vertreter des Austri-	Behörden der Länder und des Bundes (Befugnis erteilende Behörden), Wissenschaft, Wirtschaft, Prüf-, Kalibrier-, Inspektions- und Zertifizierungswesen, der interessierten Kreise im jeweiligen Fachgebiet (Sektor)

		Umwelt-schutzver-bände etc.) Die 3 Gruppen sind auch in General-versamm-lung und Verwal-tungsrat vertreten.			an Stan- dards Insti- tute	
<b>Finan- zierung</b>	Gebühren der KBS (Anmer- kung: Ge- bühren- ordnung wird in 2015 überarbei- tet); finanzielle Unterstüt- zung vom Staat für die euro- päischen und inter- nationalen Aufgaben	Gebühren der KBS; Mitglieds- beiträge; öffentliche Mittel (ca. 0,6 % des Umsatzes in 2014) werden ausschließ- lich für die europäi- sche und internatio- nale Zu- sammen- arbeit und die von den Mini- sterien er- teilten Auf- träge ein- gesetzt	Gebühren der KBS Anmerkung: Gebühren wur- den in 2010 und 2011 je- weils gesenkt	Gebüh- ren der KBS (An- mer- kungen Über- schüs- se werden z.T. an KBS zu- rück- ge- zahlt); staatli- che Mittel in ge- ringem Um- fang, z.B. für die De- ckung der Vertre- tung natio- naler Inter- essen auf euro- päi- scher	personelle und finan- zielle Be- deckung erfolgt durch den Bundes- haushalt sowie Ge- bühren der KBS	Gebüh- ren; öffentliche Mittel; Zuschüs- se der Gesell- schafter (Bund und Industrie)

				und internationaler Ebene		
--	--	--	--	---------------------------------	--	--

### **Gesellschafter von UKAS**

UKAS has Members (instead of shareholders) who represent those who have an interest in accreditation - national and local government, business and industry, purchasers, users and quality managers. The present Members are:

- The Secretary of State for Trade and Industry
- The Association of British Certification Bodies
- British Measurement and Testing Association
- Confederation of British Industry
- The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs
- Federation of Small Businesses
- The Local Authorities Coordinating Body of Regulatory Services
- Chartered Institute of Procurement & Supply
- The Institute of Quality Assurance
- The Safety Assessment Federation
- Food Standards Agency
- Defence Procurement Agency
- Health and Safety Executive
- Public Health Laboratory Services
- British Retail Consortium

## Teil II – Anhänge und Literatur zum Teil Regelermittlungen

### Literaturverzeichnis

- Akkreditierungsbeirat (2012): Konzept zur Regelermittlung im Akkreditierungsbeirat, AKB-GL-002-V02 – Stand: 14.3.2012.
- Dimitropoulos G. (2012): Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund, Tübingen.
- Frank T. / Bloehs J. (2015): Kommentar zum Akkreditierungsrecht, München.
- Giesberts L. / Reinhardt M. (2015): Beck'scher Online-Kommentar zum Umweltrecht, beck-online München.
- Hill H. (1989): Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1989, S. 401 – 410.
- Hofmann-Riem W. / Schmidt-Aßmann E. / Voßkuhle A. (2012): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl. München.
- Isensee J. / Kirchhof P. (2007): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. Heidelberg.
- Kopp F. / Ramsauer U. (2015): Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 16. Aufl. München.
- Landmann R. von / Rohmer G. (2015): Kommentar zum Umweltrecht (UmweltR), Loseblatt, 77. Aufl. München.
- Maunz T. / Dürig G. (2015): Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, 75. Aufl., München.
- Maurer H. (2011): Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. München.
- Stelkens P. / Bonk J. / Sachs M. (2014): Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 8. Aufl. München.

### Anhang

Im AKB sind derzeit die folgenden Mitglieder zu verzeichnen; sie werden jeweils für drei Jahre bestimmt (§ 5 Absatz 5 AkkStelleG):

#### Länder

- MR Dipl-Phys. Martin Schinke ( Stellvertretender Vorsitzender)  
Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz; Leiter des Referates Technischer Verbraucherschutz, Marktüberwachung



- Dr. Bernd Steiner  
Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO); Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, Hansestadt Hamburg; Institut für Hygiene und Umwelt; Abteilungsleiter Boden- und Abfalluntersuchungen
- Dr. Stephan Koch  
Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz; Leiter der Abteilung 2 Gesundheits- und Veterinärwesen, Verbraucherschutz

#### Befugnis erteilende Behörden (Länder/Bund)

- Länder: Dr. Rainer Edelhäuser  
Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (ZLG)
- Bund: Theo Metzger  
Bundesnetzagentur (BNetzA); Referatsleiter
- Länder/Bund: Heidelinde Fiege  
Deutsches Institut für Bautechnik (DIBT); Referatsleiterin

#### Konformitätsbewertungsstellen

- Dr. Andreas Kinzel  
Verband der Materialprüfungsanstalten e. V. (VMPA); Vorstandsvorsitzender
- Gabriele Sommer  
Verband der TÜV e. V. (VdTÜV); TÜV SÜD GmbH, Leiterin Konzernbereich Personal
- Dr. Tilman Burggraef  
Deutscher Verband Unabhängiger Prüflaboratorien e. V. (VUP) und EUROLAB-Deutschland e. V.

#### Wirtschaft

- Petra Schare  
Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH); Referatsleiterin Abt. Gewerbeförderung
- Dr.-Ing. Jörg Hartge  
ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V.; Referent in der Abteilung technisches Recht und Standardisierung
- Naemi Denz  
Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA); Abteilungsleiterin Abt. Technik und Umwelt

#### Verbraucherinnen und Verbraucher

- Elke Gehrke  
Stiftung Warentest, Wissenschaftliche Leiterin "Haus, Energie, Freizeit und Verkehr"

Wissenschaft und Forschung

- Prof. Dr. Manfred Peters (Vorsitzender)  
Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB); Vizepräsident
- Dr. Michael Nitsche  
BAM Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung; Leiter der Abteilung Qualitätsinfrastruktur
- Prof. Dr. Uta Ceglarek  
Deutsche Vereinte Gesellschaft für Klinische Chemie und Laboratoriumsmedizin e. V. (DGKL) und Gesellschaft Deutscher Chemiker e. V. (GDCh); Universitätsklinikum Leipzig, Institut für Laboratoriumsmedizin, Klinische Chemie und Molekulare Diagnostik (ILM)

Einen Überblick über die Organisationsstruktur der DAkkS gewähren die nachfolgenden Abbildungen.

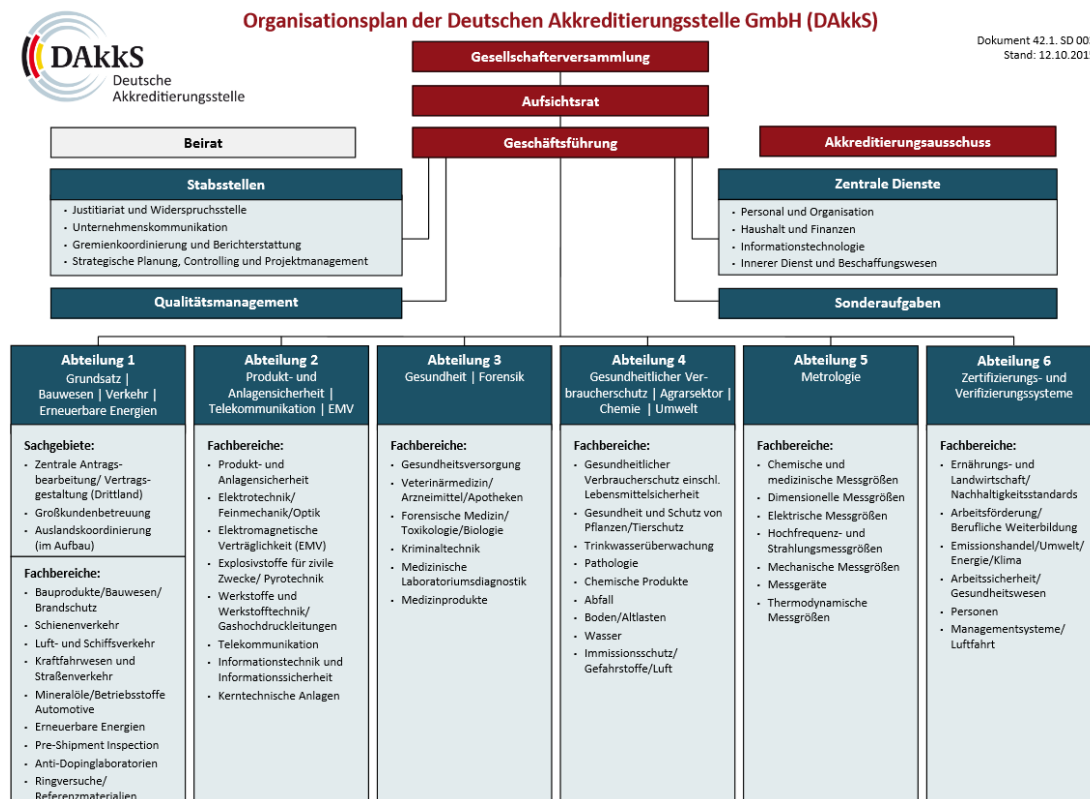


Abb.: 1 Übersicht über die Abteilungen / Fachbereiche der DAkKS (Stand: 10/2015)<sup>119</sup>

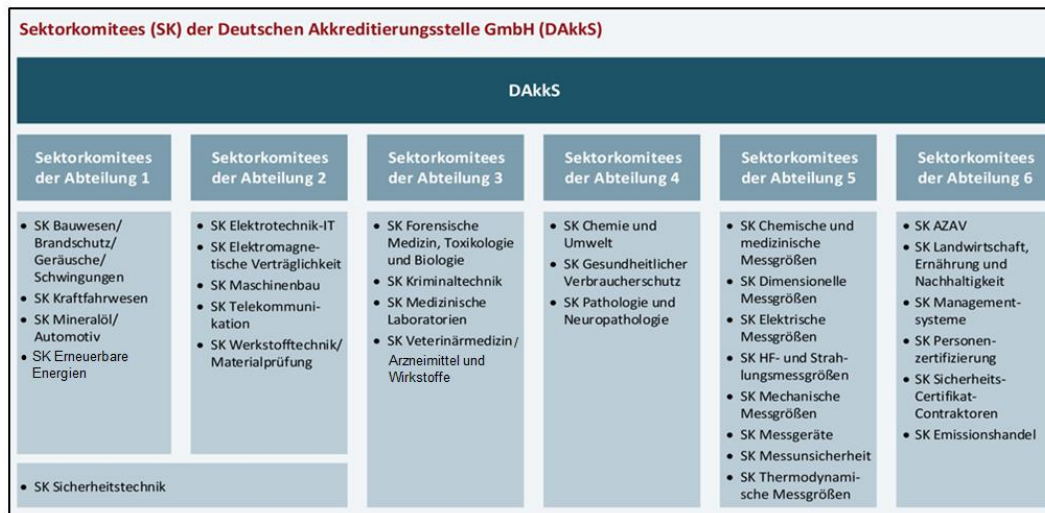


Abb. 2 Übersicht über die SKs der DAkKS (Stand: 10/2015)<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Homepage der DAkKS: <http://www.dakks.de/content/organisation-und-struktur>.

<sup>120</sup> Homepage der DAkKS: <http://www.dakks.de/content/sektorkomitees> (bezogen auf die SKs aktualisiert).

- Fachbeirat 1 Bauwesen / Verkehr / Werkstofftechnik / Materialprüfung

	Entsendende Stelle
1	BAM Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
2	Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e. V. (BBS)
3	Bundesverband unabhängiger Institute für bautechnische Prüfungen e. V. (bup)
4	Bundesüberwachungsverband Bauprodukte e.V. (BÜV BauPro)
5	DAkKS Sektorkomitee Bauwesen / Brandschutz (Vorsitz) / Verband der Materialprüfanstalten e. V. (VMPA)
6	DAkKS Sektorkomitee Erneuerbare Energien (Vorsitz)
7	DAkKS Sektorkomitee Kraftfahrwesen (Vorsitz)
8	DAkKS Sektorkomitee Mineralöl / Betriebsstoffe Automotive (Vorsitz)
9	DAkKS Sektorkomitee Werkstofftechnik / Materialprüfung (Vorsitz)
10	DVGW CERT GmbH
11	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS, Leitung Abteilung 1)
12	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS, Leitung Abteilung 2)
13	Deutscher Verband für Schweißen und verwandte Verfahren e. V. (DVS)
14	Deutscher Verband unabhängiger Prüflaboratorien e. V. (VUP)
15	Deutscher Verband unabhängiger Prüflaboratorien e. V. (VUP)
16	Deutsches Institut für Bautechnik (DIBt)
17	EUROLAB-Deutschland e. V.
18	Eisenbahnbundesamt (EBA)
19	Gemeinschaft für Überwachung im Bauwesen e. V. (GÜB)
20	Kraftfahrt-Bundesamt (KBA)
21	Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)
22	Stahlinstitut VDEh
23	Verband akkreditierter Zertifizierungsgesellschaften e. V. (VAZ)
24	Verband der Materialprüfanstalten e. V. (VMPA)
25	Verband der TÜV e. V. (VdTÜV)
26	Verband der TÜV e. V. (VdTÜV)
27	Zentralverband der Elektrotechnik- und Elektroindustrie e. V. (ZVEI)
28	Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (Zentralverband Deutsches Baugewerbe)

- Fachbeirat 2 Geräte- und Anlagensicherheit / Telekommunikation / EMV

	Entsendende Stelle
1	BAM Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
2	Berufsgenossenschaft Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse (BG ETEM)
3	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)
4	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM)
5	DAkKS Sektorkomitee Elektromagnetische Verträglichkeit (Vorsitz)
6	DAkKS Sektorkomitee Elektrotechnik / IT (Vorsitz) / Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V. (ZVEI)
7	DAkKS Sektorkomitee Maschinenbau (Vorsitz)
8	DAkKS Sektorkomitee Sicherheitstechnik (Vorsitz)
9	DAkKS Sektorkomitee Telekommunikation (Vorsitz)
10	DVGW Cert GmbH
11	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS, Leitung Abteilung 1)
12	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS, Leitung Abteilung 2)
13	Deutscher Verband unabhängiger Prüflaboratorien e. V. (VUP)
14	IPH Institut Prüffeld für elektrische Hochleistungstechnik GmbH
15	Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)
16	VdS Schadenverhütung GmbH im Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
17	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)
18	Verband akkreditierter Zertifizierungsgesellschaften e. V. (VAZ)
19	Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e. V. (VDE)
20	Verband der TÜV e. V. (VdTÜV)
21	Verband der TÜV e.V. (VdTÜV)
22	Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS)
23	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V. (ZVEI)
24	Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (Zentralverband der Deutschen Elektro- und Informationstechnischen Handwerke)

- Fachbeirat 3 Gesundheit / Forensik

	Entsendende Stelle
1	Arbeitsgemeinschaft Medizinische Laboratoriumsdiagnostik (AML)
2	Bundesinnung der Hörgeräteakustiker (biha)
3	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)
4	Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Kommando Sanitätsdienst der Bundeswehr
5	Bundesverband Medizintechnologie e.V. (BVMed)
6	Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e. V. (BPI)
7	Bundesärztekammer (BÄK)
8	DAkKS Sektorkomitee Forensische Medizin, Toxikologie und Biologie (Vorsitz)
9	DAkKS Sektorkomitee Kriminaltechnik (Vorsitz)
10	DAkKS Sektorkomitee Medizinische Laboratorien (Vorsitz)
11	DAkKS Sektorkomitee Pathologie / Neuropathologie (Vorsitz)
12	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS, Leitung Abteilung 3)
13	Deutsche Gesellschaft für Integrierte Versorgung im Gesundheitswesen (DGIV) e. V.
14	Deutsche Gesellschaft für Verkehrsmedizin e. V. (DGVM)
15	Deutsche Krankenhausgesellschaft e.V. (DKG)
16	Deutsche Vereinte Gesellschaft für Klinische Chemie und Laboratoriumsmedizin e. V. (DGKL)
17	Deutscher Verband unabhängiger Prüflaboratorien e. V. (VUP)
18	Deutsches Institut für Normung (DIN)
19	EUROLAB-Deutschland e. V.
20	Gesellschaft für Toxikologische und Forensische Chemie (GTFCh)
21	INSTAND Gesellschaft zur Förderung der Qualitätssicherung in medizinischen Laboratorien e. V.
22	Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA) des Landes NRW
23	Robert-Koch-Institut (RKI)
24	SPECTARIS Deutscher Industrieverband für optische, medizinische und mechatronische Technologien e.V. / ZVEI Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V.
25	Verband akkreditierter Zertifizierungsgesellschaften e.V. (VAZ)
26	Verband der Diagnostica-Industrie e. V. (VDGH)
27	Verband der TÜV e. V. (VdTÜV)
28	ZLG Horizontales Arbeitskomitee (HAK) Biologische Prüfungen (Vorsitz)
29	ZLG Horizontales Arbeitskomitee (HAK) Reinigung, Desinfektion und Sterilisation (Vorsitz)
30	ZLG Sektorkomitee In-vitro-Diagnostika (Vorsitz)
31	Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (ZLG)
32	Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)

- Fachbeirat 4.1      Gesundheitlicher Verbraucherschutz / Agrar

Entsendende Stelle	
1	Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), Institut für Ernährungswirtschaft und Märkte (IEM)
2	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)
3	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)
4	Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Kommando Sanitätsdienst der Bundeswehr
5	DAkKS Sektorkomitee Gesundheitlicher Verbraucherschutz (Vorsitz)
6	DAkKS Sektorkomitee Landwirtschaft / Ernährung / Nachhaltigkeit (Vorsitz)
7	DAkKS Sektorkomitee Veterinärmedizin / Arzneimittel und Wirkstoffe (Vorsitz)
8	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS, Leitung Abteilung 4)
9	Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e. V. (DVGW)
10	Deutscher Verband Neutraler Kontroll- und Klassifizierungsunternehmen e. V. (DVK)
11	Deutscher Verband Unabhängiger Prüflaboratorien e. V. (VUP)
12	Deutscher Verband unabhängiger Prüflaboratorien e. V. (VUP)
13	Deutsches Referenzbüro für Lebensmittel-Ringversuche und Referenzmaterialien (DRRR)
14	EUROLAB-Deutschland e. V.
15	Gesellschaft Deutscher Chemiker e. V. (GDCh)
16	Hessenwasser GmbH & Co. KG
17	Julius-Kühn-Institut Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen (JKI)
18	Konferenz der Kontrollstellen für den ökologischen Landbau e.V. (KdK)
19	Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES), Institut für Bedarfsgegenstände (ifB) Lüneburg
20	Niedersächsisches Landesgesundheitsamt (NLGA)
21	Qualität und Sicherheit (QS) GmbH
22	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF)
23	Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (VDLUFA)
24	Verband der TÜV e. V. (VdTÜV)
25	Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks)

- Fachbeirat 4.2 Chemie / Umwelt

Entsendende Stelle	
1	BUA Bundesverband der Messstellen für Umwelt- und Arbeitsschutz e. V.
2	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA)
3	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO)
4	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC)
5	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)
6	DAkKS Sektorkomitee Chemie und Umwelt (Vorsitz) / Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI)
7	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS, Leitung Abteilung 4)
8	Deutscher Verband unabhängiger Prüflaboratorien e. V. (VUP)
9	Deutscher Verband unabhängiger Prüflaboratorien e. V. (VUP)
10	EUROLAB-Deutschland e. V.
11	Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)
12	SGS INSTITUT FRESENIUS GmbH
13	Verband der Chemischen Industrie (VCI) e. V.
14	Verband der TÜV e. V. (VdTÜV) / DEKRA e. V.
15	Verband der TÜV e. V. (VdTÜV)

- Fachbeirat 5 Metrologie

	<b>Entsendende Stelle</b>
1	Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen (AGME)
2	BAM Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
3	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
4	DAkKS Sektorkomitee Chemische und medizinische Messgrößen (Vorsitz) / Fachausschuss Chemische Messgrößen u. Stoffeigenschaften (Vorsitz)
5	DAkKS Sektorkomitee Dimensionelle Messgrößen (Vorsitz)
6	DAkKS Sektorkomitee Elektrische Messgrößen (Vorsitz)
7	DAkKS Sektorkomitee Hochfrequenz- und Strahlungsmessgrößen (Vorsitz)
8	DAkKS Sektorkomitee Mechanische Messgrößen (Vorsitz)
9	DAkKS Sektorkomitee Messgeräte (Vorsitz)
10	DAkKS Sektorkomitee Messunsicherheit (Vorsitz)
11	DAkKS Sektorkomitee Thermodynamische Messgrößen (Vorsitz)
12	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS, Leitung Abteilung 5)
13	Deutsche Vereinte Gesellschaft für Klinische Chemie und Laboratoriumsmedizin e. V. (DGKL)
14	Deutsche Vereinte Gesellschaft für klinische Chemie und Laboratoriumsmedizin e. V. (DGKL)
15	Deutscher Verband unabhängiger Laboratorien e. V. (VUP)
16	Eichdirektion Nord (Eichbehörde Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern)
17	Fachausschuss Drehmoment (Vorsitz)
18	Fachausschuss Druck und Vakuum (Vorsitz)
19	Fachausschuss Kraft und Beschleunigung (Vorsitz)
20	Fachausschuss Länge (Vorsitz)
21	Fachausschuss Masse (Vorsitz)
22	Fachausschuss Messgrößen in der Laboratoriumsmedizin (Vorsitz)
23	Fachausschuss Strömungsmessgrößen (Vorsitz)
24	Fachausschuss Werkstoffprüfmaschinen (Vorsitz)
25	Physikalisch Technische Bundesanstalt (PTB)
26	Physikalisch Technische Bundesanstalt (PTB)
27	Thüringer Landesamt für Verbraucherschutz (TLV)
28	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)
29	Verband der Materialprüfanstalten e. V. (VMPA)
30	Verband der TÜV e.V. (VdTÜV)
31	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V. (ZVEI)

- Fachbeirat 6 System- / Personenzertifizierung

	Entsendende Stelle
1	BAM Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
2	Bundesagentur für Arbeit (BA)
3	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)
4	Bundesinnung der Hörgeräteakustiker (biha)
5	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA)
6	Bundesverband der Freien Berufe (BfB)
7	Bundesverband öffentlich bestellter und vereidigter sowie qualifizierter Sachverständiger e. V. (BVS)
8	DAkKS Sektorkomitee AZAV (Vorsitz)
9	DAkKS Sektorkomitee Emissionshandel (Vorsitz)
10	DAkKS Sektorkomitee Managementsysteme (Vorsitz) / Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)
11	DAkKS Sektorkomitee Personenzertifizierung (Vorsitz) / Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)
12	DAkKS Sektorkomitee Sicherheits-Certifikat-Contractoren (SCC) (Vorsitz)
13	DNV GL Group
14	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS, Leitung Abteilung 6)
15	Deutsche Gesellschaft für Qualität e. V. (DGQ)
16	Deutsche Gesellschaft für Zerstörungsfreie Prüfung e. V. (DGZfP)
17	Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Managementsystemen DQS GmbH
18	Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e. V. (DVGW)
19	Deutscher Verband für Schweißen und verwandte Verfahren e. V. (DVS)
20	Institut für Sachverständigenwesen e. V. (IfS)
21	Mineralölwirtschaftsverband e. V. (MWV) / Deutsche Wissenschaftliche Gesellschaft für Erdöl, Erdgas und Kohle e. V. (DGMK)
22	Sikos GmbH
23	Umweltgutachterausschuss (UGA)
24	Verband Beratender Ingenieure (VBI)
25	Verband akkreditierter Zertifizierungsgesellschaften e. V. (VAZ)
26	Verband der Automobilindustrie e. V. (VDA)
27	Verband der TÜV e. V. (VdTÜV)
28	Verband der TÜV e. V. (VdTÜV)
29	Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (ZLG)
30	Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS)
31	Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
32	Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)

- Fachbeirat 7 Horizontale Fragen

	Entsendende Stelle
1	Fachbeirat 1
2	Fachbeirat 1
3	Fachbeirat 2
4	Fachbeirat 2
5	Fachbeirat 3
6	Fachbeirat 3
7	Fachbeirat 4.1
8	Fachbeirat 4.1
9	Fachbeirat 4.2
10	Fachbeirat 4.2
11	Fachbeirat 5
12	Fachbeirat 5
13	Fachbeirat 6
14	Fachbeirat 6
15	Befugnis erteilende Behörden
16	Befugnis erteilende Behörden
17	DAkKS
18	DAkKS
19	BAM Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung

--



## Literaturverzeichnis Ökonomische Evaluation der DAkKS

- Gesamte Rechtsvorschrift für Akkreditierungsgesetz 2012, vom Fassung vom 16.06.2014: Langtitel Bundesgesetz über die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen (Akkreditierungsgesetz 2012 – AkkG 2012).
- Akkreditierungsgebührenverordnung –, vom KONSOLIDIERTE FASSUNG: Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über die Verwaltungsabgaben für die nach dem Akkreditierungsgesetz durchzuführenden Amtshandlungen.
- Zentrale Informationsveranstaltung für alle Konformitätsbewertungsstellen. Aufbau der nationalen Akkreditierungsstelle. Zusammenarbeit der DAkKS mit den KBS – wichtige Prozesse (2010). Unter Mitarbeit von R. Egnér. Berlin.
- DAkKS news. Newsletter der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (2013) (Ausgabe 2).
- REPORT OF THE ACCREDIA DIRECTIVE COUNCIL FOR THE YEAR 2013 (2013).
182. Verordnung: Aufhebung von Verordnungen betreffend die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen (2014). In: *BUNDESGESETZBLATT FÜR DIE REPUBLIK ÖSTERREICH* 2014 (Teil II). Online verfügbar unter [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at), zuletzt geprüft am 14.09.2015.
- Elenco norme e documenti di riferimento per l'accreditamento dei Laboratori di Taratura e dei Produttori di materiali di Riferimento (2014).
- ACCREDIA (Hg.) (21.04.215): Application for recognition for a new conformity assessment scheme (CAS) for to be submitted for accreditation.
- ACCREDIA (Hg.) (o.J.): Quality is your Trust.
- ACCREDIA (Hg.) (2009): Annual Report 2009. Report of the ACCREDIA Board of Directors. Data at December 31, 2009. Rom.
- ACCREDIA (Hg.) (2010): DELIBERA DEL COMITATO SETTORIALE DI ACCREDITAMENTO CERTIFICAZIONE E ISPEZIONE DEL 03 NOVEMBRE 2010.
- ACCREDIA (Hg.) (2010): Report of the Accredia Board of Directors for 2010. Rom.
- ACCREDIA (Hg.) (2010): Organisation models, safety in the workplace and voluntary standards: the law and the magistrates open new frontiers.
- ACCREDIA (Hg.) (2011): Relazione annuale 2011. RELAZIONE DEL CONSIGLIO DIRETTIVO ACCREDIA SULL'ESERCIZIO 2011. Dati al 31 dicembre 2011). Rom.
- ACCREDIA (Hg.) (2012): Relazione annuale.
- ACCREDIA (Hg.) (2013): Accreditation Price List (TA-00).
- ACCREDIA (Hg.) (2014): Annual Report 2014. REPORT OF THE ACCREDIA DIRECTIVE COUNCIL FOR THE YEAR 2014. Data at December 31, 2014. Rom.
- ACCREDIA (Hg.) (2014): I riferimenti all'accreditamento e alla certificazione nelle richieste di offerta e nei bandi di gara.
- ACCREDIA (Hg.) (2014): Regulation for the accreditation of Certification and Inspection Bodies – General Requirements.

- ACCREDIA (Hg.) (2014): Regulation for the accreditation of management system Certification Bodies.
- ACCREDIA (Hg.) (2014): Regulation for the accreditation of Personnel Certification Bodies.
- ACCREDIA (Hg.) (2014): Regulation for the accreditation of product Certification Bodies.
- ACCREDIA (Hg.) (2014): ACCREDIA Department of Certification and Inspection – Circular N° 16/2014 Informative, regarding accreditation for the EMAS scheme.
- ACCREDIA (Hg.) (2014): Procedure for the application of "Cross Frontier" accreditation.
- ACCREDIA (Hg.) (2014): Application for Accreditation.
- ACCREDIA (Hg.) (2014): Application for Extension of Accreditation.
- ACCREDIA (Hg.) (2015): Procedure for setting up new accreditation schemes.
- ACCREDIA (Hg.) (2015): Procedure for setting up the accreditation of new conformity assessment schemes.
- ACCREDIA (Hg.) (2015): Application for Accreditation for Certification Bodies.
- ACCREDIA (Hg.) (2015): Reissuance of test reports when the trade name / trademark of the tested product has changed.
- AkkStelleG: Akkreditierungsstellengesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2625), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 82 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.
- Barz, Norbert (2010): Die DAkKS – Akkreditierung aus einer Hand. Hg. v. KAN - Kommission Arbeitsschutz und Normung. Online verfügbar unter <http://www.kan.de/publikationen/kanbrief/kampagne-risiko-raus/die-dakks-akkreditierung-aus-einer-hand/>.
- Barz, Norbert; Dieser, Oliver; Valbuena, Andrea (2013): Akkreditierung als Instrument der Kompetenzbestätigung. Die Aufgaben und Arbeitsweise der DAkKS als nationale Akkreditierungsstelle.
- BIS Department for Business Innovation & Skills (Hg.) (2012): Conformity Assessment and Accreditation policy in the United Kingdom.
- Bundesministerium der Justiz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH (Hg.) (2009): Verordnung über die Beleihung der Akkreditierungsstelle nach dem Akkreditierungsstellengesetz (AkkStelleGBeleihungsverordnung - AkkStelleGBV).
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): Akkreditierung Austria. Akkreditierung Austria. Online verfügbar unter <http://www.bmfwf.gv.at/TechnikUndVermessung/Akkreditierung/Seiten/AkkreditierungsstellePIZ.aspx>, zuletzt geprüft am 14.09.2015.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): Akkreditierung Studie zur wirtschaftlichen Bedeutung der Akkreditierung für die österreichische Wirtschaft. KMU Forschung Austria-Austrian Institute for SME Research. Wien.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): Akkreditierung von Kalibrierstellen. Akkreditierung Austria. Online verfügbar unter

- <http://www.bmfwf.gv.at/TechnikUndVermessung/Akkreditierung/Seiten/AkkreditierungvonKalibrierstellen.aspx>, zuletzt geprüft am 14.09.2015.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen. Akkreditierung Austria. Online verfügbar unter <http://www.bmfwf.gv.at/TechnikUndVermessung/Akkreditierung/Seiten/AkkreditierungvonPIZStellen.aspx>, zuletzt geprüft am 14.09.2015.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): Akkreditierungsverfahren. Akkreditierung Austria. Online verfügbar unter <http://www.bmfwf.gv.at/TechnikUndVermessung/Akkreditierung/Seiten/AkkreditierungsverfahrenPIZ.aspx#Akkreditierung%20von%20Pr%c3%bcf-%20und%20Inspektionsstellen>, zuletzt geprüft am 14.09.2015.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): Entwicklung der Akkreditierungen pro Jahr. Akkreditierung Austria.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): Entwicklung der Akkreditierungen pro Jahr -Tabelle. Akkreditierung Austria.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): Jahresabschluss und Statistik. Akkreditierung Austria. Online verfügbar unter <http://www.bmfwf.gv.at/TechnikUndVermessung/Akkreditierung/Seiten/StatistikundJahresabschluss.aspx>, zuletzt geprüft am 14.09.2015.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): Leitfaden Eignungsprüfungen. Akkreditierung Austria.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.): ORGANIGRAMM des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.) (2012): Das AkkG 2012. rechtliche Grundlagen. Akkreditierung Austria. Online verfügbar unter [http://www.austrolab.at/files/1\\_AkkG2012\\_bmwfj\\_121212.pdf](http://www.austrolab.at/files/1_AkkG2012_bmwfj_121212.pdf), zuletzt geprüft am 14.09.2015.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Österreich (Hg.) (2014): Performed Accreditation assessments/ year. Akkreditierung Austria.
- cofrac (Hg.) (2008): Annual Report 2008.
- cofrac (Hg.) (2013): Annual Report 2013.
- cofrac (Hg.) (2014): Annual Report 2014.
- DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (Hg.) (2011): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2010 bis 31.12.2010. Lagebericht für das Geschäftsjahr vom 01.01.2010 bis 31.12.2010. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.dakks.de/sites/default/files/shareddocs/Jahr\\_abschl2010\\_0.pdf](http://www.dakks.de/sites/default/files/shareddocs/Jahr_abschl2010_0.pdf).
- DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (Hg.) (2012): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2011 bis 31.12.2011. Lagebericht. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.dakks.de/sites/default/files/shareddocs/Sonstiges/DAkKS-Jahresabschluss%202011.pdf>.

- DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (Hg.) (2012): Public Corporate Governance Bericht 2011. Berlin.
- DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (Hg.) (2013): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2012 bis zum 31.12.2012. Lagebericht. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.dakks.de/sites/default/files/shareddocs/Sonstiges/dakks-ja\\_2012.pdf](http://www.dakks.de/sites/default/files/shareddocs/Sonstiges/dakks-ja_2012.pdf).
- DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (Hg.) (2013): Public Corporate Governance Bericht 2012. Berlin.
- DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (Hg.) (2014): Public Corporate Governance Bericht 2014.
- DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (Hg.) (2014): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013. Lagebericht. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.dakks.de/sites/default/files/shareddocs/Sonstiges/dakks-jahresabschluss-2013.pdf>.
- DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (Hg.) (2014): Public Corporate Governance Bericht 2013. Berlin.
- DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (Hg.) (2015): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2014. Lagebericht. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.dakks.de/sites/default/files/shareddocs/Sonstiges/dakks-ja\\_2014.pdf](http://www.dakks.de/sites/default/files/shareddocs/Sonstiges/dakks-ja_2014.pdf)
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.): Einstufung und Behandlung von Abweichungen. 21.12.2010 (78 SD 001).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.): Kostenbeispiel: Erst- oder Reakkreditierung.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.): Kostenbeispiel: Erst- oder Reakkreditierung.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.): Kostenbeispiel: Erst- oder Reakkreditierung.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.): Kostenbeispiel: Erst- oder Reakkreditierung.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.): Kostenbeispiel: Überwachung.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.): Kostenbeispiel: Überwachung.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.): Rahmenprogramm für die Schulung von Begutachtern in Akkreditierungsverfahren (62-SD-002).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2010): Akkreditierung und Notifizierung in Deutschland ab 2010. Online verfügbar unter [http://www.vmpa.de/doc/prozess\\_der\\_akkreditierung.pdf](http://www.vmpa.de/doc/prozess_der_akkreditierung.pdf).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2011): Corporate Governance Bericht.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2011): DAkKS Beschwerdeverfahren (71 SD 0 009).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2012): Corporate Governance Bericht 2012.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2012): Allgemeine Regeln zur Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen (71 SD 0 001/ Rev. 1.3).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2012): Regeln zum Begutachterwesen (71 SD 0 008/Rev. 1.1).

- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2013): Gebührenordnung für die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen - KBS - (Laboratorien, Inspektionsstellen und Zertifizierungsstellen) im Ausland für Länder außerhalb der Gültigkeit der EU-Verordnung 765/2008 (71 SD 001/ Rev 1.2).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2013): Einbeziehung von Eignungsprüfungen in die Akkreditierung (71 SD 0 010/Rev. 1.1).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2013): DAkkS strukturiert Abteilungen neu.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2013): Bundesgebührengesetz in Kraft getreten.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2013): Allgemeine Regeln für die Akkreditierung im Bereich Medizinprodukte (71 SD 3 016/Rev. 1.2).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (31.10.2013): Entwicklungsperspektiven der Konformitätsbewertung und Akkreditierung in Deutschland. Pressemitteilung.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Februar 2014): Kostenverordnung der Akkreditierungsstelle. AkkStelleKostV.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2014): Kostenerhebung bei Akkreditierungsverfahren.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2014): Geltungsdauer von "Alt-Akkreditierungen". Ablauf der Übergangsbestimmung kann Konsequenzen für Zertifikate haben. Internet.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2014): DAkkS setzt auf elektronisches Dokumentenmanagementsystem.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2014): Befristung von Akkreditierungsbescheiden: DAkkS geht in Berufung.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2014): DAkkS erfolgreich durch EA evaluiert.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2014): DAkkS nimmt Standard "MAAS-BGW" in Akkreditierungen auf. Arbeitsschutz.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2015): Aufnahme neuer Konformitätsbewertungsprogramme.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2015): Liste DAkkS – Regelwerk (71 SD 0 000).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2015): Ende der Übergangsfrist sorgt für noch mehr Transparenz.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2015): Abbruch von Begutachtungen (71 SD 0 017/Rev. 1.0).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2015): Ergebnisse der Kundenbefragung 2014/15.
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2015): Aufnahme neuer Akkreditierungsaktivitäten und Konformitätsbewertungsprogramme (71 SD 0 016/Rev. 1.1).
- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2015): DAkkS stellt neues Überwachungskonzept vor.

- Deutsche Akkreditierungsstelle (Hg.) (2015): Seit einem Jahr DAkKS-Gezwitscher auf Twitter.
- DIN (Hg.) (2015): DIN und DAkKS vereinbaren Kooperation. Online verfügbar unter <http://www.din.de/cmd?level=tpl-artikel&cmstextid=234756&bcrumblevel=1&languageid=de>.
- Ensthaler, Jürgen; Bock, Leonie; Strübbe, Kai (2007): Zertifizierung und Akkreditierung technischer Produkte. Ein Handlungsleitfaden für Unternehmen. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Hans-Eric Holmqvist, Director-General, SWEDAC (2005): Horizontal activities in Sweden.
- Hönnerscheid, A. (2015): Neues aus der DAkKS: Neues Überwachungskonzept bei Akkreditierungen. Hintergründe, Eckdaten und Fahrplan. Vorbehalt. Akkreditierungskonferenz 2015. DAkKS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH. Berlin, 10.06.2015.
- Klinkner, Roman; Giese, Georg; Kwart, Marion (2012): Nachlese DAkKS-aktuell.
- Klinkner, Roman; Holzmann, Britta (2011): Anfangsschwierigkeiten oder Dauerzustand? In: *Nachrichten aus der Chemie* 59, S. 550–551.
- Klinkner & Partner (Hg.) (2011): Umfrage: Ein Jahr DAkKS! Wo steht die Labor-Akkreditierung heute?
- Klinkner & Partner (Hg.) (2015): Gebührenordnung zur Akkreditierung in wesentlichen Teilen rechtswidrig und nichtig?
- Klinkner & Partner (Hg.) (2015): Gerichtlich prüfen lassen: DAkKS-Finanzierungspraxis. Online verfügbar unter <http://www.klinkner.de/hinweise/2983gerichtlichpruefendakksfinanzierungspraxis>.
- Klinkner & Partner (Hg.) (2015): DAkKS fordert jetzt Eignungsprüfungspläne. Online verfügbar unter <http://www.klinkner.de/newsletter/3285dakksfordertjetzeignungspruefungsplaene>.
- Quaas, Michael (2015): Gebührenordnung zur Akkreditierung in wesentlichen Teilen rechtswidrig und nichtig ? Richtungsweisendes Ergebnis eines vom VUP beauftragten Rechtsgutachtens. Hg. v. VUP Deutscher Verband unabhängiger Prüflabore. Online verfügbar unter [http://www.vup.de/artikel\\_druck.php?id=1533](http://www.vup.de/artikel_druck.php?id=1533).
- QZ-online.de Portal für Qualitätsmanagement (Hg.) (2014): DAkKS führt Vorkasse ein. Online verfügbar unter <http://www.qz-online.de/news/uebersicht/artikel/dakks-fuehrt-vorkasse-ein-834369.html>.
- SINCERT (Hg.) (2009): ANNUAL REPORT FOR THE YEAR 2008. data as of 31.12.2008. Mailand.
- SKOPOS (Hg.) (2015): Kundenzufriedenheitsbefragung 2014/2015. Eine Studie für die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH.
- Steinhorst, Andreas (2012): Stellung und Aufgaben der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkKS). In: *Onkologie*.
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.): Evaluation of Swedac's independence (Doc. No. 1578).

- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.): Knowledge Creates Confidence (Info 13:03).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.): Swedac's strategy 2015-2017.
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.): Swedac's work protects the environment (SEWDAC Newsletter, December 2013).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2006): Certification of occupational health and safety (INFO 06:4).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2007): Regulations and general guidelines for accreditation of evaluation facilities evaluating IT-security (STAFS 2007:20).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2007): Regulations and General Guidelines for Accredited Bodies that Certify Management Systems. Consolidated version (2007:13).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2010): Regulations and General Guidelines (STAFS 2010:10) on Accreditation (STAFS 2010:10).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2011): Regulations and General Guidelines (STAFS 2011:35) for the Accreditation of Reference Material Producers.
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2011): Regulations and General Guidelines for accreditation of inspection bodies (STAFS 2011:18).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2011): Regulations and General Guidelines for notified bodies (STAFS 2011:5).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2011): Regulations and General Guidelines for the Accreditation of Laboratories (STAFS 2011:33).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2011): Regulations on changes to the Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment's regulations and general guidelines (STAFS 2010:10) on accreditation (STAFS 2011:29).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (2011): The accreditation process – how accreditation works. Version 8 (SWEDAC DOC 07:10).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (12.04.2012): Swedac passed EA's peer review. Online verfügbar unter <http://www.swedac.se/en/News/SwedacpassedEAspeerreview/>, zuletzt geprüft am 02.09.2015.
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2013): An authority for quality and safety (INFO 13:13).

- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2013): Regulations and General Guidelines for Accreditation of Bodies that Certify Persons (STAFS 2013:6).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2013): Regulations and General Guidelines for Accreditation of Bodies that Certify Products (STAFS 2013:5).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2014): Financing. Online verfügbar unter <http://www.swedac.se/en/AboutSwedac/AboutSwedac/Financing/>, zuletzt aktualisiert am 08.09.2015.
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2014): Our Environmental Tasks (INFO 14:3).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2014): Swedac's policy for the participation of accredited laboratories and inspection bodies in proficiency testing schemes. Edition 9 (SWEDAC DOC 06:9).
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (2015): Allgemeine Informationen.
- SWEDAC-Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (Hg.) (2015): Appropriation directions and strategy. Online verfügbar unter <http://www.swedac.se/en/AboutSwedac/AboutSwedac/Appropriationdirections/>, zuletzt aktualisiert am 08.09.2015.
- technopolis group; DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hg.) (2013): Entwicklungsperspektiven der Konformitätsbewertung und Akkreditierung in Deutschland. Zusammenfassung. Studie im Auftrag des BMWi. Online verfügbar unter [www.technopolis-group.com](http://www.technopolis-group.com).
- United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.): Accreditation Agreement. Vorlage für Vertrag/Auftrag zur Akkreditierung.
- United Kingdom Accreditation Service (UKAS): Accreditation Matters. A Briefing for Policy Makers (Issue 9).
- United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.): Accreditation of Management System Certification (TM 1033 Issue 2).
- United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.): Development of New Areas of Accreditation (DEV 1003 Issue 1).
- United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.): The Route to Accreditation (ACC 1004 Issue No: 1).
- United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.) (2010): Do your inspection services meet your requirements? Inspection brochure.
- United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (2011): POLICY ADVISORY FORUM Terms of Reference (CPM 1050 Issue No: 8 (Annex 1 amended March 2015)).
- United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.) (2012): Is the laboratory you commission for your testing technically competent? Testing brochure.
- United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.) (2013): Annual Report 2012/13. Feltham.



United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.) (2014): Corporate Brochure. Feltham.

United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.) (2014): Why leave your certification to chance? Certification brochure.

United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.) (2015): Standard Terms of Business. (Effective from 1st April 2015) (FIN 1001 Issue No: 11).

United Kingdom Accreditation Service (UKAS) (Hg.) (2015): United Kingdom Accreditation Service – Training 2015. Training brochure. Feltham. Verfügbar unter: [https://www.ukas.com/download/general\\_documents/UKAS%20Training%20Brochure%202015.pdf](https://www.ukas.com/download/general_documents/UKAS%20Training%20Brochure%202015.pdf).

United Kingdom Accreditation Service (UKAS); BSI (Hg.) (2013): Standards and accreditation. Tools for delivering better regulation.

Wisser, Sascha (2010): Vorstellung der nationalen Akkreditierungsstelle – was ändert sich für die Laboratorien? Hg. v. DAkkS - Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH. Online verfügbar unter [http://www.iswa.uni-stuttgart.de/ch/aqs/pdf/JT10-DAkkS\\_Wisser.pdf](http://www.iswa.uni-stuttgart.de/ch/aqs/pdf/JT10-DAkkS_Wisser.pdf).



## SWOT-Analyse im Detail

Stärken	Schwächen
<p><b>Mensch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kundenzufriedenheit bezüglich der Vertrauenswürdigkeit, Qualität, Kompetenz und Freundlichkeit</li> <li>- kompetente Mitarbeiter</li> <li>- Gutes Image generell</li> </ul> <p><b>Technik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abdeckung zentraler Akkreditierungsbereiche durch Sektoren</li> <li>- Internationale Anerkennung (EA Peer Review und Mitglied in internationalen Gremien u.a. ILAC)</li> <li>- fester Kundenstamm (über ca. 4000 Akkreditierung werden betreut)</li> <li>- Transparenz der Aktivitäten gewährleistet durch umfassende Berichterstattung (Jahresbereiche, Public Corporate Governance Berichte, Datenbank der akkreditierten KBS)</li> <li>- Orientierung an Public Corporate Governance Kodex des Bundes</li> <li>- Stabile Antragszahlen bisher für die Akkreditierung</li> <li>- Erträge wurden weitgehend kontinuierlich gesteigert seit der Gründung der DAkKS</li> <li>- Regeln zur Akkreditierung sind definiert und dokumentiert und werden bei Kritik auch überarbeitet (Kompromissfähigkeit z.B. bzgl. BeB)</li> <li>- klar bestimmte Regeln für Akkreditierungsgebühren als Grundlage für DAkKS- Leistungserstellung und Rechnungslegung ggü. KBS vorhanden</li> <li>- umfangreicher Pool aus erfahrenen Begutachtern</li> <li>- Erfahrungen in Bereich der Weiterbildung/ Qualifizierung der Begutachter</li> <li>- (nach Anlaufschwierigkeiten) moderne Verwaltungssoftware vorhanden</li> </ul> <p><b>Organisation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einbindung des Bundes, Länder sowie Industrie als Gesellschafter sichergestellt</li> <li>- Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben (sowie Fachaufsicht der Ministerien) durch AKB und Aufsichtsrat gewährleistet</li> <li>- Arbeit der DAkKS folgt 3 Grundprinzipien (Unparteilichkeit, Vertraulichkeit und Staatliche Aufsicht)</li> <li>- Einbindung der Anspruchsgruppen in die Regelfindung über Akkreditierungsbeirat und Sektorenkomitees sichergestellt und getrennt von operativer Akkreditierung (DAkKS bringt praktisches Wissen mit ein)</li> <li>- interne Review- und Entwicklungsprozesse erstmals umgesetzt (Klausurtagung, Strategieentwicklung, Kundenbefragung)</li> <li>- moderne Verwaltungsstrukturen mit betriebswirtschaftlicher Orientierung und gleichzeitig Berücksichtigung öffentlicher Anforderungen (bietet Flexibilität)</li> <li>- Partnerschaften mit öffentlichen Einrichtungen, Verbänden und NGOs bestehen z.B. DIN e.V.</li> <li>- Gesellschafterform entspricht auch der Organisation vieler anderer Akkreditierungsstellen in EU und erfüllt Anforderungen an nationale Akkreditierungsstelle</li> <li>- Beteiligung der Wirtschaft stellt betriebswirtschaftliche Orientierung sicher</li> <li>- Regelungen zu Gremienbesetzung und Aufgaben sowie Strukturen und Prozesse sind definiert</li> <li>- effiziente Umsetzung der hoheitlichen Aufgabe wird durch Organisationsstruktur ermöglicht</li> </ul>	<p><b>Mensch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kundenzufriedenheit gering bzgl. Dauer der Akkreditierungsprozesse, hoher Verwaltungsaufwand, Erreichbarkeit der DAkKS, Reaktionsgeschwindigkeit, Flexibilität, Termintreue, Transparenz der Zuständigkeit, Preise, Bereitstellung von Informationen</li> <li>- unterschiedliche Interessenschwerpunkte bei öffentlichen und privaten Gesellschaftern</li> <li>- Geschäftsführer wird als „Fremdkörper“ wahrgenommen wg. Verwaltungshintergrund (Zusammenarbeit zwischen Geschäftsführung und Gesellschaftern ist zu verbessern)</li> <li>- Konflikt hoheitlicher Aufgaben vs. Kundenorientierung</li> </ul> <p><b>Technik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kritik an Doppelüberprüfungen und Begutachtungen durch Konkurrenten wird geäußert</li> <li>- bisher nur Fehlbeiträge (außer 2012)</li> <li>- geringer Beitrag des Drittlandsgeschäfts</li> <li>- Kritik an Vorgehen bei Begutachterzuteilung und Bestimmung der Anzahl an Begutachtungstagen bei Akkreditierungen</li> <li>- Absprache der Begutachter im Akkreditierungsprozess wird kritisiert</li> <li>- lange Entscheidungsfindungsprozesse im Akkreditierungsprozess</li> <li>- formale und komplexe Verfahren bei Akkreditierung</li> <li>- neue Verwaltungssoftware mit Problemen behaftet v.a. Schnittstellen zu anderen Programmen</li> <li>- langwierige Regelungsfindungsprozesse</li> </ul> <p><b>Organisation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aufwendige Prozesse und Strukturen</li> <li>- hohe Kosten und kostenintensive Akkreditierung (u.a. Personalkosten und Begutachterkosten sowie Beratungsleistungen)</li> <li>- kein System zur Vermeidung von Doppelbegutachtungen</li> <li>- Abstimmung mit BeB zur Vermeidung von Doppelbegutachtungen ist zu verbessern</li> <li>- hohe Zahl an Gremien, Organisationseinheiten: hoher Abstimmungs- und Koordinationsaufwand z.B. bedingt durch Teilakkreditierungsausschüsse</li> <li>- Sektorenstruktur der Abteilungen international eher eine Ausnahme</li> <li>- Aufgaben und Besetzung des DAkKS-Beirats sind nicht klar abgegrenzt</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- interne Review- und Entwicklungsprozesse sind nicht dauerhaft verankert und Nutzung der Review Ergebnisse nicht klargestellt</li> <li>- Hohe Anzahl an Schnittstellen: führt ggf. zu Abstimmungsaufwand und -problemen</li> <li>- keine Plausibilitätsabschätzungen zu Aufwand, Dauer von Akkreditierungsprozessen</li> </ul>

Abbildung 14: SWOT-Analyse Teil 1: Stärken und Schwächen

Chancen	Risiken
<p><b>Mensch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geschäftsführer aus Wirtschaft kann Interessenkonflikte der Gesellschafter ggf. entschärfen und Unzufriedenheit der Wirtschaft verringern</li> <li>- Balance zwischen kostendeckender Leistungserstellung und Kundenorientierung schaffen</li> <li>- Ausschluss der Wirtschaft als Gesellschafter verringert das Konfliktpotenzial zwischen Gesellschaftern</li> </ul> <p><b>Technik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedarf nach Akkreditierung nimmt weiter zu</li> <li>- Neue Akkreditierungsbereiche werden deutlich</li> <li>- Rückgang der KBS z.B. durch Unternehmenszusammenschlüsse führt zu einer geringeren Kundenanzahl: bei DAkKS können ggf. Synergieeffekte entstehen und Aufwand für Akkreditierung kann verringert werden</li> <li>- internationale Bedeutung der Akkreditierung nimmt weiter zu (z.B. für transatlantisches Freihandelsabkommen)</li> <li>- Kritik der Gesellschafter/ Aufsichtsrats ist konstruktiv aufzugreifen und umzusetzen</li> <li>- Koordination und Zusammenarbeit mit BeB verbessern, um Doppelbegutachtungen zu verhindern</li> <li>- Ausbau Drittland- und Schulungs-/Seminargeschäft</li> <li>- Markt- und Umfeldsanalysen nutzen, um Prognosen über Entwicklung der KBS und Akkreditierungsmarkt in Deutschland und genauere internationale zu erhalten und DAkKS entsprechend weiter zu entwickeln</li> <li>- Umstellung auf elektronische Datenverwaltung weiter fortsetzen, um administrative Prozesse zu vereinfachen</li> </ul> <p><b>Organisation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Umstellung des Überwachungsprozesses</li> <li>- Überarbeitung der Gebührenordnung</li> <li>- alternative Organisationsform ohne privaten Gesellschafter</li> <li>- funktionsorientierte Organisationsstruktur <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vereinfachung der internationalen Zusammenarbeit möglich</li> <li>- durch Verringerung von Sektorenkomitees ggf. Reduzierung von Abstimmungs- und Koordinationsaufwand</li> <li>- Zusammenarbeit zwischen Akkreditierungsbeirat und Sektorenkomitees vereinfachen</li> </ul> </li> <li>- Abschaffung redundanter Strukturen z.B. DAkKS-Beirat</li> <li>- Kundenbefragung und Strategieentwicklung kontinuierlich umsetzen (kontinuierliche Entwicklung ermöglichen)</li> <li>- ggf. neue Impulse durch Geschäftsführerwechsel möglich</li> <li>- Dienstleistungsorientierung steigern</li> <li>- Prozessorientierung steigern durch funktionsorientierte Organisationsstruktur ausgerichtet nach Akkreditierungsphasen</li> <li>- Verschlankeung der Entscheidungsfindung durch Umstellung der Entscheidungsfindungsprozesse in Teilakkreditierungsausschüssen (Formalisten der Prozesse abbauen)</li> <li>- Akkreditierungsregeln umstrukturieren: allgemeine und spezifische Anforderungen definieren, um Doppelbegutachtungen innerhalb der DAkKS zu verhindern</li> </ul>	<p><b>Mensch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bei Geschäftsführerwechsel: Vorrang für Kostendeckung vor der Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe und zu starker Fokus auf Dienstleistungsorientierung</li> <li>- Qualität der Akkreditierung lässt nach</li> <li>- Fehlbeiträge anstatt Gewinne werden erwirtschaftet -&gt; ggf. weitere Zuschüsse der Gesellschafter erforderlich (ggf. plötzlicher Austritt des privaten Gesellschafters möglich)</li> <li>- zunehmende internationale Bedeutung der Akkreditierung führt ggf. zu höheren Qualitätsanforderungen an Akkreditierung bzw. DAkKS</li> <li>- Anzahl an Akkreditierungen sinkt -&gt; ggf. reduzierte Erträge der DAkKS: Jahresfehlbeiträge sind möglich</li> <li>- weitere Doppelbegutachtungen oder Begutachtungen durch KBS-Konkurrenten-&gt; Prinzip der Unparteilichkeit gefährdet</li> <li>- Befristung der Akkreditierung wird als unzulässig eingestuft (Urteil)</li> </ul> <p><b>Technik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bei Geschäftsführerwechsel: Vorrang für Kostendeckung vor der Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe und zu starker Fokus auf Dienstleistungsorientierung</li> <li>- Qualität der Akkreditierung lässt nach</li> <li>- Fehlbeiträge anstatt Gewinne werden erwirtschaftet -&gt; ggf. weitere Zuschüsse der Gesellschafter erforderlich (ggf. plötzlicher Austritt des privaten Gesellschafters möglich)</li> <li>- zunehmende internationale Bedeutung der Akkreditierung führt ggf. zu höheren Qualitätsanforderungen an Akkreditierung bzw. DAkKS</li> <li>- Anzahl an Akkreditierungen sinkt -&gt; ggf. reduzierte Erträge der DAkKS: Jahresfehlbeiträge sind möglich</li> <li>- weitere Doppelbegutachtungen oder Begutachtungen durch KBS-Konkurrenten-&gt; Prinzip der Unparteilichkeit gefährdet</li> <li>- Befristung der Akkreditierung wird als unzulässig eingestuft (Urteil)</li> </ul> <p><b>Organisation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peer Review durch EA erneut erforderlich (mittelfristig)</li> <li>- Rückgang KBS -&gt; weniger Kunden der DAkKS oder ggf. größere Kunden durch Zusammenschlüsse (mittelfristig)</li> <li>- Zusammenarbeit mit BeB bleibt problematisch -&gt; ggf. negative Auswirkungen auf Zufriedenheit der Kunden und Image der Akkreditierung in Deutschland</li> <li>- Einrichtung weiterer Sektorenkomitees erhöht den Abstimmungsaufwand und gegebenenfalls die Kosten der DAkKS</li> </ul>

**Abbildung 15 SWOT-Analyse Teil 2: Chancen und Risiken**

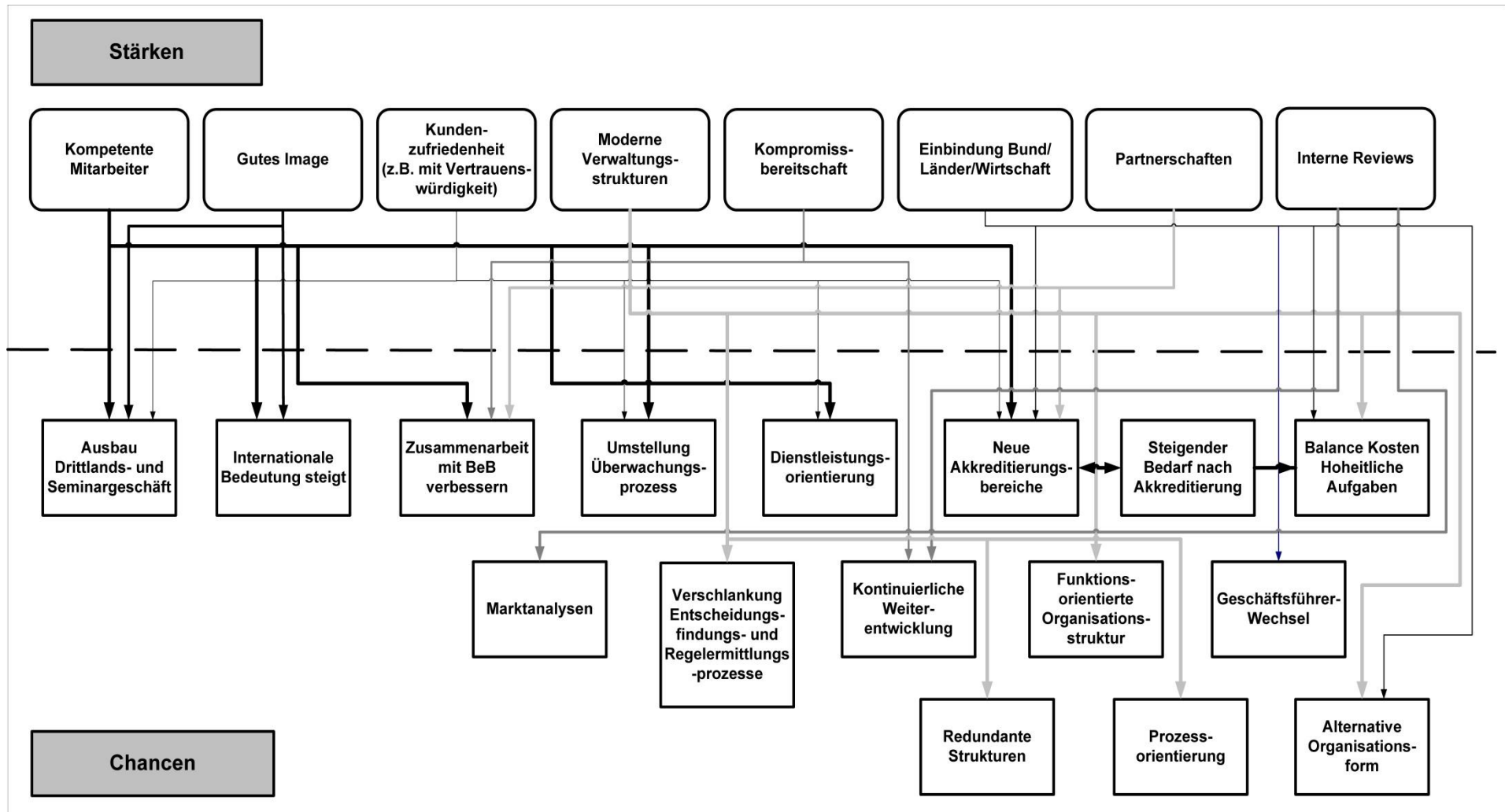


Abbildung 16: Zusammenhang Stärken und Chancen

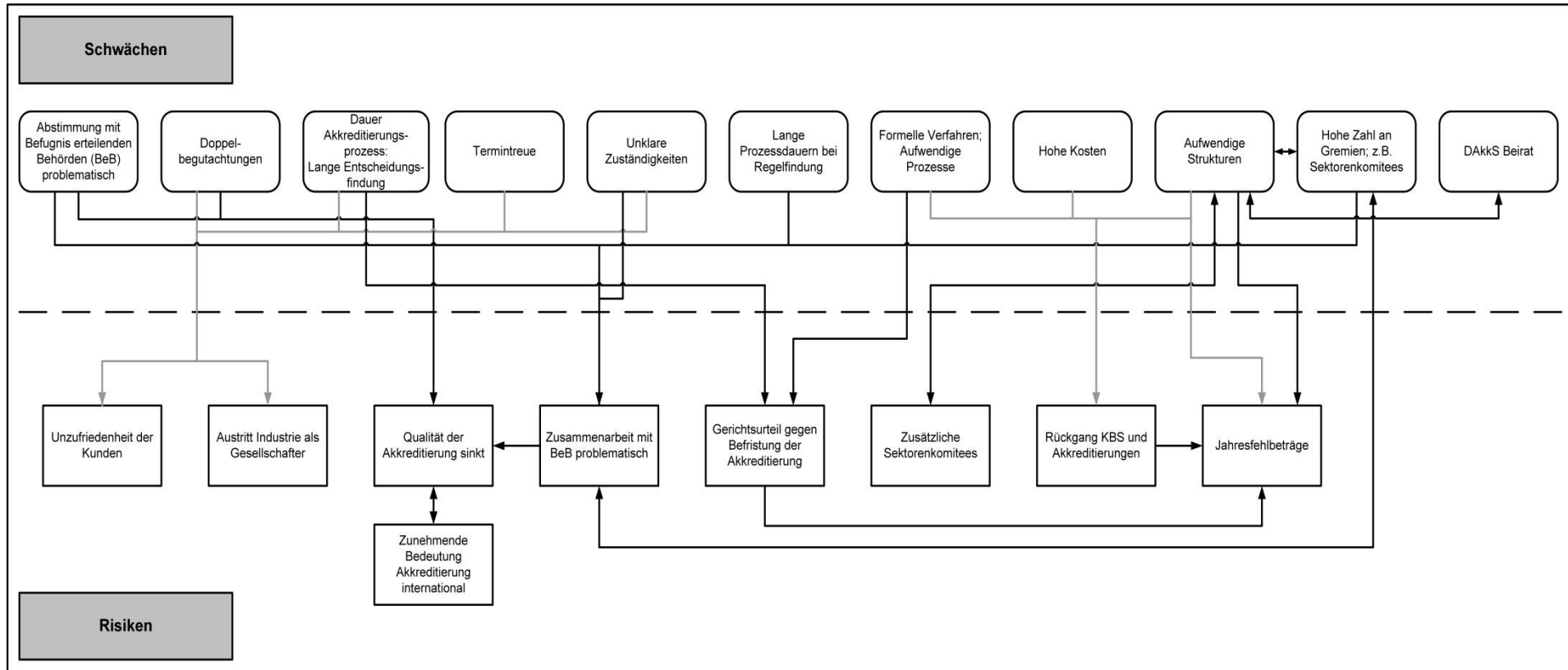


Abbildung 17: Zusammenhang Schwächen und Risiken