

VUP-Stellungnahme

Referentenentwurf - Erste Verordnung zur Änderung der Akkreditierungsstellengebühren-Verordnung

Grundsätzliche Positionierung

1. Zeitpunkt der Revision

Gemäß Bundesgebührengesetz (BGebG) sind festgelegte Gebühren mindestens alle 5 Jahre zu überprüfen und ggfs. anzupassen. Nun soll die Gebührenverordnung der Akkreditierungsstelle (AkkStelleGebV) bereits 3 Jahre nach Inkrafttreten (01.07.2018) revidiert und Gebührensätze angepasst werden. Es werden keine Gründe dafür dargelegt. Ob und inwieweit diese „Anpassung“ staatlicher Kosten in die Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit und gedämpfter Umsatzentwicklungen durch die Corona-Pandemie passt, wird kritisch in Frage gestellt.

- **Die Gründe der Revision sollten besser dargelegt und eine Verschiebung der Anpassung der AkkStelleGebV erwogen werden.**

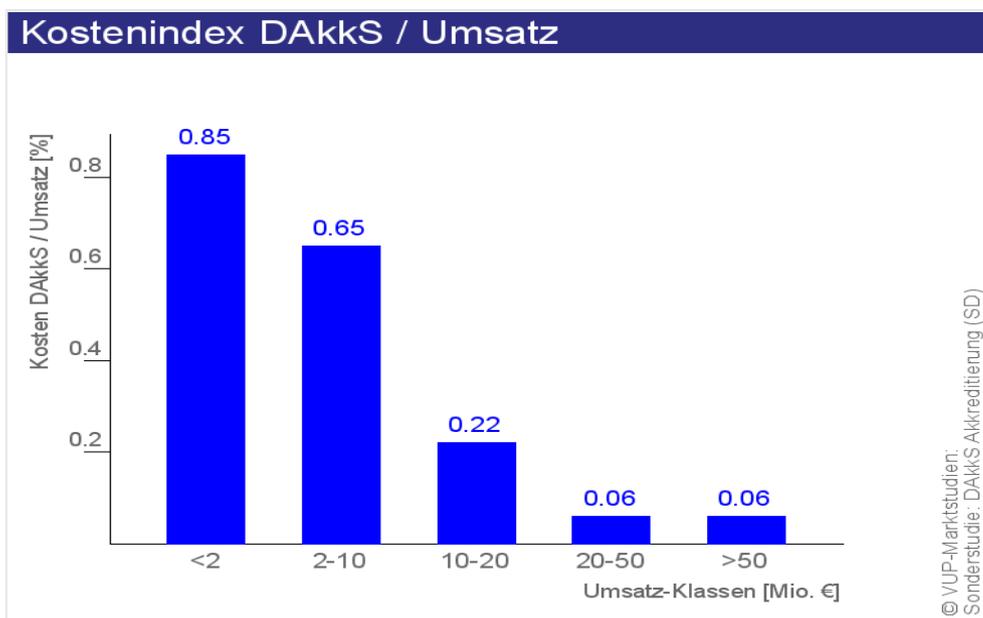
2. KMU-Betroffenheit

Die Konformitätsbewertungsbranche ist überwiegend klein und mittelständisch (KMU) geprägt, auch und gerade im Bereich der Labordienstleistungen. Dies zeigen auch Zahlen der DAkKS (2018, Antwort der Bundesregierung auf Anfrage der BT-Fraktion Bündnis90/die Grünen, BT-Drs.19/4732), wonach die meisten „Labor-Akkreditierungen“ (PL, ML, KL) in Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden gehalten werden.

Entgegen politischer Zusagen aus der Zeit der Verabschiedung der momentan gültigen AkkStelleGebV wurde keine Evaluation der Auswirkungen der DAkKS-Gebühren speziell auf KMU angestellt. Zwar ist zu vernehmen, dass der in der Begründung zur AkkStelleGebV (BAnz AT 13.12.2017) festgehaltene Evaluationsbericht zur (momentan geltenden) Gebührenverordnung fristgerecht vorgelegt wurde. Ob und inwieweit dieser Bericht den Aspekt der „KMU-Betroffenheit“ aufgreift, ist nicht bekannt.

Eigene Umfragen und Erhebungen des VUP weisen regelmäßig auf die spezifische Betroffenheit kleiner und mittelständischer Laboratorien durch die DAkKS-Kosten bzw. AkkStelleGebV hin. Im Rahmen eines „Benchmarking“ hat der VUP nun diese spezifische Betroffenheit nochmals im Detail analysiert. Datengrundlage für das „Benchmarking“ sind die Erhebungen, die der Verband seit 2017 in jedem Herbst durchführt und die sich an sämtliche in Deutschland niedergelassenen privaten Prüf- und Kalibrierlaboratorien richten. Dabei wurden Daten sowohl von zahlreichen kleineren und mittleren Unternehmen als auch von Multistandort-Laborunternehmen anonymisiert ausgewertet.

Die Sonderauswertung zeigt, dass kleine Laborunternehmen bezogen auf ihren Umsatz deutlich mehr für die externe Überwachung ihres Qualitätsmanagements aufwenden müssen als ihre großen Mitbewerber. So belaufen sich die Kosten der Akkreditierung bei Unternehmen der Umsatzklasse "unter 2 Mio. €" im Durchschnitt auf 0,85 % ihres Umsatzes. Hingegen ist die Klasse "ab 20 Mio.€" nur noch mit einem Bruchteil davon, mit 0,06 % durch die Gebühren der DAkKS belastet.



Quelle: VUP e.V., 2021, laufende Erhebungen im Rahmen VUP-Benchmarking

Der VUP bekräftigt in Zusammenhang mit der geplanten Änderung der AkkStelleGebV demnach seine Forderung, dass der Bund eine Neubewertung seines wirtschaftspolitischen und finanziellen Engagements für die Akkreditierung vornehmen muss. Dieses darf sich nicht nur auf die Ausübung der Fachaufsicht und die Verwaltung von Gesellschafteranteilen reduzieren.

- **Eine stärkere institutionelle und/oder Projektförderung der nationalen Akkreditierungsstelle sowie eine KMU-orientierte Ausgestaltung der AkkStelleGebV sind erforderlich.**

Ansatzpunkte dafür sind:

2.1 Investitionen

Laut Begründung zum Referentenentwurf werden rd. 550.000 €/a für Investitionen als ansetzbare Kosten angerechnet. Wünschenswert wäre, gerade die „Informationsbeziehungen“ zwischen DAkKS und den KBS einfach, sicher und v.a. auch digitaler zu gestalten, um den Aufwand für beide Seiten zu reduzieren. In dieser Richtung hatte der VUP ein „Online-Kundenportal“ vorgeschlagen. Diesbezüglich verweist der VUP auch auf das „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“, das Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Ferner bietet sich auch der weitere Ausbau von „remote-Begutachtungen“ mittels digitaler Unterstützung an.

- **Die notwendigen Investitionen gerade in die Digitalisierung ihrer Prozesse und Leistungen sollten nicht „gebührenfinanziert“, sondern durch gezielte Projekt- bzw. Sondermittel des BMWi bzw. Bundes finanziert werden.**

2.2 „Altschulden“

Die DAkKS GmbH hat zu ihrer Gründung „Anschubfinanzierungen“ von ihren Gesellschaftern erhalten, u.a. auch vom BMWi. Im Geschäftsjahr 2019 werden diese mit rd. 2,4 Mio.€ (als Rückstellungen) ausgewiesen. Im Geschäftsbericht des Jahres 2019 ist zudem festgehalten: *„In Abhängigkeit von der Entwicklung der Liquiditätskennzahlen und der Eigenkapitalquote plant die DAkKS, die zu ihrer Gründung geleistete Anschubfinanzierung im Rahmen einer verbindlichen Auszahlungsplanung an die Gesellschafter BDI und Bund zurückzuzahlen.“*

Ziel der Gebührenfestsetzung gemäß BGebG ist eigentlich die Kostendeckung für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen. Das Akkreditierungsrecht sieht ebenfalls keinen Gewinnerzielungszweck für Akkreditierungsstellen vor. Die DAkKS hat in den letzten Jahren allerdings regelmäßig Überschüsse erzielt (Quelle: Jahresberichte der DAkKS), welche insbesondere auch auf die Ablösung der „Altschulden“ zielen dürften.

- **Zumindest das BMWi sollte die DAkKS GmbH endgültig von ihren „Altschulden“ aus der Gründungsphase befreien.**

2.3 Vorschusszahlungen „Zug um Zug“

Zu einer KMU-freundlicheren Ausgestaltung der AkkStelleGebV gehört auch die Einführung einer Vorschusszahlung „Zug um Zug“, d.h. nach Fortschritt der Akkreditierungstätigkeit. Gerade hinsichtlich der Liquidität kleinerer Unternehmen ist nicht nachvollziehbar, dass diese eine quasi behördliche Verwaltungsleistung in bis zu fünfstelliger Höhe vorfinanzieren müssen. Dabei liegen Einforderung der Vorschusszahlung und Abschluss der Akkreditierungsleistung verfahrensbedingt regelmäßig mehrere Monate auseinander. Dagegen würde mit Vorschusszahlungen „Zug um Zug“ für die Kunden der DAkKS eine (vielfach geforderte) Information über den „Bearbeitungsstand“ des jeweiligen Verfahrens ermöglicht. Der Akkreditierungsstelle würde ihrerseits möglich, zielgenaue Vorschusszahlungen zu erheben, ohne die eigene Liquidität zu gefährden. Andere Rechtsbereiche und Gebührenverordnungen (des BMWi bzw. des BMF) kennen das Prinzip mehrmaliger Vorschusszahlungen (z.B. FMSAKostV, WSF-KostV).

- **Folgende Formulierung ist an geeigneter Stelle (z.B. §1 AkkStelleGebV) aufzunehmen: „Vorschusszahlungen gemäß §7 AkkStelleG werden mehrfach nach Bearbeitungsfortschritt erhoben.“**

2.4 Gebührenermäßigungen für KMU

§9 Bundesgebührengesetz (BGebG) erlaubt Gebührenermäßigungen und -befreiungen, aus Gründen des öffentlichen Interesses oder um auszuschließen, dass öffentliche Leistungen aufgrund der Gebührenhöhe nicht in Anspruch genommen werden können. Der Erhalt einer vielfältigen, auch kleinstrukturierten „KBS-Landschaft“ und die Verhinderung kostengetriebener Wettbewerbsbeeinflussungen der Akkreditierung (Rückführung, z.T. vollständiger Verzicht auf Akkreditierung wegen Kosten; Akkreditierung als „Marktzugangs- oder Gründungshindernis“) rechtfertigen die Einführung einer KMU-Komponente in die AkkStelleGebV. Solche Ermäßigungen für kleine und mittlere Unternehmen („KMU-Gebühren“) kennen beispielsweise die EU-Verordnung über Biozidprodukte, die CLP- oder REACH-Verordnung.

- **Zur Entlastung von KMU (z.B. bis [50] Mitarbeitende) sollte eine globale, ggfs. auch gestaffelte Ermäßigung der Akkreditierungskosten/-gebühren von bis zu [20 %] eingeführt werden.**

II. Spezifische Anmerkungen zur AkkStelleGebV

1. Zu §3 (2) AkkStelleGebV, Gebührenberechnung

- **§3(2) Nr. 3, „Rückfragen“ sollte gestrichen werden.** In § 7, Nr. 1 Bundesgebührengesetz (BGebG) sind „*mündliche, einfache schriftliche oder elektronische Auskünfte*“ sachlich gebührenfrei gestellt. Als solche Tatbestände sollten auch Rückfragen der und an die DAkKS behandelt werden, sofern sie ein gewisses (und festzulegendes) Maß an zeitlichem bzw. Bearbeitungsumfang nicht überschreiten.
- Zur Verbesserung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Gebührenerhebung sollte die DAkKS die „**Tatbestände**“ **des §3 (2) AkkStelleGebV in ihren Bescheiden im Detail ausweisen**. Bislang wird (in den Anlagen zu Gebührenbescheiden) lediglich über die Tarifstelle und einen unspezifischen Tätigkeitsschlüssel Auskunft gegeben. Diese Verbesserung der Transparenz der Gebührenbescheide sollte über die Begründung zur Verordnung verankert werden.

2. Zu Art. 1, Nr.1 RefE Änderung der AkkStelleGebV, Reise- und Wartezeiten

Die „Honorare“ für Reise- und Wartezeiten von Beauftragten der Akkreditierungsstelle sollen gemäß Referentenentwurf nur noch mit 50% der in §4 (2), Satz 1 und 2 AkkStelleGebV angegebenen Stundensätze vergütet werden. Für Bedienstete der BAM und PTB sollen zukünftig deren gesetzliche Bestimmungen Grundlage für die Auslagenerhebung (einschließlich Reisekosten) durch die DAkKS sein.

Diese vom BMWi als „Entlastungskomponente“ gewürdigte Änderung greift zu kurz. Sie wird in spezifischen Bereichen zu keinerlei Entlastung führen, v.a. dort nicht, wo in hohem Maße Bedienstete von Bundes- (inklusive DAkKS) bzw. Befugnis erteilenden Behörden (BeB) für die Begutachtung eingesetzt werden (müssen). Einer dieser spezifischen Bereiche ist z.B. das Kalibrierwesen. Dort werden die sehr vielen kleinen Unternehmen keine Entlastung, vielmehr eine noch höhere Belastung zu verzeichnen haben, weil dort viele Begutachtungen von PTB-Bediensteten übernommen werden.

- **Reise- und Wartezeiten sollten in allen Fällen (v.a. für DAkKS-Bedienstete) nur noch mit der Hälfte des jeweiligen Stundensatzes vergütet werden.**

Mit einer generellen Limitierung der Vergütung von Reisezeiten für Beauftragte und Bedienstete der DAkKS würde auch die Umstellung auf „nicht-örtliche“ („remote“) Akkreditierungs- und Begutachtungstechniken befördert, was generell erhebliches Kostendämpfungspotential darstellt (s.o.) und was aktuell erfolgreich von der DAkKS in Zeiten der Corona-Pandemie praktiziert wurde/wird.

3. Zu Art. 1, Nr. 3 und Art. 2, Nr. 2 RefE Änderung der AkkStelleGebV, Gebührensätze

Bei den Stundensätzen sollen gemäß Referentenentwurf die Tarifstellen 7.1 und 7.2 in zwei Schritten (zum 01.10.2021 und zum 01.04.2022) angepasst werden. Diese Anpassung der Stundensätze betrifft ausschließlich die „DAkKS-Bediensteten“. Die Stundensätze für die „externen Begutachter“ („Beauftragte der DAkKS“ gem. §4 AkkStelleGebV) werden nicht angepasst und verbleiben bei 120 € pro Stunde.

3.1 Ermittlung der Stundensätze für DAkKS-Bedienstete

Aus der Begründung des Referentenentwurfs ist nicht nachzuvollziehen, warum die dort angegebenen Anteile für Sach- (erster Zeitraum: 62,62 €; dann: 63,86€) und differenzierten Anteile für Personalkosten (erster Zeitraum: 53,38€/91,02 €; dann: 54,07 €/94,06 €) nicht in der Summe mit den für die Tarifstellen 7.1 und 7.2 vorgeschlagenen neuen Stundensätzen (erster Zeitraum: 119,47 €/157,11 €; dann: 121,40€/161,39€) übereinstimmen.

- **Die Ermittlung bzw. Festlegung der neuen Stundensätze für die Tarifstellen 7.1 und 7.2 sollte nachvollziehbarer dargelegt werden.**

3.2 Schere zwischen DAkKS-Bediensteten und DAkKS-Beauftragten

In der KBS-Branche wird ein Mangel an (externen) Begutachtern beklagt. In der Akkreditierungsstelle selbst wurde dafür eine eigene Stabseinheit gegründet, um diesem Problem zu begegnen. Die Vergrößerung der „Vergütungs-Schere“ in der Begutachtung zwischen akademischen DAkKS-Bediensteten (161,39 €/h) und Beauftragten der DAkKS (120 €/h) sendet ein falsches Signal an (potenzielle) externe Begutachter und wird das „Begutachter-Problem“ eher befördern.

Diese Vergrößerung der „Vergütungsschere“ in der Begutachtung kann gerade auch deshalb schwer nachvollzogen werden, weil das DAkKS-Regelwerk (71 SD 0008 Abs. 3.1.1) zum Begutachterwesen eigentlich besagt, dass alle Begutachter ein „*Abgeschlossenes Hochschulstudium, Fachhochschulstudium oder Master entsprechend dem künftigen Einsatzgebiet des Begutachters/des Fachexperten*“ benötigen, unabhängig davon, ob diese Begutachter DAkKS-Bedienstete oder aber externe Beauftragte sind.

Überdies hat die DAkKS in den letzten Jahren mehr und mehr (v.a. System-) Begutachtungen mit ihren Bediensteten durchgeführt – und will dies zukünftig verstärken (siehe z.B. Jahresbericht 2019). In Verbindung mit dem oben kritisierten geplanten Festhalten an der Bestimmung, dass bei DAkKS- (und u.a. PTB- und BAM-) Bediensteten Reise- und Wartezeiten weiterhin vollständig abgerechnet werden, sind gerade auch deshalb – entgegen der Begründung zum Referentenentwurf – perspektivisch keine Entlastungen für einen Großteil der Unternehmen zu erwarten.

- **In der AkkStelleGebV sollte bestimmt werden, dass DAkKS-Bedienstete und DAkKS-Beauftragte in der „Vergütung“ gleichgestellt werden, wenn sie Überwachungs- oder Begutachtungstätigkeiten durchführen. Dafür sollte der Stundensatz nach §4(2) AkkStelleGebV maßgeblich sein.**

3.3 Verankerung eines Kostenminimierungsgebotes

Die geplanten Änderungen der AkkStelleGebV wird folgende „Dreiklassen“-Gesellschaft wegen unterschiedlich hoher Stundensätze für Begutachter manifestieren:

- DAkKS-Begutachter: 161,39 €/h
- BeB- und PTB-/BAM-Begutachter: nach deren gesetzlicher Bestimmungen
- „normale“ Begutachter (z.B. von Landesbehörden oder aus der Branche): 120 €/h

Es sei darauf verwiesen, dass Konformitätsbewertungsstellen gemäß DIN EN ISO/IEC 17011:2017, Kap. 7.4.2 die Möglichkeit haben, gegen das vorgeschlagene Begutachtungsteam „Widerspruch“ einzulegen. Derartige Widersprüche sind zwangsläufig häufiger zu erwarten, je

differenzierter die Begutachtungssätze werden und für die KBS „Einsparpotentiale“ von 25% (DAkKS-Begutachter vs. „normaler“ Begutachter bei eigentlich gleicher Qualifikation, siehe oben) in Aussicht stehen.

Das Verwaltungsrecht verpflichtet die DAkKS andererseits, nur die geeigneten, erforderlichen und angemessenen (verhältnismäßigen) Mittel einzusetzen. Sie wird also in Zukunft v.a. den Einsatz eigener, aus Sicht der KBS teurerer Begutachter begründen müssen.

- **In der AkkStelleGebV sollte ein Kostenminimierungsgebot verankert werden, das sich explizit, aber nicht nur auf den Einsatz von Bediensteten und Beauftragten der DAkKS für Begutachtungen erstreckt und sich insbesondere auch darin manifestiert, dass KBS eine kostenorientierte Begründung zum Einsatz von Begutachtern erhalten.**