



Verband akkreditierter
Zertifizierungsgesellschaften e.V.

Stellungnahme:

RefE Zweite Verordnung zur Änderung der Akkreditierungsstellengebührenverordnung

1. Grundsätzliche Würdigung

Der Verband akkreditierter Zertifizierungsgesellschaften e.V. (VAZ) stellt weder die Notwendigkeit einer auskömmlichen Finanzierung der nationalen Akkreditierungsstelle noch die gesetzlich vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Gebührensätze infrage.

Ebenso ist nachvollziehbar, dass die seit der letzten Anpassung der AkkStelleGebV eingetretenen Kostenentwicklungen bei einer Neukalkulation der Gebühren berücksichtigt werden müssen.

Die im Referentenentwurf vorgesehene deutliche Anhebung der Stundensätze kann der VAZ in der vorliegenden Form jedoch nicht mittragen. Aus Sicht des Verbandes greift die isolierte Anhebung der Gebühren zu kurz, weil sie die strukturellen Ursachen der bereits heute erheblichen Kostenbelastung der Konformitätsbewertungsstellen (KBS) nicht adressiert. Maßstab muss vielmehr die Gesamtbelastung der KBS aus Gebühren, Verfahrensdauer, Verfahrensaufwand und mangelnder Planbarkeit sein.

Insbesondere kleinere KBS stehen bereits heute unter erheblichem wirtschaftlichem Druck, da sie die Akkreditierungskosten nur auf einen kleineren Kundenstamm umlegen können als große KBS. Die bereits in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen Gebührenbelastungen sind auf einen Markt getroffen, in dem steigende Kosten für Zertifizierungsleistungen nur begrenzt weitergegeben werden können. Unter anderem liegt dies daran, dass im Gegensatz zur DAkkS KBS selbst bei Dienstleistungen, die auf europäischen oder deutschen gesetzlichen Anforderungen basieren, im Wettbewerb mit KBS aus anderen EU-Staaten und bei anderen Dienstleistungen, sogar mit KBS mit nicht europäischen Akkreditiven stehen. Eine weitere deutliche Erhöhung der Akkreditierungskosten wird diesen Wettbewerbsdruck zusätzlich verstärken, da nicht mit einer ähnlichen Kostensteigerung bei den anderen Akkreditierungsstellen zu rechnen ist.

Gerade hier weist der Referentenentwurf aus Sicht des VAZ ein wesentliches Defizit auf:

Die bestehende Gebührenlogik bleibt im Kern unverändert. Der hohe Aufwand vieler Akkreditierungsverfahren schlägt aufgrund der weitgehend zeitbezogenen Abrechnung unmittelbar auf die Kosten der KBS durch. Gleichzeitig werden weder die Verfahren grundlegend vereinfacht, digitalisiert noch die maßgeblichen Abläufe und Abrechnungsmechanismen strukturell angepasst. Die vorgesehene Gebührenerhöhung führt damit dazu, dass für im Wesentlichen unveränderte Verfahren künftig deutlich höhere Kosten entstehen.



Verband akkreditierter
Zertifizierungsgesellschaften e.V.

Dies ist insbesondere deshalb problematisch, weil Dauer, Aufwand, Kosten und Planbarkeit von Akkreditierungsverfahren derzeit selbst Gegenstand einer grundlegenden Reformdebatte sind. Solange diese Reformen noch keine konkreten Verbesserungen im operativen Verfahren bewirken, müssen zusätzliche finanzielle Belastungen der KBS besonders sorgfältig abgewogen werden.

Der VAZ erwartet daher, dass das BMW die Gebührenanpassung nicht losgelöst von der laufenden Reformdiskussion betrachtet. Eine reine Anhebung der Stundensätze ohne gleichzeitige Perspektive auf eine spürbare Reduzierung von Verfahrensaufwand und Verfahrensdauer würde aus Sicht des Verbandes die bestehende Schieflage weiter verstärken.

Der VAZ hält es deshalb für erforderlich, den Reformprozess jetzt mit konkreten und überprüfbaren Umsetzungsschritten zu unterlegen. Das BMW sollte einen verbindlichen Reform- und Umsetzungspfad vorlegen, aus dem hervorgeht,

- welche konkreten Maßnahmen zur Reduzierung von Verfahrensaufwand und Verfahrensdauer vorgesehen sind,
- wie die Planbarkeit der Akkreditierungsverfahren (z.B. durch Einteilung von KBS nach ihrer Größe verbunden mit der Festlegung von klaren Aufwands- und Kostenlimits, die nur in begründeten Einzelfällen überschritten werden dürfen) verbessert werden soll,
- welche Anpassungen an den bestehenden Abrechnungs- und Gebührenmechanismen vorgesehen sind
- welche Vereinfachungen der Begutachtungsstrukturen geplant werden,
- in welchem belastbaren Zeitrahmen diese Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

Dabei sollte insbesondere sichergestellt werden, dass die mit der Gebührenanhebung verbundene zusätzliche Belastung der KBS nicht dauerhaft vorgezogen wird, während strukturelle Entlastungen erst zu einem späteren, derzeit nicht absehbaren Zeitpunkt eintreten.

Der VAZ plädiert daher dafür, die vorgesehene Gebührenanpassung in einen verbindlichen Reformpfad einzubetten und die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit insbesondere kleinerer KBS angemessen zu berücksichtigen. Die Sicherstellung einer leistungsfähigen nationalen Akkreditierungsinfrastruktur liegt im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten. Dazu gehört aus Sicht des Verbandes jedoch nicht nur eine auskömmliche Finanzierung der Akkreditierungsstelle, sondern ebenso ein Akkreditierungssystem, dessen Verfahren hinsichtlich Aufwands, Kosten und Dauer für die betroffenen KBS wirtschaftlich tragfähig, verlässlich planbar und international vergleichbar sind, damit die deutschen KBS im Verhältnis zu ihren internationalen Wettbewerbern nicht über Gebühr belastet werden.

Eine Gebührenanhebung kann aus Sicht des VAZ daher nicht das Ende der Diskussion sein. Sie muss vielmehr mit konkreten Fortschritten bei der Reform der Verfahren verbunden werden.

2. Folgenabschätzung

Der Referentenentwurf geht ausdrücklich davon aus, dass die vorgesehenen Änderungen zu einer Mehrbelastung der Antragsteller führen werden. Wie bereits ausgeführt, sind die Belastungen gerade für kleinere und mittlere KBS bereits heute schon so hoch, dass die Mehrkosten ohne eine Weitergabe an die Kunden und damit an die deutsche Industrie zu einer wirtschaftlichen Schieflage der KBS und damit zu einer Schwächung der deutschen Qualitätsinfrastruktur führen werden. Eine belastbare Quantifizierung dieser Mehrbelastung für typische Akkreditierungsverfahren und die davon betroffenen KBS erfolgt jedoch bislang nicht in ausreichendem Umfang.

Gerade angesichts der erheblichen Erhöhung einzelner Gebührensätze ist eine solche Folgenabschätzung aus Sicht des VAZ unverzichtbar. Nur auf dieser Grundlage lässt sich beurteilen, welche tatsächlichen Auswirkungen die vorgesehenen Änderungen auf die wirtschaftliche Situation der KBS haben.

Die Folgenabschätzung sollte daher insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen:

- die Gesamtkosten typischer Akkreditierungsverfahren vor und nach Inkrafttreten der vorgesehenen Gebührenanpassung,
- die Mehrbelastung unterschiedlicher Arten und Größen von Akkreditierungsverfahren,
- die Entwicklung und Gewichtung der einzelnen Kostenbestandteile,
- das Zusammenwirken höherer interner Stundensätze der DAkkS mit Begutachtervergütungen und weiteren Auslagen,
- die besondere Belastungswirkung für die überwiegend mittelständisch geprägte KBS-Landschaft,
- den zur Kompensation der vorgesehenen Gebührensatzsteigerungen erforderlichen Effizienzgewinn sowie
- den Zusammenhang zwischen den angekündigten Reformmaßnahmen und der tatsächlichen Entwicklung von Verfahrensaufwand und Verfahrensdauer,
- Die Konsequenzen der Gebührenanpassung auf die Kosten für die Kunden der KBS.

Besondere Bedeutung hat dabei die Frage, welcher Effizienzgewinn erforderlich wäre, um die vorgesehenen Gebührenerhöhungen für die KBS kostenneutral zu halten. Wenn beispielsweise ein Stundensatz um 25 % steigt, müsste der abrechenbare Zeitaufwand – bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen – um rund 20 % sinken, damit die Gesamtkosten des Verfahrens unverändert bleiben.

Der VAZ hält es daher für erforderlich, die Folgenabschätzung um konkrete Modellrechnungen für typische Verfahren zu ergänzen. Dabei sollten mindestens unterschiedliche Verfahrensgrößen und unterschiedliche Ausgangssituationen der KBS berücksichtigt werden. Nur eine solche Betrachtung ermöglicht eine belastbare Bewertung, ob die vorgesehene Gebührenanpassung mit den gleichzeitig angestrebten Verbesserungen bei Effizienz, Verfahrensdauer und Planbarkeit tatsächlich in einem angemessenen Verhältnis steht.

Aus Sicht des VAZ sollte die Gebührenkalkulation deshalb insgesamt so transparent ausgestaltet werden, dass die wesentlichen Annahmen, Kostenbestandteile und Kapazitätsparameter nachvollzogen und ihre Auswirkungen auf die Gebührenhöhe überprüft werden können. Dies ist insbesondere bei einer Gebührenanpassung in der vorgesehenen Größenordnung erforderlich.

3. Bewertung der Anpassungen im Einzelnen

3.1 Anpassung der Stundensätze für Beauftragte der DAkkS

Die vorgesehenen neuen Stundensätze für externe Beauftragte entsprechen im Durchschnitt einer Erhöhung von rund 25 % und liegen damit deutlich über der allgemeinen Preis- und Kostenentwicklung seit Inkrafttreten der derzeit geltenden Gebührenverordnung.

Für die Bewertung der Angemessenheit der Stundensätze ist aus Sicht des VAZ insbesondere ein Vergleich mit den Vergütungssätzen qualifizierter externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KBS sachgerecht. Von hoch spezialisierten Bereichen, wie beispielsweise Audits nach ISO 27001, abgesehen, liegen die entsprechenden marktüblichen Stundensätze nach Kenntnis des Verbandes bei etwa 75,00 bis 90,00 € und damit bereits deutlich unter den bislang geltenden Stundensätzen der DAkkS.

Eine Anhebung der Stundensätze um weitere 25 % führt, wie bereits ausgeführt zu einer erheblichen zusätzlichen Kostenbelastung der KBS. Diese Belastung kann nur dann wirtschaftlich aufgefangen werden, wenn ihr kurzfristig eine entsprechende Reduzierung des abrechenbaren Verfahrensaufwands gegenübersteht.

Die Größenordnung lässt sich anhand eines einfachen Beispiels verdeutlichen: Wird ein bisheriger Stundensatz von 100 € um 25 % auf 125 € angehoben, müsste sich der abrechenbare Zeitaufwand von beispielsweise 10 Stunden auf 8 Stunden reduzieren, damit die Gesamtkosten für die KBS unverändert bei 8.000 € bleiben. Die DAkkS müsste den Verfahrensaufwand durch Effizienzsteigerung somit um rund 20 % reduzieren, allein um die Auswirkungen der Stundensatzerhöhung auszugleichen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Anpassung der Stundensätze zwingend mit konkreten und zeitnah wirksamen Maßnahmen zur Reduzierung des Verfahrensaufwands und der Verfahrensdauer verbunden werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die zusätzliche Gebührenbelastung unmittelbar auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit der KBS durchschlägt.

3.2 Anpassung der Stundensätze für Angestellte der DAkkS gemäß Nummer 7.1 und 7.2 der Anlage 1 AkkStelleGebV

Bereits die derzeit geltenden Stundensätze für Angestellte der DAkkS liegen deutlich über den in der Allgemeinen Gebührenverordnung (AGebV) zugrunde gelegten Stundensätzen für Verwaltungsleistungen des Bundes. Diese erhebliche Differenz (50% über dem Satz für Verwaltungsangestellte im gehobenen Dienst und 25% über dem Satz für den höheren Dienst) war bereits bislang nur schwer vermittelbar.

Durch die nun vorgesehene weitere Anhebung verschärft sich diese Diskrepanz zusätzlich. Die Begründung, die Höhe der Stundensätze im Wesentlichen mit den innerhalb der DAkkS anfallenden Kosten zu rechtfertigen, greift aus Sicht des VAZ zu kurz.

Entscheidend ist vielmehr die Frage, warum die bei der DAkkS anfallenden Kosten für vergleichbare qualifizierte Verwaltungsleistungen zu einem erheblich höheren Stundensatz führen sollen als bei anderen Verwaltungsaufgaben des Bundes. Wenn die entsprechenden Kostenstrukturen der DAkkS tatsächlich wesentlich von denjenigen der übrigen Bundesverwaltung abweichen, sollte dies transparent und nachvollziehbar dargelegt werden.

Aus Sicht des VAZ bedarf es daher einer belastbaren Begründung der vorgesehenen Stundensätze, die über den bloßen Verweis auf die bei der DAkkS anfallenden Kosten hinausgeht. Insbesondere sollte nachvollziehbar dargestellt werden, welche Kostenbestandteile die Abweichung von den Sätzen der AGebV rechtfertigen und inwieweit diese Kosten durch Effizienzsteigerungen oder strukturelle Anpassungen reduziert werden können. Der Nachweis, dass erreichte oder mögliche Effizienzsteigerungen bei der Berechnung der Gebühren berücksichtigt wurden, ist nicht erbracht.

Auch sollte offengelegt werden auf welcher tarifrechtlichen Grundlage die prognostizierte Anpassung der Stundensätze von 2027 auf 2028 in Höhe von 2,8% basiert, denn es ist nicht nachvollziehbar, wenn Gehaltsanpassungen bereits im Voraus den Kunden der DAkkS angelastet werden.

3.3 Übergangsbestimmungen

Der VAZ erkennt an, dass für die Anwendung unterschiedlicher Gebührensätze auf bereits erbrachte bzw. noch nicht abgerechnete Leistungen eine eindeutige Übergangsregelung erforderlich ist.

Die derzeit vorgesehene Regelung wirft jedoch erhebliche Fragen auf. Insbesondere besteht das Risiko, dass Leistungen, die nach der bisherigen Gebührenverordnung nicht oder nicht in entsprechender Weise abrechenbar waren, aufgrund der Übergangsregelung nachträglich von der neuen Gebührenstruktur erfasst werden können. Dies könnte dazu führen, dass Vorgänge über einen Zeitraum von mehr als vier Jahren nach den neuen Regelungen abgerechnet werden.

Eine derart lange Übergangsfrist ist aus Sicht des VAZ insbesondere vor dem Hintergrund der seit längerem bestehenden Kritik an den teilweise erheblichen Bearbeitungs- und Verfahrensdauern problematisch. Sie birgt die Gefahr, dass lange Bearbeitungszeiten faktisch zu einer zusätzlichen Gebührenbelastung der KBS führen und damit gerade derjenige Verfahrensaufwand finanziell zulasten der KBS wirkt, dessen Reduzierung im Rahmen der laufenden Reformdiskussion angestrebt wird.

Der VAZ hält es daher für erforderlich, die Übergangsregelungen so auszugestalten, dass eine nachträgliche Belastung bereits laufender Verfahren mit deutlich höheren Gebühren vermieden wird. Insbesondere sollte geprüft werden, ob für bereits begonnene Verfahren weiterhin die bisherigen Gebührensätze maßgeblich bleiben können oder zumindest eine zeitlich deutlich engere Begrenzung der Anwendung der neuen Gebührensätze vorgesehen wird.

3.4 Inkrafttreten und zeitliche Geltung

Der Entwurf sieht ein Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung vor, legt für die Tarifstellen 7.1 und 7.2 zugleich aber ausdrücklich Gebührensätze für Zeitaufwand in den Jahren 2027 und 2028 fest. Zu klären sind insbesondere:

- der anzuwendende Gebührensatz für nach Inkrafttreten noch im Jahr 2026 erbrachten Zeitaufwand,
- die Rechtslage für Zeitaufwand ab 2029,
- die hinreichende Bestimmtheit der Regelung.

Auch bevorzugt das Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung die KBS, die vor diesem Tag begutachtet wurden, und benachteiligt diejenigen, die regulär zum Jahresende ihre Begutachtung haben.

Deswegen wäre ein Inkrafttreten zum 01.01.2027 zu begrüßen.

3.5 Redaktionelle und rechtstechnische Unstimmigkeiten

Der VAZ bittet um die Korrektur einzelner redaktioneller und rechtstechnischer Unstimmigkeiten im Referentenentwurf. Dazu gehören insbesondere:

- Die Begründung kündigt die Einfügung der Absätze 7 und 8 an, während diese im Normtext als Absätze 1 und 2 bezeichnet werden.
- In der Begründung zu Artikel 2 wird die Verordnung als „Gesetz“ bezeichnet.

Diese Punkte sollten vor einer weiteren Befassung mit dem Entwurf redaktionell bereinigt werden, um eine eindeutige und rechtssichere Bezugnahme auf die vorgesehenen Regelungen sicherzustellen.

3.6 Nachvollziehbarkeit der Kosten- und Leistungsrechnung

Die Verweisung auf § 22 Abs. 5 BGebG begründet lediglich eine Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung der Gebühren, nicht jedoch automatisch deren Erhöhung. Aus der Vorschrift folgt keine Vermutung, dass eine Anpassung stets erforderlich ist. Die vorliegende Berechnung des Anpassungsbedarfs legt nicht ausreichend nachvollziehbar dar, weshalb die bisherige Gebührenstruktur die Anforderungen des § 9 BGebG nicht mehr erfüllt und in welchem Umfang eine Unterdeckung tatsächlich besteht.

Erheblicher Erläuterungsbedarf besteht aus Sicht des VAZ bei der zugrunde gelegten Kosten- und Leistungsrechnung. Die Begründung weist insgesamt 233,05 operative Vollzeitäquivalente (VZÄ) und 356.333,45 verfügbare Stunden aus. Nach Abzug von 12.927,15 Stunden für Gremientätigkeiten werden jedoch lediglich 216.484,63 Stunden als theoretisch maximal für Akkreditierungsleistungen verfügbare Personkapazität angesetzt. Der Anteil der maximal für Akkreditierungsleistungen verfügbaren Stunden ist bereits auf den Daten der Kosten- und Leistungsrechnung niedrig, da eine hohe Anzahl an unproduktiven Stunden ausgewiesen wird.

Vergleicht die man diesen mit den im Jahresabschluss 2025 unter 4.1 veröffentlichten Mitarbeiterzahlen von 331,57 VZÄ und nimmt an, dass die Stunden pro VZÄ in etwa für alle VZÄ gleich sind, dann ergibt sich ein Stundenkontingent von 506.970,53 Stunden, dem 216.484,63 Stunden verfügbare Stunden entgegenstehen, was einer Quote von 42% entspricht.

Die daraus resultierende Differenz ist erheblich und hat unmittelbar Einfluss auf die Höhe der kalkulierten Stundensätze. Um die Herleitung der Gebühren nachvollziehbar bewerten zu können, sollte deshalb transparent dargestellt werden,

- wie sich die erhebliche Differenz zwischen den ausgewiesenen verfügbaren Stunden und der angesetzten Kapazitätsbasis erklärt,
- welcher Stundenanteil für die Umsetzung von nationalen und europäischen gesetzlichen Vorgaben in nationale Akkreditierungsleistungen aufgewendet wird
- welche sonstigen Stundenanteile und aus welchen Gründen nicht in die Kapazitätsbasis für die Gebührenkalkulation einbezogen werden,
- wie sich die zugrunde gelegte Berechnungsmethode gegenüber der letzten Gebührenkalkulation verändert hat,
- welchen konkreten Einfluss die angesetzte Kapazitätsbasis auf die Höhe der vorgesehenen Stundensätze hat und
- wie die Differenz zwischen den Werten aus dem Jahresabschluss für 2025 zu den Werten der Kosten- und Leistungsrechnung zustande kommt.

Auch sollte die Zahl von 12.927,15 Stunden für Gremientätigkeiten detailliert aufgeschlüsselt werden, da dieser Wert basierend auf den diversen nationalen und internationalen Gremien in denen Vertreter der DAkkS aktiv sind, als zu gering erscheint.

Aus Sicht des VAZ ist insbesondere sicherzustellen, dass die Gebührenhöhe nicht maßgeblich durch Annahmen zur verfügbaren Kapazität bestimmt wird, deren Herleitung für die Gebührenpflichtigen nicht hinreichend transparent und nachvollziehbar ist.

Mindestens die angewendete Kalkulationsmethodik und die Logik, wie Gemeinkosten auf die Stundensätze umgelegt werden, sollte offengelegt werden, damit die Angemessenheit der Anpassung auch objektiv verifiziert werden kann.

4. Zusammenfassung

Der VAZ unterstützt ausdrücklich das Ziel eines leistungsfähigen, verlässlichen und auskömmlich finanzierten Akkreditierungssystems. Eine nachhaltige Finanzierung kann aus Sicht des Verbandes jedoch nicht allein darin bestehen, steigende Kosten über höhere Stundensätze auf die KBS und damit letztlich auf eine überwiegend mittelständisch geprägte Branche zu übertragen.

Eine sachgerechte und langfristig tragfähige Gebührenstruktur muss vielmehr mit einer kontinuierlichen Verbesserung der Verfahren (z.B: durch verbesserte Digitalisierung und Optimierung der DAkKS internen Prozesse) einhergehen. Steigende Stundensätze sind insbesondere dann problematisch, wenn gleichzeitig Verfahrensdauer, Verfahrensaufwand und die bestehenden Abrechnungsmechanismen im Wesentlichen unverändert bleiben. Eine nachhaltige Finanzierung des Akkreditierungssystems setzt daher voraus, dass zugleich konsequent an Effizienz, Verfahrensaufwand und der Gebührenlogik gearbeitet wird.

Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene deutliche Erhöhung der Gebührensätze ist vor diesem Hintergrund in ihrer derzeitigen, isolierten Form aus Sicht des VAZ nicht trag- und vermittelbar. Sie würde die wirtschaftliche Belastung der KBS weiter erhöhen, ohne dass bislang ein entsprechender Abbau von Verfahrensaufwand und Verfahrensdauer erkennbar ist.

Der VAZ erwartet daher, dass die Gebührenanpassung mit einem vom BMW verbindlich vorgelegten Reform- und Umsetzungspfad verknüpft wird. Dieser sollte konkrete Maßnahmen, klare Verantwortlichkeiten und einen belastbaren Zeitplan für die Reduzierung von Verfahrensaufwand, Verfahrensdauer und Kosten enthalten. Gleichzeitig müssen erste Entlastungsmaßnahmen bereits parallel zur Gebührenanpassung wirksam werden.

Darüber hinaus sollte die nun anstehende Anpassung genutzt werden, um in eine strukturelle Weiterentwicklung der Gebühren- und Finanzierungsarchitektur einzusteigen. Ziel muss ein Akkreditierungssystem sein, das nicht nur auskömmlich finanziert ist, sondern dessen Kosten und Verfahren auch für die betroffenen KBS wirtschaftlich tragfähig, transparent und verlässlich planbar sind.

Aus Sicht des VAZ sollte daher gelten:

Eine Finanzierung durch höhere Gebühren kann nur dann nachhaltig sein, wenn sie mit nachweisbaren Verbesserungen bei Aufwand, Effizienz und Planbarkeit der Akkreditierungsverfahren einhergeht.

Die Gebührenanpassung darf deshalb nicht als isolierte Maßnahme betrachtet werden, sondern muss integraler Bestandteil eines verbindlichen Reformprozesses sein.