

Das deutsche Anerkennungs- und Akkreditierungssystem vor neuen Herausforderungen

Einordnung der Akkreditierung in die Qualitätssicherung

Klassische Instrumente zur Verbesserung der weltweiten Arbeitsteilung sind Normen und Standards.²⁸ Ein Anerkennungs- und Akkreditierungssystem, das einerseits das Einhalten von Normen und Standards überwacht, andererseits selbst normengebunden ist, wird diesen Trend dann verstärken, wenn es selbst weltweit anerkannt ist. Damit spielt die Qualität des Systems eine herausragende Rolle. Akkreditierung wird zu einer Tätigkeit im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse. Ziel ist die normen- bzw. standardgebundene Akzeptanz infolge eines glaubhaften Prüfsystems, das die Einhaltung der Vorgaben durchsetzt.

Für die Sicherung der Qualität der Prüfverfahren sowie Sicherheit von Produkten, Prozessen, Systemen oder Personen stellt die Konformitätsbewertung einen wesentlichen Bestandteil im freien Warenverkehr dar. Unternehmen können sich daher von geeigneten Stellen für bestimmte Bereiche oder Produkte ihre Kompetenz zur Konformitätsbewertung (beispielsweise in Form von Zertifikaten) bestätigen lassen. Mit Hilfe der Zertifikate werden Leistungen und Qualität auch über die nationalen Grenzen hinweg signalisiert und anerkannt. Für diese Kompetenzfeststellung bedarf es der Institutionen der Konformitätsbewertungsstellen²⁹, die für die jeweiligen Branchen geeignet sind. Durch die Konformitätsbegründung selbst wird sichergestellt, daß Produkte, Dienstleistungen, Ablaufsysteme oder personale Kompetenzen den Anforderungen entsprechen, die beispielsweise in einem Gesetz oder einer Norm festgestellt sind. Den

Konformitätsbewertungsstellen übergeordnet sind die Akkreditierungsstellen³⁰, die wiederum ihrerseits die Konformitätsbewerter beaufsichtigen. Durch Akkreditierung erfolgt damit eine Kompetenzabsicherung im gesamten System.³¹ Diese stellt als nationale Infrastruktur im internationalen Kanon der Akkreditierung eine wesentliche Voraussetzung für Sicherheit, Qualität und damit auch freien Gütertausch dar. Im Verhältnis zu den meisten anderen europäischen Ländern unterscheidet das Anerkennungs- und Akkreditierungssystem in Deutschland³² derzeit einen gesetzlich geregelten und einen nicht geregelten Bereich. Dies soll reformiert werden, auch um Sinne des „new approach“ der EU im Rahmen der Lissabon-Agenda Raum für privatwirtschaftliche Aktivität zu geben. Damit stellt sich die Frage, ob die beabsichtigte Änderung auch die selbstgesteckten Ziele erreichen läßt. In der Tat ist nämlich die Frage offen, ob nicht ein Anreiz besteht, im System zu „mogeln“, weil die Verifizierung der Qualität nicht ohne Schwierigkeiten ist.

Im *gesetzlich geregelten Bereich* erfolgt die Regulierung im Sinne eines Allgemeinwohls; Akkreditierungsstellen (Konformitätsbewertungsstellen) müssen spezielle Kompetenzen besitzen, die rechtlich oder durch technische Normen festgelegt sind.

²⁸ Vgl. hierzu die Untersuchungen zur Wettbewerbseinordnung der Normung von BLUM, U.; JÄNCHEN, I.: Normen als Wettbewerbsfaktor, in: T. Bahke, U. Blum, G. Eickhoff (Hrsg.), Normen und Wettbewerb. Beuth-Verlag, Berlin 2002, S. 27-50. Eine Analyse der Bedeutung intellektueller Eigentumsrechte für die Normung enthält die Arbeit von BLUM, U.; VELTINS, M.: Normen als Katalysator für geistige Eigentumsrechte, a. a. O., S. 107-126.

²⁹ Konformitätsbewertungsstellen sind Prüf- und Kalibrierlaboratorien, Medizinische Laboratorien, Inspektionsstellen (TÜV), sowie Zertifizierungsstellen für Produkte, Personen, Managementsysteme und Umweltmanagementsysteme.

³⁰ Unter Anerkennungs- und Akkreditierungsstellen fallen für den gesetzlich geregelten Bereich beispielsweise die DAU, Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH oder ZLS, Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik und für den gesetzlich nicht geregelten Bereich die TGA, Trägergemeinschaft für Akkreditierung GmbH oder DACH, Deutsche Akkreditierungsstelle Chemie GmbH.

³¹ Akkreditierung ist eine formalisierte Kompetenzfeststellung von Konformitätsbewertungsstellen.

³² Vgl. HONNACKER, M.; ENSTHALER, J.; STRÜBBE, K.; WLOKA, M.; BLUM, U.; JÄNCHEN, I.: Auswirkungen der Neuordnung des deutschen Anerkennungs- und Akkreditierungswesens – Zusammenfassung – BMWA Projekt 55/04. Dortmund, Berlin, Dresden 2005, S. 15 f. – HANSEN, W.: Zertifizierung und Akkreditierung von Produkten und Leistungen der Wirtschaft. Carl Hanser Verlag, München, Wien 1993. – GRÜTZNER, B.: Normung, Zertifizierung und Akkreditierung im EU-Binnenmarkt. VDE-Verlag GmbH, Berlin 1994.

Dieses Anknüpfen an ein Allgemeinwohl begründet sich vor allem auf

- der Berücksichtigung bedürftiger Personengruppen (z. B. Behinderte),
- der Freisetzung großer Energien in technischen Prozessen (Explosionen) sowie
- die Irreversibilität von Prozessen (Umweltschäden).

Im (gesetzlich) *nicht geregelten Bereich* erfolgt die Regulierung durch die Verbände der Wirtschaft zur Senkung der Transaktionskosten. Akkreditierungsstellen können „spontan“ gebildet werden und ihre eigenen Qualitätsstandards, d. h. Zulassungsbedingungen definieren. Auch hier erfolgt ein Rückgriff auf technische Normen.

Die Regelungen im new approach wirken daraufhin, daß europäisch ein einheitliches Anerkennungs- und Akkreditierungssystem geschaffen werden soll. Für das deutsche System heißt dies konkret, daß die Teilung in den gesetzlich geregelten und nicht geregelten Bereich aufgehoben wird. Das bisherige Fehlen einer einheitlichen Akkreditierungsstruktur infolge fehlender allgemeiner gesetzlicher Regelung hat die Transparenz des Systems gemindert. Dadurch wird dessen Qualitäten undeutlich und dessen Reputation erscheint als verbesserungsbedürftig.

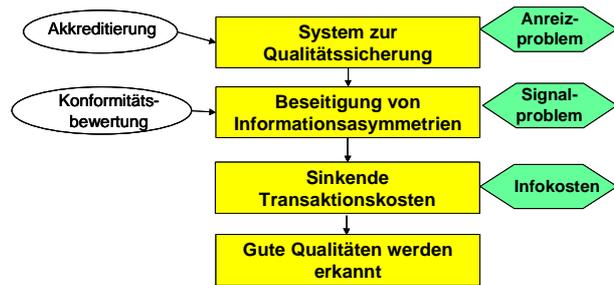
Wirkung eines einheitlichen Anerkennungs- und Akkreditierungssystems

Unter ökonomischen Gesichtspunkten trägt ein einheitliches Anerkennungs- und Akkreditierungssystem also zu einer Qualitätssicherung von Produkten und Dienstleistungen und damit zu einer Senkung von Transaktionskosten im System bei. Allerdings muß dieses System für alle Beteiligten verlässlich sein, d. h., es darf keine Anreize zu einem Qualitätsbetrug geben. Denn eine „moralische Versuchung“ tritt immer dann auf, wenn die Informationsstände zwischen den Beteiligten auseinanderfallen; im konkreten Fall kann der Leistungsempfänger nicht beurteilen, ob die Qualitätssicherungen seitens des Anbieters eingehalten werden (können).

An erster Stelle steht die Sicherung der Qualität innerhalb des Systems. Hierbei können Anreizpro-

bleme³³ zwischen den beteiligten Akteuren auftreten. So stellt sich beispielsweise die Frage, inwieweit die Ebene der Konformitätsbewerter oder Unternehmen bereit ist, übergeordneten Stellen im System wahre Informationen über ihre Qualitäten zur Verfügung zu stellen.

Abbildung 1:
Akkreditierung im ökonomischen Kontext



Quelle: Darstellung des IWH.

Auf Seiten der Kunden, Unternehmen sowie Konformitätsbewertungsstellen führt ein einheitliches Anerkennungs- und Akkreditierungssystem zu einer Verminderung von Informationsasymmetrien, deren besonderes Problem die adverse Selektion ist, also ein Überleben von „schlechten“ Konformitätsbewertern im Markt.³⁴ Durch eine Akkreditierung können gute Qualitäten signalisiert³⁵ und für die Abnehmer der jeweiligen Lei-

³³ Vgl. dazu Modelle der Principal-Agent-Theory, z. B. GROSSMAN, S.; HART, O.: An Analysis of the Prinzipal-Agent-Problem. *Econometrica* 51, 1983, pp. 7-45. – ARROW, K. J.: The Economics of Agency, in: J. W. Pratt, R. J. Zeckenhauer (eds), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Harvard Business School Press, Boston 1985. Das Problem der Qualitätsstandards betrachtet auch LELAND, H.: Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards. *Journal of Political Economy* 87, 1979, pp. 1328-1346.

³⁴ Zum Thema und den Folgen von Informationsasymmetrien vgl. AKERLOF, G.: The Market for “Lemons”, *Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism*. *Quarterly Journal of Economics* 84, 1970, pp. 488-500. – COOPER, R.; ROSS, T.: Prices, Product Quality and Asymmetric Information: The Competitive Case. *Review of Economic Studies* 51, 1984, pp. 197-208. – WILSON, C.: The Nature of Equilibrium Markets with Adverse Selection. *Bell Journal of Economics* 11, 1980, pp. 108-130.

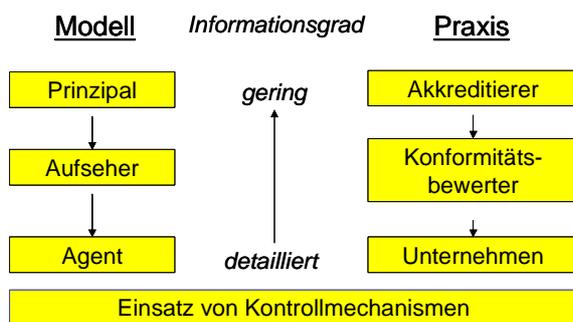
³⁵ Vgl. zum Thema Signalling: CHO, I.-K.; KREPS, D.: Signaling Games and Stable Equilibria. *Quarterly Journal of Economics* 102, 1987, pp. 179-222. – SPENCE, A. M.: Competitive and Optimal Responses to Signaling: An

stung glaubhaft versichert werden. Dadurch gehen Transaktionskosten, beispielsweise in Form von Informationskosten, auf der Nachfrageseite zurück, da das gesamte System hinsichtlich der angebotenen Qualitäten transparenter wird.

Das Anreiz- und Kontrollproblem

In einem dreistufigen Prinzipal-Agent-Modell (Anerkennung – Akkreditierung – Konformitätsbewertung) besteht die reale und theoretisch auch hinsichtlich der Bedingungen zu belegende Gefahr, daß Informationsverluste sowie Kontrollprobleme der Institutionen untereinander auftreten. Ein einheitliches Anerkennungs- und Akkreditierungssystem kann dazu beitragen, diese Anreizprobleme zu vermindern.

Abbildung 2:
Anreizproblem



Quelle: Darstellung des IWH.

Zwei Fälle sind dabei zu unterscheiden:

Im zweistufigen Modell der Prinzipal-Agent-Beziehung wird von einem korrekt handelnden Konformitätsbewerter ausgegangen, der möglicherweise von dem Unternehmen hintergangen werden kann, das nämlich Produkte mit Prüfzeichen verkauft, für welche die entsprechenden Eigenschaften nicht erfüllt sind. Ziel muß es sein, das Unternehmen zu einer hinreichenden Sorgfalt zu veranlassen, und dies ist nur möglich, wenn der entsprechende Reputationsverlust höher wiegt als die Rendite aus dem Verkauf von als ordentlich geprüften, aber fehlerhaften Teilen. Infolge fehlender Kontrolle sagt das Modell dann, daß die Kosten der Prüfung höher liegen müssen als unter Bedingungen der Beobachtbarkeit (also nicht den Grenzkosten

entsprechend, sondern darüber liegen), um das Unternehmen infolge der eingegangenen erhöhten Kosten zu reputierlichem Verhalten zu zwingen.

Das gleiche ist auch im dreistufigen System, bei dem sich der Konformitätsbewerter mit dem Unternehmen gegen das Akkreditierungsinstitut verschwören kann, anzuraten. Die Akkreditierung muß hinreichend teuer sein, so daß infolge der versunkenen Kosten das Unternehmen eine Herausforderung besitzt, diese über einen langfristig, nämlich über die Verpflichtungszeit gewährleisteten, reputierlichen Umsatzprozeß einzuspielen.

Das Signalproblem

Das derzeitige Anerkennungs- und Akkreditierungssystem weist hinsichtlich der Qualität der Akkreditierungsstellen Informationsasymmetrien auf. Akkreditierungsstellen mit guter Qualität können nicht glaubhaft versichern, qualitativ besser zu sein als andere Akkreditierungsstellen. Dies gilt sowohl für Akkreditierungsstellen aus dem geregelten als auch nicht-geregelten Bereich.

Es gilt daher die Frage zu lösen, inwieweit ein einheitliches Anerkennungs- und Akkreditierungssystem geeignet ist, Qualitätssignale innerhalb des Systems zu setzen. Wie können über das Akkreditierungs- und Konformitätsbewertungssystem „Reputationsgüter“ bereitgestellt werden, und zwar einmal vom Akkreditierer zum Konformitätsbewerter und von diesem dann zum Unternehmen?

Dieses Problem wird in der Signaltheorie behandelt. Grundsätzlich wird hier gezeigt, daß bessere Risiken in der Lage sein müssen, billiger zu signalisieren. Ist dies möglich, dann läßt sich die bessere Qualität von der schlechteren abgrenzen. Die zentrale Frage lautet also, welche Signalmöglichkeiten vor allen Dingen seitens der Unternehmer gegenüber den Konformitätsbewerter und seitens der gegenüber den Akkreditierungsstellen möglich sind.

Die Unternehmen, die eine Konformitätsbewertung benötigen, werden zunächst auf einen Standardpreis für die erforderliche Leistung stoßen. Gute Risiken (gute Unternehmen) werden sich auf die Bewertung vorbereiten, so daß diese problemlos verlaufen wird. Ein aus Prüfungen bekanntes Problem besteht darin, daß der Proband den Prüfungsvorgang nutzt, um Schwachstellen in seinem Unternehmen preiswert aufgedeckt zu erhalten, um in

Analysis of Efficiency and Distribution. Journal of Economic Theory 8, 1974, pp. 296-332.

einer zweiten Runde dann die Bewertung erfolgreich überstehen zu können. Damit dieser Anreiz nicht gegeben wird, das heißt eine Neigung besteht, mit bestmöglicher Vorbereitung in die Bewertung einzusteigen und das Konformitätsprüfungssystem nicht auszunutzen, müssen „Nachprüfungen“ vergleichsweise teurer sein als der innerbetriebliche Aufwand, eine Prüfung ordentlich vorzubereiten. Die Konformitätsbewertungsstellen müssen also in eigenem Interesse Nachprüfungen mit erheblichen Preisaufschlägen versehen, wollen sie die zu Prüfenden zu einem Qualitätsbewußtsein erziehen.

Daraus folgt, daß im Durchschnitt gesehen die Vorbereitungskosten für eine Konformitätsbewertung innerbetrieblich eher steigen werden, um gute Qualität am Markt durchzusetzen.

Gleichermaßen werden Konformitätsbewertungsstellen akkreditiert (beziehungsweise anerkannt). Auch hier muß das bessere Konformitätsbewertungsinstitut in der Lage sein, preiswerter zu signalisieren als das schlechtere. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, daß es besser in der Lage ist, die Vorbereitung auf die entsprechende Begehung der Einrichtung zu leisten. Damit werden innerbetriebliche Prüfverfahren zu einer wesentlichen Determinante einer qualitätsorientierten Akkreditierung.

Es folgt daraus, daß ein Signalverfahren, das Reputationsgüter erzeugt, tendenziell gleiche wenn nicht sogar höhere Preise erforderlich macht als das bisherige System, um die entsprechenden Qualitätsanreize zu setzen.³⁶ Dafür bietet es den Vorteil der Funktionsfähigkeit unter Wettbewerbsbedingungen.

Erhöhte Preise gewährleisten Qualität

Aus den Überlegungen folgt also, daß die Kosten des Prüfungsprozesses eher steigen als sinken werden, wenn man Reputationsgüter über Marktprozesse bei fehlender Beobachtbarkeit erzeugen will.

Die allgemeine Nachricht lautet also wie folgt: Aus Sicht des Akkreditierers muß der Markteintritt eines Konformitätsbewerbers „teuer“ sein; ex-ante muß jener also erhebliche Kosten versenken. Dies

³⁶ Vgl. STRAUSZ, R.: Honest Certification and the Threat of Capture. Freie Universität von Berlin 2003, www.wiwiss.fu-berlin.de/w3/w3bester/roland/papers/cert/cert.pdf, 07.02.2006.

gewährleistet eine hinreichende Verpflichtungszeit am Markt und damit auch den Druck, ein Qualitätsangebot³⁷ zu erzeugen, weil er ohne entsprechende Tätigkeit die versunkenen Kosten nicht langfristig hereinspielen kann.

Gleiches gilt auch für den Konformitätsbewerber: Die Vergabe eines Zertifikats, eines Prüfsiegels usw. muß ebenfalls hinreichend teuer sein, damit seitens der Unternehmen keine Versuchung entsteht, im Nachhinein eine Produktverschlechterung einreißen zu lassen.

Einordnung in die Reform des Anerkennungs- und Akkreditierungssystems

In Entsprechung der Vorgaben des new approach entsteht in Deutschland ein nationales Akkreditierungsgesetz, das die derzeitige Teilung in einen gesetzlich geregelten und einen nicht-geregelten Bereich aufhebt. Das Anerkennungs- und Akkreditierungssystem bleibt ein dreistufiges System:

- Anerkennung³⁸
- Akkreditierung³⁹
- Konformitätsbewertung

Die zentrale Neuerung durch das Gesetz ist die Einführung einer Zulassungsstelle für Akkreditierungsstellen. Für die Zulassung zur Akkreditierungstätigkeit müssen die Akkreditierungsstellen grundlegende Anforderungen erfüllen.⁴⁰ Hierunter fallen neben allgemeinen rechtlichen Anforderungen vor allem die Beschäftigung von Personal mit umfassender fachlicher Kompetenz sowie das Betreiben eines Qualitätsmanagementsystems. Durch diese

³⁷ Vgl. ALLEN, F.: Reputation and Product Quality. The Rand Journal of Economics, Vol. 15, 1984, No. 3, pp. 311-327.

³⁸ „Anerkennung ist die behördliche Entscheidung, mit der auf Grund einer Rechtsvorschrift die Befugnis erteilt wird, als Konformitätsbewertungsstelle tätig zu werden.“ Gesetzestext, § 3 (1): Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2005, Gesetz zur Neuordnung des deutschen Anerkennungs- und Akkreditierungswesens, Entwurf und Begründung, Stand 07.01.2005.

³⁹ „Akkreditierung ist eine Bestätigung durch eine dritte Seite, die formal darlegt, daß eine Konformitätsbewertungsstelle die Kompetenz (Unabhängigkeit, Zuverlässigkeit, Fachkunde) besitzt, bestimmte Konformitätsbewertungsaufgaben durchzuführen.“ Gesetzestext, § 3 (2) „Akkreditierungsstelle ist jede Stelle, die nach diesem Gesetz zugelassen ist oder als zugelassen gilt, Akkreditierungen vorzunehmen.“ Gesetzestext, § 3 (6).

⁴⁰ Die Anforderungen an die Akkreditierungsstellen sind in § 7 des Gesetzestextes festgeschrieben.

beiden konkreten Punkte kann die Zulassungsstelle die Qualität und Kompetenz der Akkreditierungsstelle erkennen und bestätigen.⁴¹

Wettbewerb und Kooperation im neuen System

Das neue System zeichnet sich dadurch aus, daß sowohl private als auch staatliche Akkreditierungsstellen für die jeweiligen Sektoren zugelassen werden können. Die derzeit geltende Unterteilung in gesetzlich geregelten und nicht geregelten Bereich wird aufgehoben. Dies kann dazu führen, daß private Akkreditierungsstellen die Aufgaben von staatlichen Stellen übernehmen. Aufgrund der Größendegressionseffekte von staatlichen Stellen kann sich das neue System aber auch genau umgekehrt entwickeln. Diese Entwicklung hängt von der Zusammenarbeit über die Sektoren hinaus und vor allem von der Nachfrageentwicklung der Konformitätsbewertungsstellen ab. Für beide Bereiche gilt jedoch, daß der „Markt“ enger wird, da durch die Zulassung ein erheblicher Teil an Mehrfachakkreditierungen entfallen wird. Der Verlust an Marktbreite wird nicht zwingend durch eine erhöhte Markttiefe kompensiert, was zum Ausscheiden von Akkreditierern führen wird.

Infolge einer Zunahme der Wettbewerbsintensität kann die Neigung zur Qualitätsverschlechterung bei Konformitätsbewertern zunehmen. Dies funktioniert wiederum aber nur so lange, wie die Konformitätsbewertungsstelle gerade noch akkreditiert wird. Wenn die Qualität der Akkreditierungsstelle durch die Zulassung als gegeben gilt, dann wird sich dies auch in den Qualitätsansprüchen an die Konformitätsbewerter niederschlagen.

Qualitäten im neuen System

Durch die Neuordnung des deutschen Anerkennungs- und Akkreditierungswesens wird die Qualität der Akkreditierungsstellen von einer Zulassungsstelle formal bestätigt. Durch diese Zulassung wird eine Separierung der zugelassenen Stellen von den nicht-zugelassenen Stellen erreicht. Dies führt dazu, daß die Beteiligten im System für ihre guten Qualitäten auch höhere Preise erzielen können, da gute Qualität für die Kunden erkennbar wird.

Produktvereinheitlichung im neuen System

Durch die Festlegung der Zulassung wird das „Produkt“ der Akkreditierungsstellen homogenisiert, und eine Separierung über die angebotene Qualität der Akkreditierung ist für die Akkreditierungsstellen innerhalb des Systems nicht möglich.

Transparenz im neuen System

Die formale Kompetenzbestätigung der Akkreditierungsstellen durch die Zulassung bringt mit sich, daß die Kunden der Akkreditierungsstellen eine bessere Vergleichbarkeit über angebotene Leistungen haben. Diese erhöhte Transparenz führt zu sinkenden Transaktionskosten im System Akkreditierungsstellen – Konformitätsbewertungsstellen – Unternehmen, wodurch wiederum Kapazitäten für andere unternehmerische Aktivitäten freigesetzt werden.

Preise im neuen System

Der intensiverte Wettbewerb manifestiert sich üblicherweise in den Preisen. Wird dies verhindert, dann ergibt sich Qualitätswettbewerb. Wird auch dieser eingeschränkt, beispielsweise durch zwingende Vorgaben, dann entsteht ein Wettbewerb in den Nebenleistungen, beispielsweise ergänzendes Consulting oder Bündelung von sektoral unterschiedlichen Akkreditierungen in einer Stelle entsprechenden spezifischen Bedürfnissen (beispielsweise entsprechend der Struktur der Wirkungen aus dem Input-Output-Modell). Dann entsteht monopolistische Konkurrenz, und die hohen externen Ökonomien, vor allem Netz- und Verbundeffekten, können eine starke Konzentrationstendenz ausüben.

Preisfreiheit als zentrale Stellgröße

Wesentlich wird die Fähigkeit der Konformitätsbewerter sein, sich im Wettbewerb zu differenzieren, damit sich gute von schlechten Einrichtungen abgrenzen können. Hier ist die Politik gefordert, die entsprechenden Freiheitsgrade zu gewähren. Dies bedeutet, Abschied von der Vorstellung von Einheitspreisen zu nehmen, die aktuell durchaus den Vorstellungen der Beteiligten entsprechen.

Ulrich.Blum@iwh-halle.de
*Isabelle Jänchen**

⁴¹ Gesetzestext, Stand 07.01.2005, § 10, Begründung des Gesetzesvorhabens, zu § 10, zu Absatz 2.

* Partnerin des Beratungsunternehmens J² in Dresden