

Die Akkreditierung: Eine volkswirtschaftliche Basisinfrastruktur

Die Akkreditierung ist ein weltweit etabliertes System zur Schaffung und Aufrechterhaltung einer kompetenten und international anerkannten Infrastruktur an Konformitätsbewertungsstellen. Was zunächst nach einer technischen Expertenangelegenheit klingt, entpuppt sich auf den zweiten Blick als Basisinfrastruktur für moderne Volkswirtschaften. Der vorliegende Beitrag beleuchtet die volkswirtschaftliche Rolle der Akkreditierung und ihre Funktionsweise. Er zeigt auf, welche Bedeutung das dichte Netz an akkreditierten Stellen und dessen internationale Einbindung für den Zugang schweizerischer Unternehmen auf ausländische Märkte hat.

Im Rahmen von Akkreditierungsverfahren wird beurteilt, ob Prüf-, Inspektions- oder Zertifizierungsstellen – zusammengefasst Konformitätsbewertungsstellen (KBS) genannt – ihre Aufgaben mit der geforderten Zuverlässigkeit ausführen. Wird die Akkreditierung erteilt, bedeutet dies die formelle Anerkennung der Kompetenz einer KBS zur Durchführung einer bestimmten Dienstleistung. Unter Kompetenz werden verschiedene Dimensionen verstanden: *personelle* Kompetenz (Fachwissen, Erfahrung, Weiterbildung), *technische* Kompetenz (Räumlichkeiten, Infrastruktur und Einrichtungen, Verfahren und Entscheidungsabläufe) sowie *organisatorische* Kompetenz (Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Qualitätsmanagement). Der Ablauf eines Akkreditierungsverfahrens ist in *Kasten 1* dargestellt.

KBS spielen heute für Wirtschaft und Gesellschaft in vielfältiger Weise eine zentrale Rolle. So wird beispielsweise ein Lebensmittelhersteller regelmässig durch akkreditierte Inspektionsstellen des Kantons im Hinblick auf die Einhaltung des Lebensmittelrechts inspiziert. In der Regel betreibt derselbe Hersteller heute auch ein Qualitätsmanagementsystem, welches ebenfalls durch eine KBS zertifiziert wird. Ist er im Export tätig, stehen zusätzlich Managementsysteme (z.B. in Bezug auf die Betriebs-, Personal- und Produktionshygiene) und weltweit gültige Standards im Bereich Lebensmittelsicherheit zur Zertifizierung an. Natürlich sind auch die Laboratorien des Herstellers akkreditiert, ebenso wie diejenigen der Kontrollbehörden. Falls das Unternehmen darüber hinaus Produkte aus biologischen Landbau verarbeitet, wird auch diese Verarbeitung zertifiziert. Überall steht die Akkreditierung im Hintergrund.



Hanspeter Ischi
Leiter, Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS, Wabern b. Bern



Dr. Thomas A. Zimmermann
Bereichsleiter Organisation, Recht, Akkreditierung, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, sowie Universität St.Gallen (STAW-HSG)

Die Akkreditierung aus ökonomischer Perspektive

Ökonomisch kann die Akkreditierung und das System der Konformitätsbewertung aus der Warte der Transaktionskostentheorie (siehe *Kasten 2*) erklärt werden:

Der Produktionsapparat entwickelter Volkswirtschaften zeichnet sich regelmässig durch eine hohe Fragmentierung der Wertschöpfungskette aus. Hauptgründe sind Spezialisierungsvorteile und Skaleneffekte, welche den einzelnen Marktakteuren die Konzentration auf das jeweilige Kerngeschäft, in dem Wettbewerbsvorteile bestehen, auferlegen. Die Fragmentierung der Wertschöpfungskette führt ihrerseits bei den einzelnen Firmen zu einem komplexen Netzwerk zahlreicher Transaktionspartner und Schnittstellen, womit Risiken und Kosten verbunden sind: Wie kann beispielsweise sichergestellt werden, dass Vorleistungen den geltenden Normen entsprechen oder dass die Zuverlässigkeit des Transaktionspartners über Managementsysteme gesichert ist? Solche Fragen akzentuieren sich noch, wenn die

Kasten 1

Ablauf einer Akkreditierung

Der Ablauf einer Akkreditierung beginnt mit der Anmeldung einer Konformitätsbewertungsstelle bei der SAS. Im Informationsgespräch werden Fragen zum Ablauf und zum gewünschten Geltungsbereich der Akkreditierung geklärt.

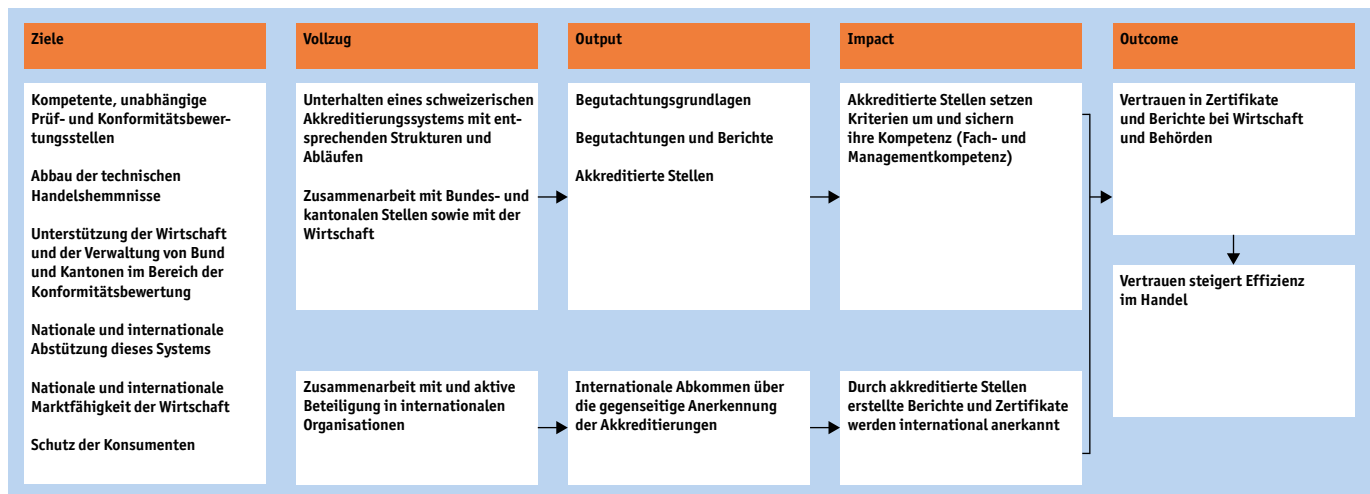
Nachdem die zu akkreditierende Stelle die Massnahmen zur Umsetzung der entsprechenden Normen durchgeführt hat, folgt ein Vorgespräch. Das Begutachterteam – bestehend aus dem leitenden Begutachter der SAS und einem oder mehreren externen Fachexperten – erhält dabei Einblick in die zur Begutachtung vorgesehenen Bereiche und gibt Hinweise zu den bereits eingereichten, für die Akkreditierung relevanten Dokumenten.

Im Anschluss daran folgt die Begutachtung. Mit Unterstützung von Checklisten beurteilt das Begutachterteam die Fachkompetenz und Infrastruktur der Stelle sowie die Wirksamkeit ihres Managementsystems. Das Team verfasst einen Bericht, welcher die Ergebnisse der Begutachtung festhält. Sind alle Anforderungen erfüllt, stellt das Begutachterteam den Antrag zur Erteilung der Akkreditierung. Aufgrund dieses Berichtes nimmt die Akko zum Antrag Stellung.

Der Leiter der SAS erteilt die Akkreditierung. Eine Akkreditierung gilt jeweils für fünf Jahre. Dann ist eine erneute Begutachtung erforderlich, um die Akkreditierung für weitere fünf Jahre zu erneuern. Dazwischen führt die SAS Überwachungen durch.

Grafik 1

Wirkungsmodell der Akkreditierung



Quelle: Ischi, Zimmermann / Die Volkswirtschaft

Kasten 2

Transaktionskostentheorie

Gemäss dem auf Ronald H. Coase zurückgehenden und später von Oliver E. Williamson weiterentwickelten Ansatz der Transaktionskostentheorie ist jegliches Handeln in einer Marktwirtschaft (z.B. Übertragungen von Verfügungsrechten an Gütern und Dienstleistungen) mit Transaktionskosten verbunden.

Zu den Transaktionskosten gehört eine Fülle verschiedener Kostenarten (z.B. Informationsbeschaffungskosten über potenzielle Transaktionspartner, Anbahnungskosten, Vereinbarungskosten, Abwicklungskosten, Transportkosten, Kontrollkosten, Anpassungskosten). Einen Einfluss auf diese Kosten hat dabei auch der Faktor Unsicherheit – sei es aufgrund der begrenzten Rationalität der Akteure (begrenzte Wahrnehmung und Information) oder aufgrund von Verhaltensunsicherheit (Akteure maximieren in opportunistischer Weise ihren Eigennutzen, u.U. indem sie Vereinbarungen nicht einhalten).

Die Höhe von Transaktionskosten kann dabei das Zustandekommen von Transaktionen verhindern, etwa wenn die anfänglichen Informationskosten für einen potenziellen Käufer so hoch ausfallen, dass die Transaktion prohibitiv verteuert wird.

Transaktionspartner nicht nur aus dem regionalen Umfeld stammen (in dem die Reputation bekannt ist), sondern wenn die Opportunitäten globaler Märkte genutzt werden, indem mit Transaktionspartnern in aller Welt zusammengearbeitet wird. Die stetig wachsenden Anforderungen, welche aus der technologischen Komplexität und der gesellschaftlichen Risikoaversion resultieren, sind weitere Herausforderungen.

Hier trägt ein dichtes Netz an KBS im Zusammenspiel mit einem glaubwürdigen Akkreditierungssystem zu einer Minimierung von Transaktionsrisiken bei. Die KBS bestätigen mit der Zertifizierung von Produkten, Dienstleistungen oder Managementsystemen der Transaktionspartner, dass diese in Übereinstimmung mit Normen und Standards stehen. Die nationalen Akkreditierungsstellen überprüfen ihrerseits die Kompetenz der KBS und stellen somit sicher, dass deren Zertifikate auf dem Markt und von den Behörden – auch international – effektiv anerkannt werden.

Im Ergebnis wird so Vertrauen zwischen an sich unbekanntem Transaktionspartnern geschaffen, und Risiken werden minimiert. Die entsprechende Senkung der Transaktionskosten erhöht die Möglichkeiten zum beiderseitig vorteilhaften Tausch. Das Wirkungsmodell der Akkreditierung ist in *Grafik 1* dargestellt.

Die internationale Dimension der Akkreditierung

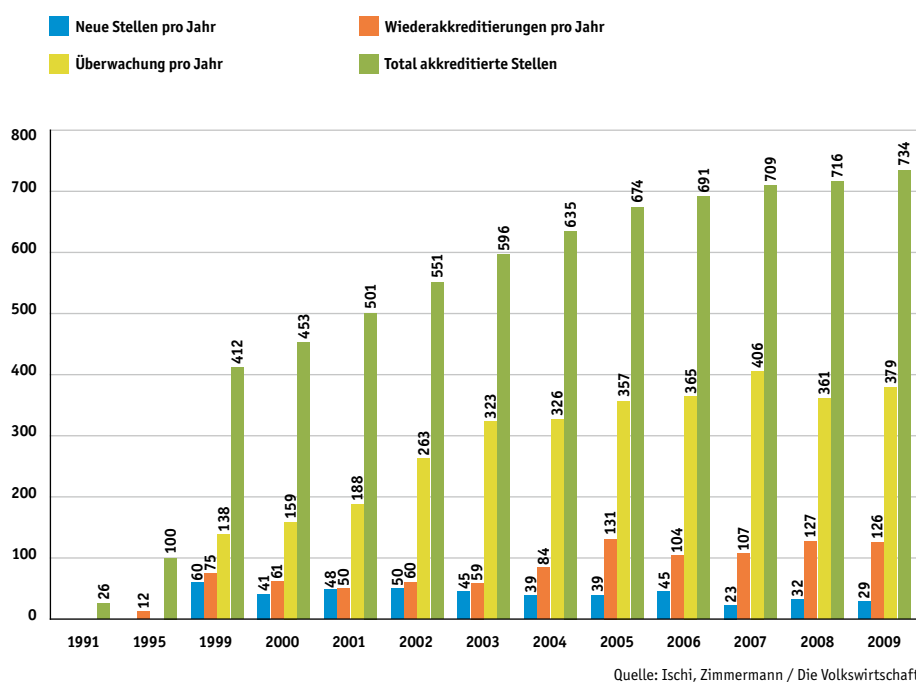
Als vertrauensbildende Massnahme ist die Akkreditierung auch ein wichtiger Faktor für den Abbau technischer Handelshemmnisse

und damit für internationale Marktöffnung. Dies gilt besonders – aber nicht ausschliesslich – im europäischen Kontext. Im Rahmen ihres globalen und neuen Ansatzes ist die EU dazu übergegangen, anstelle nationaler Vorschriften einheitliche Richtlinien zu den grundlegenden Anforderungen an ein Produkt – beispielsweise an dessen Sicherheit – zu erlassen. Produkte, die unter solche Richtlinien fallen, werden – sofern sie konform sind – mit dem CE-Zeichen versehen. Sie können im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) frei in Verkehr gebracht werden. Damit dieses Konzept umfassend realisiert werden kann, braucht es in allen beteiligten Staaten kompetente Kalibrier-, Prüf-, Inspektions- und Zertifizierungsstellen. Auch die Schweiz profitiert im Rahmen des bilateralen Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen von diesem System durch einen erleichterten Zugang zum wichtigen EU-Markt. Dementsprechend trägt die in der Schweiz bestehende, umfassende Infrastruktur kompetenter KBS zur Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz bei.

Die internationale Dimension der Akkreditierung erfordert ihrerseits, dass sich die nationalen Akkreditierungssysteme untereinander vernetzen und koordinieren. Durch Abkommen zwischen den Akkreditierungsstellen wird weltweit die Zuverlässigkeit und Gleichwertigkeit von Akkreditierungen gesichert. Diese Abkommen bilden die Grundlage für die internationale Anerkennung von Berichten und Zertifikaten. Auf globaler Ebene erfolgt die Zusammenarbeit im Rahmen der *International Laboratory Accreditation Cooperation (Ilac)* und des *International*

Grafik 2

Entwicklung des Akkreditierungssystems in der Schweiz, 1991–2009



Quelle: Ischi, Zimmermann / Die Volkswirtschaft

heute Staatssekretariat für Wirtschaft Seco) erstellt hatte, wurde die SAS im Jahr 1991 gegründet und ins Eidgenössische Amt für Messwesen (EAM, heute Bundesamt für Metrologie Metas) in Bern-Wabern eingegliedert. Aufgrund neuer internationaler Normanforderungen für Akkreditierungsstellen wurde die SAS per 1. April 2006 vom Metas ins Seco überführt.³ Seit ihrer Gründung im Jahr 1991 hat sich die Akkreditierung in der Schweiz stark entwickelt. Gemessen an der Bevölkerungszahl verfügen wir über eines der dichtesten Netze an akkreditierten KBS (734 Stellen per Ende 2009, siehe Grafik 2).

Im Einklang mit den europäischen Vorgaben und verbreiteter internationaler Praxis liegt auch in der Schweiz das Monopol für die Akkreditierung beim Staat. Als sogenannte Flag-Einheit⁴ wird die SAS mit einem mehrjährigen Leistungsauftrag und jährlichen Leistungsvereinbarungen geführt. Dieses Konzept ist ein Ausfluss der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» bzw. des im angelsächsischen Raum als «New Public Management» bekannten Ansatzes und erlaubt der SAS eine betriebswirtschaftlich optimierte Leistungserbringung.

Die SAS wird beratend von der Eidgenössischen Akkreditierungskommission (Akko) unterstützt.⁵ Die Akko überprüft die durch die SAS vorgenommenen Begutachtungen und erarbeitet Entscheidungsanträge zuhanden der SAS. Ausserdem steht sie den akkreditierten Stellen im Rahmen eines informellen Vorverfahrens für Einsprüche gegen Entscheide des Leiters SAS zur Verfügung. Die insgesamt 11 Mitglieder der Akko vertreten ein breites Spektrum von an Akkreditierung interessierten Wirtschafts- und Gesellschaftskreisen.

Ebenfalls eine wichtige Rolle im System der Akkreditierung spielen die Sektorkomitees. Ihre Aufgabe besteht darin, die Anforderungen der relevanten Normen in den jeweiligen Bereichen zu interpretieren. Sie unterstützen damit die SAS bei der Umsetzung der Normen sowie bei der Harmonisierung der Normforderungen auf nationaler und internationaler Ebene. Den Sektorkomitees stehen jeweils leitende Begutachter der SAS vor; sie umfassen – neben SAS-externen Fachexperten – Vertreter interessierter Kreise aus der betroffenen Branche, wie z.B. KBS und deren Kunden oder Behörden. Aktuell gibt es zwölf Sektorkomitees in den Bereichen Baustoffe, Chemie, Elektrotechnik, Informatiksicherheit, Kalibrierung, Laboratoriumsmedizin, Landwirtschaft, Lebensmittel, zerstörende und zerstörungsfreie Materialprüfung, Rechtsmedizin und Kriminaltechnik, Transport und Personenbeförderung sowie Zertifizierung.

Accreditation Forum (IAF). Auf europäischer Ebene ist wiederum die European Co-operation for Accreditation (EA) aktiv. Die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) ist in diesen Gremien Mitglied und bringt dort ihre Interessen aktiv ein. Die Zusammenarbeit innerhalb der EA gewinnt zunehmend an Gewicht, nachdem die EU im Jahr 2008 die Akkreditierung gesetzlich geregelt hat¹ und seither auch die Mitgliedschaft der nationalen Akkreditierungsstellen in den multilateralen Abkommen der EA fordert. Angesichts der Bedeutung der Akkreditierung für den Zugang auf den Exportmarkt Europa sind die entsprechenden Bestimmungen auch für die Schweiz relevant. Durch ein Rahmenabkommen zwischen EU und Efta einerseits und der EA andererseits wurde im Juni 2010 die Zusammenarbeit zusätzlich formalisiert.² Es versteht sich von selbst, dass eine aktive Einbindung der Schweiz in diese Mechanismen von hoher wirtschaftlicher Bedeutung ist.

Das schweizerische Akkreditierungssystem

Im Zentrum des schweizerischen Akkreditierungssystems steht die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS). Aufgrund eines Konzeptes, welches das Institut für Technologiemanagement (Item) an der Hochschule St. Gallen (HSG) im Auftrag des damaligen Bundesamtes für Aussenwirtschaft (Bawi,

1 Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates.

2 Framework Partnership Agreement; siehe www.european-accrreditation.org.

3 Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der SAS sind das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) und die Verordnung vom 17. Juni 1996 über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen (Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung, AkkBV; SR 946.512).

4 Flag = Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

5 Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Akko ist die Verordnung des EVD vom 27. Februar 1992 über die eidgenössische Akkreditierungskommission (SR 041.291.4).

Herausforderungen für die Akkreditierung

Trotz ihrer bisherigen Erfolge sieht sich die Akkreditierung in den nächsten Jahren vor neue Herausforderungen gestellt.

Eine Herausforderung besteht im *Spannungsfeld zwischen zunehmenden Anforderungen an die Akkreditierung einerseits und den beschränkten Ressourcen andererseits*. So ist die anhaltende Nachfrage nach Akkreditierungsdienstleistungen in vielfältigen, neuen Gebieten grundsätzlich erfreulich. Beispiele sind – um nur einige zu nennen – die Sicherheit bei Trendsportarten (Safety in Adventures), die Qualitätssicherung von Feldversuchen im Bereich des Pflanzenschutzes, der Unterhalt von Eisenbahngüterwagen, forensisch-genetische Laboratorien oder das Datenschutzmanagement. Während dieser Ausbau grundsätzlich die Akkreditierung stärkt und zu mehr Vertrauen, Sicherheit und Qualität in verschiedenen Lebens- und Wirtschaftsbereichen beiträgt, erfordert die Erarbeitung der entsprechenden Grundlagen beträchtliche Ressourcen. Angesichts des Spardrucks bei den öffentlichen Haushalten müssen die an Akkreditierungsleistungen interessierten Kreise den Grossteil dieser Entwicklungskosten selbst tragen. Für die Kunden der Akkreditierungsstelle (die KBS) ebenso wie für deren Endkunden (Industrie- und Dienstleistungsunternehmen), die selbst unter Wettbewerbs- und Kostendruck stehen, ergeben sich hieraus gewisse Belastungen. Positiv anzumerken ist indessen, dass durch die Knappheit der Mittel auch sichergestellt wird, dass es nicht zu einem ungerichteten Mengenwachstum kommt, sondern dass Druck auf eine effiziente Allokation der Ressourcen besteht. Die SAS ist ihrerseits bemüht, durch möglichst effiziente Arbeitsabläufe und laufende Optimierung die Kosten tief zu halten.

Eine weitere Herausforderung betrifft die *internationale Anerkennung*. Im europäischen Rahmen ist die Akkreditierung mittlerweile ein gut abgestütztes Instrument – nicht zuletzt dank der zentralen Rolle, die ihr im EG-Recht für die Binnenmarktintegration zugewiesen wird. Entsprechend werden Zertifikate akkreditierter KBS im europäischen Rahmen in der Regel problemlos anerkannt, was für das Funktionieren des Binnenmarktes von Bedeutung ist. Wenngleich sich Akkreditierungssysteme auch ausserhalb der Industrieländer erfolgreich etabliert haben, ist deren Status in den Schwellen- und Entwicklungsländern oft noch weniger gefestigt. Als Folge kommt es im Handel mit diesen Staaten gelegentlich zu Problemen aus der Nichtanerkennung von Zertifikaten akkreditierter KBS

durch ausländische Behörden. Hier ist deshalb weiterhin Aufbauarbeit notwendig. Diese vollzieht sich einerseits über die multilateralen Organisationen im Akkreditierungsbereich, andererseits aber auch durch die bilaterale Zusammenarbeit zwischen westlichen Akkreditierungsstellen und Akkreditierungsstellen in den aussereuropäischen Schwellenländern. Auch die SAS beteiligt sich, nicht zuletzt im Interesse der einheimischen Wirtschaft, an diesen Bemühungen.

Im internationalen Bereich stellt auch die *Kooperation innerhalb der EA* eine Herausforderung dar. Dieser Organisation wurden im Rahmen der bereits erwähnten EG-Verordnung, welche im gesamten EWR gilt, neue Aufgaben zugeteilt. Die EA wird auf alle ihre Mitglieder zählen müssen, um diese Aufgaben wahrzunehmen. Diese Mitarbeit bietet der Schweiz die Möglichkeit einer aktiven Mitsprache auf europäischer Ebene im Bereich der Konformitätsbewertung.

Schliesslich ist auch das *Rollenbild der Akkreditierung* einem Wandel unterworfen. So dominiert bei den KBS zwar oft noch eine einseitige Ausrichtung auf die Einhaltung der normativen Anforderungen – im Fachjargon *Compliance* genannt. Wenngleich diese Compliance selbstverständlich die zentrale Grundvoraussetzung für die Akkreditierung einer Stelle ist, so versperrt umgekehrt ein reines «Compliance-Denken» den Blick auf Lerneffekte und Verbesserungsmöglichkeiten aus einer Begutachtung. Die SAS plant daher ein Pilotprojekt, in dessen Rahmen sich die geprüften Stellen noch besser mit ihrem Lernprozess auseinandersetzen und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter steigern können.

Ausblick

Wie die vorangehenden Ausführungen zeigen, verfügt die Schweiz heute über eine sehr dichte Infrastruktur an akkreditierten KBS. Dies ist ein entscheidender Wettbewerbsvorteil für den Wirtschaftsstandort Schweiz mit seinem hoch entwickelten, stark internationalisierten und auf Qualität ausgerichteten Produktionsapparat. Auch künftig wird die SAS alles daran setzen, um diesen Wettbewerbsvorteil zu halten und in effizienter Art und Weise weiter zu stärken. ■

Kasten 3

Weitere Informationen

Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS): www.sas.ch. Informationen zur Akkreditierung können auch den Publikationen entnommen werden, welche über die Website zugänglich sind, u.a. der zwei Mal jährlich erscheinenden elektronischen Zeitschrift *SAS E-Forum* sowie dem jeweils aktuellen Jahresbericht der SAS.

Informationen über die internationalen Arbeiten im Bereich der Akkreditierung sind über die Webseiten der entsprechenden Organisationen erhältlich:

- European Co-operation for Accreditation (EA): www.european-accreditation.org.
- International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC): www.ilac.org.
- International Accreditation Forum (IAF): www.iaf.nu.