

Studie

Liberalisierung und Deregulierung des deutschen Messwesens

– Risiken und Gestaltungsoptionen aus Verbrauchersicht –

April 2008

von Dr. Peter Szent-Iványi

Diese Studie wurde im Auftrag des
Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. erstellt.

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)
Markgrafenstraße 66, 10969 Berlin
info@vzbv.de www.vzbv.de

Danksagung

Der Autor dankt den im folgenden genannten und auf eigenen Wunsch nicht aufgeführten Kolleginnen und Kollegen aus den Eichbehörden, der PTB, dem BMWi und der Wirtschaft für die anregenden Gespräche, für wertvolle Hinweise, Zahlen und Fakten, kritische Bemerkungen und notwendige Korrekturen an den Entwürfen zu dieser Studie. Ohne ihre Unterstützung durch allgemeine oder detaillierte Hinweise bzw. konstruktive Kritik hätte diese Arbeit nicht angefertigt werden können.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Schlussfolgerungen dieser Studie sich nicht mit den persönlichen Meinungen meiner Gesprächspartnerinnen und -partnern decken müssen.

Herrn Apel, ehem. PTB,

Herrn Beumker, Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen

Herrn Ernst, BMWi

Herrn Dr. Gillandt, Landeseichdirektion Bremen

Herrn Hahnewald, Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg

Herrn Dr. Leitner, Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV), Fachbereich Eichwesen, Österreich

Herrn Dr. Liebegall, Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg;

Frau Maurer, ehem. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv), jetzt Europäische Verbraucherorganisation ANEC/BEUC

Herrn Dr. Mieke, PTB

Frau Dr. Oberpottkamp, PTB

Herrn Dr. Petit, Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen

Herrn Ruminski, Mess- und Eichwesen Niedersachsen (MEN)

Herrn Schade, Bayerisches Landesamt für Maß und Gewicht

Herrn Schmidt, E., BTE Gewerkschaft Mess- und Eichwesen

Herrn Schmidt, G., Landesamt für Mess- und Eichwesen Rheinland-Pfalz

Herrn Dr. Schulz, W., PTB

Frau Dr. Schürmann, Bundesamt für Metrologie (METAS), Schweiz

Herrn Dr. Sommer, PTB

Herrn Dr. Spelten, BMWi

Herrn Volk, Eichdirektion Stuttgart

Herrn Dr. Weberpals, Bayerisches Landesamt für Maß und Gewicht

Frau Dr. Wendt, PTB

Vorwort

Das Mess- und Eichwesen gewährleistet in Deutschland die Richtigkeit und Zuverlässigkeit von Messungen zum Schutz des Verbrauchers, für einen fairen Wettbewerb, im öffentlichen Interesse sowie für amtliche Zwecke (Schutzziele). Das Messwesen ist für diese Bereiche gesetzlich geregelt, weil der Staat wegen des öffentlichen Interesses die Anforderungen in diesen Bereichen an verwendete Messgeräte festlegt.

Ein funktionierendes Mess- und Eichwesen ist ein grundlegendes Element der Daseinsvorsorge des Staates für seine Bürger. Es setzt transparente rechtliche und dem Stand der Technik entsprechende technische Regeln voraus und bedarf ausreichender personeller und materieller Ressourcen.

Der europäische Binnenmarkt und die mit ihm verbundene Harmonisierung der technischen Regeln haben maßgeblichen Einfluss auf das nationale gesetzliche Messwesen. Europa regelt im Interesse eines ungehinderten Zugangs zum Binnenmarkt das Inverkehrbringen von Produkten; die Richtighaltung während der Verwendung ist und bleibt Sache der Mitgliedsstaaten.

Seit etwa 1990 wendet die Europäische Union für das Inverkehrbringen von Produkten ein neues Konzept (*New Approach*) an. Richtlinien nach dem Neuen Konzept haben einen Systemwechsel im gesetzlichen Messwesen zur Folge. Dieser Systemwechsel ist dadurch charakterisiert, dass das erstmalige Inverkehrbringen von Messgeräten durch den Hersteller selbst über eine privatwirtschaftlich organisierte Konformitätsbewertung (Feststellen der Übereinstimmung mit den Richtlinien) unter Mitwirkung „Benannter Stellen“ erfolgt. Die bisherige staatliche Zulassung eines Messgerätes und seine erstmalige Prüfung (Ersteichung) entfallen. Der Staat beschränkt sich auf die Überwachung der Benannten Stellen und auf die Marktüberwachung, die in der Überwachung der Konformität der in Verkehr gebrachten Produkte mit den Richtlinien besteht.

Schrittweise sind in den vergangenen Jahren Richtlinien des Neuen Konzepts in nationales Recht umgesetzt worden.

Das klassische deutsche Eichwesen mit seinem präventiven Ansatz (staatliche Bauartzulassung, Ersteichung, Nacheichung und Nachschau) gilt nur noch für europäisch nicht harmonisierte und national eichpflichtige Messgeräte. In Deutschland existiert damit kein einheitliches gesetzliches Messwesen mehr.

In der Praxis des Mess- und Eichwesens ist es in den letzten Jahren zu einigen Problemen gekommen. Die Sparzwänge in den Ländern und der damit verbundene Personalabbau bei den Landeseichbehörden haben sich in Teilbereichen negativ auf die ordnungsgemäße Überwachung der Verwendung von Messgeräten ausgewirkt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landeseichbehörden werden seit Jahren durch eine Privatisierungsdiskussion verunsichert und teilweise demotiviert. Die Umsetzung von Richtlinien nach dem Neuen Konzept verlief nicht reibungsfrei. Das Neue Konzept selbst offenbarte eine Reihe von Mängeln, die die Europäische Kommission zu seiner Überarbeitung veranlasst hat. Die Überarbeitung ist inzwischen mit einer neuen Verordnung zu Akkreditierung und Marktüberwachung sowie mit einem Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten weitgehend abgeschlossen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) beabsichtigt nunmehr, das gesetzliche Messwesen völlig neu zu ordnen.

Vorbild für die Neuordnung ist das Neue Konzept der Europäischen Kommission. Das Inverkehrbringen über privatwirtschaftlich organisierte Konformitätsbewertung soll bei der Neuordnung auch auf europäisch nicht harmonisierte, nur national eichpflichtige Messgeräte ausgedehnt werden.

Weiterhin ist vorgesehen, die staatliche Nacheichung abzuschaffen und die messtechnische Prüfung verwendeter Messgeräte als privatwirtschaftlich zu erbringende Konformitätsbewertung zu organisieren. Die periodischen messtechnischen Kontrollen, die bisher im Rahmen der staatlichen Nacheichung erfolgten, sollen künftig akkreditierte private Konformitätsbewertungsstellen übernehmen. Der Staat beschränkt sich auf die Überwachung der Akteure, ohne die Messgeräte selbst zu prüfen.

Damit behält der Staat entgegen den bisherigen Grundsätzen des gesetzlichen Messwesens sowohl beim Inverkehrbringen als auch bei der Verwendung der Messgeräte nur noch die Gewährleistungsverantwortung, nicht jedoch mehr die Erfüllungsverantwortung.

Die Vorstellungen des BMWi zur Neuordnung werden in der Studie dargestellt und bewertet. Zur Entwicklung von Alternativen zu dieser Neuordnung werden verbraucherpolitische Grundsätze für das gesetzliche Messwesen formuliert, ein Vorschlag für die Organisation der Marktüberwachung unterbreitet und ein alternatives Modell für den Bereich der Verwendungsüberwachung von Messgeräten vorgelegt.

Dem vorangestellt ist eine Analyse des gesetzlichen Messwesens Deutschlands und der Erfahrungen bei der Umsetzung von EG-Richtlinien für Messgeräte nach dem Neuen Konzept in Deutschland, der Schweiz und in Österreich.

Inhaltsverzeichnis

I. Ist-Stand-Analyse Mess- und Eichwesens	7
1. Das klassische Mess- und Eichwesen	8
1.1 Das klassische Mess- und Eichwesen vor der europäischen Harmonisierung	8
1.2 Das klassische Mess- und Eichwesen in der Phase der europäischen Harmonisierung nach dem „Alten Konzept“	12
2. Das Mess- und Eichwesen in der Phase der europäischen Harmonisierung nach dem Neuen Konzept	14
2.1 Gründzüge des Neuen Konzepts (New Approach)	14
2.2 Umsetzung europäischer Richtlinien des Neuen Konzepts zu Messgeräten in Deutschland	18
2.3 Messgeräte des nicht harmonisierten Bereichs	53
3. Umsetzung europäischer Richtlinien des Neuen Konzepts zu Messgeräten in der Schweiz und in Österreich	57
3.1 Schweiz	57
3.2 Österreich	62
4. Aktuelle Situation des Mess- und Eichwesens in Deutschland	68
4.1 Rechtliche Situation	68
4.2 Leistungsfähigkeit des Mess- und Eichwesens	70
II. Neuordnung des Mess- und Eichwesens in Deutschland	73
1. Erster Versuch zur Neuordnung aus Anlass der Umsetzung der Messgeräte-Richtlinie (MID) in das deutsche Eichrecht	73
2. Aktuelles Konzept des BMWi zur Neuordnung des Messwesens	78
2.1 Vorgehensweise des BMWi zu Neuordnung	78
2.2 Das BMWi-Eckpunktepapier	78
2.3 Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen zum Eckpunkte- papier	87
2.4 Vorschläge aus der Wirtschaft zur Neuordnung	88
3. Verbraucherpolitische Bewertung des BMWi-Konzepts zur Neuordnung	90
III. Verbraucherpolitische Grundsätze Mess- und Eichwesens	102
1. Verbraucherpolitische Kriterien für eine Neuordnung des gesetzlichen Messwesens	103
1.1 Schutzziele	103
1.2 Verbraucher im Sinne der Schutzziele des gesetzlichen Messwesens	103
1.3 Vertrauenseigenschaften	104

1.4 Privatisierung im gesetzlichen Messwesen	105
2. Verbraucherpolitische Grundsätze für eine Neuordnung des gesetzlichen Messwesens	108
2.1 Zweck einer Neuordnung	108
2.2 Vorschläge für eine Neuordnung	110
3. Volkswirtschaftliche Kostenrechnung	129
3.1 Kostenabschätzung bei den Modellen	130
3.2 Kosten der Neuordnung (Fazit)	132
4. Gestaltung des Gesetzesvorhabens	133
Verzeichnis der Bilder	135
Verzeichnis der Tabellen	135

I. Ist-Stand-Analyse Mess- und Eichwesen

Einleitung

Das Mess- und Eichwesen umfasst die Gesamtheit aller rechtlichen, normativtechnischen, technischen und organisatorischen Maßnahmen für die Richtigkeit und Zuverlässigkeit von Messungen zum Schutz des Verbrauchers, für einen fairen Wettbewerb, von Messungen im öffentlichen Interesse, so im Gesundheits-, Umwelt- und Arbeitsschutz sowie für amtliche Zwecke (Schutzziele des Mess- und Eichwesens).

Als Synonym wird der Begriff „gesetzliches Messwesen“ verwendet, weil der Staat aufgrund des öffentlichen Interesses für die genannten Schutzziele die Anforderungen an bestimmte Messgeräte und Messungen in Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften festlegt (Einheitengesetz, Eichgesetz, Medizinproduktegesetz, Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder, Verwaltungskostengesetz, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten bzw. Eichordnung, Fertigpackungsverordnung, Eichkostenverordnung, Medizinproduktebetreiber-Verordnung).

Darüber hinaus gelten die so genannten „Anerkannten Regeln der Technik“, die die in den Gesetzen bzw. Verordnungen enthaltenen grundlegenden Anforderungen untersetzen. Dazu zählen z.B. die PTB-Anforderungen, in denen die nationalen Bauanforderungen für Messgeräte und Prüfverfahren enthalten sind.

In dieser Studie nicht erfasst wird das ebenfalls zum Messwesen gehörende Kalibrierwesen, d.h. das System der Überprüfung von Messgeräten, für die es keine gesetzlichen Vorgaben gibt. Auch die Überwachung von Fertigpackungen – eine wesentliche gesetzliche Aufgabe der Eichbehörden – ist kein Gegenstand dieser Analyse. Die Fertigpackungsüberwachung erfolgt im Übrigen grundsätzlich nach den bereits 1972 in der Fertigpackungsverordnung festgelegten Rahmenbedingungen.¹

Die Entwicklung des Mess- und Eichwesens kann in Deutschland in drei Phasen eingeteilt werden:

- die **Phase des „klassischen“ Mess- und Eichwesens**, charakterisiert durch staatliche Zulassung und Eichung von Messgeräten, später auch unter Einbeziehung von EWG-Richtlinien (hier als Phase der europäischen Harmonisierung nach dem „Alten Konzept“ bezeichnet), bis Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts,
- die **Phase der Umsetzung europäischer Richtlinien nach dem *New Approach* – dem Neuen Konzept** – (nichtselbsttätige Waagen, Medizinprodukte mit Messfunktionen, Messgeräte der Messgeräterichtlinie), im Folgenden als Phase der europäischen Harmonisierung nach dem „Neuen Konzept“ bezeichnet, charakterisiert durch
 - privatrechtlich organisiertes Inverkehrbringen von Messgeräten auf der Grundlage von Konformitätsbewertungsverfahren statt wie bisher durch eine staatliche Zulassung,
 - Beibehaltung der staatlichen Eichung (Nacheichung) für Messgeräte bei ihrer Verwendung (Ausnahme: bei Medizinprodukten mit Messfunktionen ist die Prüfung von verwendeten Messgeräten bereits privatrechtlich organisiert),
 - Beibehaltung der staatlichen Zulassung und Eichung für alle eichpflichtigen, nicht von europäischen Richtlinien des neuen Konzeptes erfassten Messgeräte (nicht harmonisierter Bereich).

¹ Verordnung über Fertigpackungen (Fertigpackungsverordnung) in der Fassung vom 8. März 1994 (BGBl. I S. 452)

Diese Phase dauert bis heute an und hat mit der Umsetzung der europäischen Messgeräterichtlinie ab dem Jahre 2006 bzw. mit Erlass des neuen Eichgesetzes bzw. der neuen Eichordnung vom Februar 2007 einen vorläufigen Abschluss erreicht.

Damit bestehen in dieser Phase praktisch zwei Systeme nebeneinander:

das privatrechtlich organisierte System des Inverkehrbringens neuer Messgeräte nach europäischen Richtlinien und

das bisherige „klassische“ Eichwesen für alle nicht von europäischen Richtlinien des neuen Konzeptes erfasste Messgeräte, jeweils unter Beibehaltung der staatlichen Eichung für verwendete Messgeräte (Ausnahme: Medizinprodukte mit Messfunktionen).

- die **Phase der Neuordnung des Mess- und Eichwesens**, in Diskussion etwa seit 1998/99, zu erwarten ab 2009, mit dem Ziel, ein einheitliches System sowohl für das Inverkehrbringen als auch für die Richtighaltung bei der Verwendung unter Berücksichtigung der Anforderungen des europäischen Binnenmarktes und der Schutzziele des Mess- und Eichwesens zu schaffen.

1. Das klassische Mess- und Eichwesen

1.1 Das klassische Mess- und Eichwesen vor der europäischen Harmonisierung

In Deutschland besteht ein einheitliches staatliches Mess- und Eichwesen seit der Reichsgründung 1872^{2,3}.

Hier und im Folgenden werden die Regelungen zu den Einheiten im Messwesen nicht behandelt.

Das nationale deutsche Eichwesen ist von seiner Entstehung bis in die Mitte der 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ein präventives System. Die Prävention liegt darin, dass jede Messgerätebauart vor ihrem Inverkehrbringen zugelassen (Bauartzulassung, verantwortlich nach Bildung der Bundesrepublik die Physikalisch-Technische Bundesanstalt - PTB) und jede Einzelausführung der Bauart technisch geprüft, d.h. geeicht sein muss (Ersteichung). Ergänzt wird die Eichung durch eine Kontrolle des Messgeräts bei seiner Verwendung (die Nacheichung) sowie durch weitere Überwachungsmaßnahmen der Eichbehörden im Hinblick auf eine den Vorschriften entsprechende Bereithaltung, Verwendung bzw. Anwendung von Messgeräten (Nachschau), die als repressive Maßnahmen interpretiert werden können.

Die Eichung ist hoheitliche Aufgabe und erfolgt grundsätzlich durch staatliche Einrichtungen, im konkreten Fall durch die Eichbehörden der Länder.

Dieser Grundsatz wurde bereits in den ersten Jahrzehnten nach Entstehung des einheitlichen deutschen Eichwesens durchbrochen. Beginnend mit Elektrizitätszählern Mitte der 20er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wurden in Versorgungsunternehmen, Herstellerbetrieben und bei Prüfdiensten „Staatlich anerkannte Prüfstellen“ (zunächst Prüfämter genannt) für die Prüfung von Zählern für Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme eingerichtet. Rechtlich handelt es sich bei diesen Prüfstellen um mit hoheitlichen Aufgaben beliehene Unternehmen, die die Befugnis haben, Messgeräte zu eichen.

Die Staatlich anerkannten Prüfstellen spielen in Arbeitsteilung mit den Eichbehörden eine wichtige Rolle, da entsprechend dem Ausbau des Systems Staatlich anerkannter Prüfstellen die

² Wolfgang Trapp, Geschichte des gesetzlichen Messwesens und ausführliches Literaturverzeichnis zur historischen Metrologie, Physikalisch-Technische Bundesanstalt, PTB-Bericht TWD 43, Braunschweig, Dezember 1994.

³ Wilfried Schulz, Das gesetzliche Messwesen in der Bundesrepublik Deutschland, PTB-TWD-36, Braunschweig, Oktober 1990.

Eichkapazitäten der Eichbehörden für die Eichung dieser Verbrauchsmessgeräte im Laufe der Jahrzehnte abgebaut wurden.

Die Prüfstellen werden durch die Eichbehörden der einzelnen Bundesländer kontrolliert.

Die ersten Staatlich anerkannten Prüfstellen sind zu einer Zeit entstanden, da ihre Trägerunternehmen in öffentlicher Hand waren. Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke gehörten in der Regel öffentlich-rechtlichen Unternehmen im Besitz der Kommunen bzw. Städte. Die Prüfstellen waren ausschließlich für eine Region bzw. die Messgeräte ihres eigenen Unternehmens zuständig.

Dies hat sich im Laufe der Jahre geändert. Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft wurden privatisiert, private Reparatur- und Service-Betriebe wurden tätig, Wettbewerb zwischen Prüfstellen entstand usw., ohne dass an der Konstruktion des Systems Staatlich anerkannter Prüfstellen etwas verändert wurde. Die Neutralität der Prüfstelle, d.h. die vom Produktions-, Wartungs- bzw. Reparaturprozess unbeeinflusste Prüfung, wird jedoch durch die „öffentliche Bestellung“ des leitenden Prüfstellenpersonals und einen Eid auf gewissenhafte und unparteiische Aufgabenerfüllung gewährleistet. Ein ordnungsgemäßer Betrieb der Prüfstelle wird durch eine Aufsicht der zuständigen Eichbehörden sichergestellt. Die Aufsicht umfasst u. a. auch stichprobenweise Kontrollen bereits geeichter Messgeräte. Damit setzt das Funktionieren des Systems eine regelmäßige und wirksame Kontrolltätigkeit durch die zuständigen Eichbehörden voraus.

Im Laufe der Jahre wurde die Pflicht zur Eichung zum Schutz der Verbraucher von Messgeräten beim Erwerb messbarer Güter und Dienstleistungen auf weitere Messgeräte ausgedehnt, so im Bereich der Medizintechnik (Fieberthermometer, Blutdruckmessgeräte, Augentonometer usw.).

Zusammenfassende Charakterisierung

Das klassische deutsche Eichwesen ist ein überwiegend präventives, vollständig in staatlicher Hand befindliches System. Neben der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen des Eichwesens ist der Staat zuständig für die Festlegung der grundsätzlichen und spezifischen technischen Anforderungen an eichpflichtige Messgeräte. Staatliche Stellen gestatten auf der Grundlage von Zulassungsverfahren das Inverkehrbringen von Messgeräten, und staatliche Stellen prüfen die Richtigkeit der Messgeräte bei der Verwendung. Verstöße gegen das Eichgesetz, die Eichordnung, aber auch gegen die anerkannten Regeln der Technik, wie sie beispielsweise die PTB-Anforderungen darstellen, können als Ordnungswidrigkeit verfolgt und mit Bußgeldern belegt werden.

Die Gesetzgebungskompetenz für das Mess- und Eichwesen liegt ausschließlich beim Bund und wird unter aktiver Mitwirkung der Länder wahrgenommen. Der Vollzug der Gesetze erfolgt in Verantwortung der Länder.

Das Mess- und Eichwesen wird institutionell gewährleistet durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB), die Eichaufsichtsbehörden der Länder sowie die Staatlich anerkannten Prüfstellen (siehe Bild 1).

Die PTB schafft die technisch-wissenschaftlichen Grundlagen des Mess- und Eichwesens. Sie nimmt Bauartprüfungen von Messgeräten vor und lässt Messgeräte zur Eichung zu. Sie prüft für die Eichbehörden und die Staatlich anerkannten Prüfstellen Normalgeräte und Prüfungshilfsmittel. Sie wirkt in nationalen und internationalen Organisationen und Normungsgremien für das Mess- und das Einheitenwesen mit.

Die Eichaufsichtsbehörden der Länder beaufsichtigen die nachgeordneten Eichämter. Die Eichbehörden eichen und prüfen Messgeräte, anerkennen und beaufsichtigen die Staatlich anerkannten Prüfstellen und nehmen die Nachschau – die Überwachung verwendeter Messgeräte -

bei Messgeräteverwendern vor. Dazu erhalten die Eichaufsichtsbehörden von den Ländern die notwendigen Haushaltsmittel.

Der Aufwand für das Mess- und Eichwesen kann beim Bund (PTB) und den Ländern (Eichbehörden) zum größten Teil aus Gebühreneinnahmen für Amtshandlungen (Prüfungen und sonstige Tätigkeiten) kompensiert werden. Für die PTB gilt diese Aussage mit der Einschränkung, dass Kostendeckung bei der Bewertung komplexer Messeinrichtungen kaum erreichbar ist.

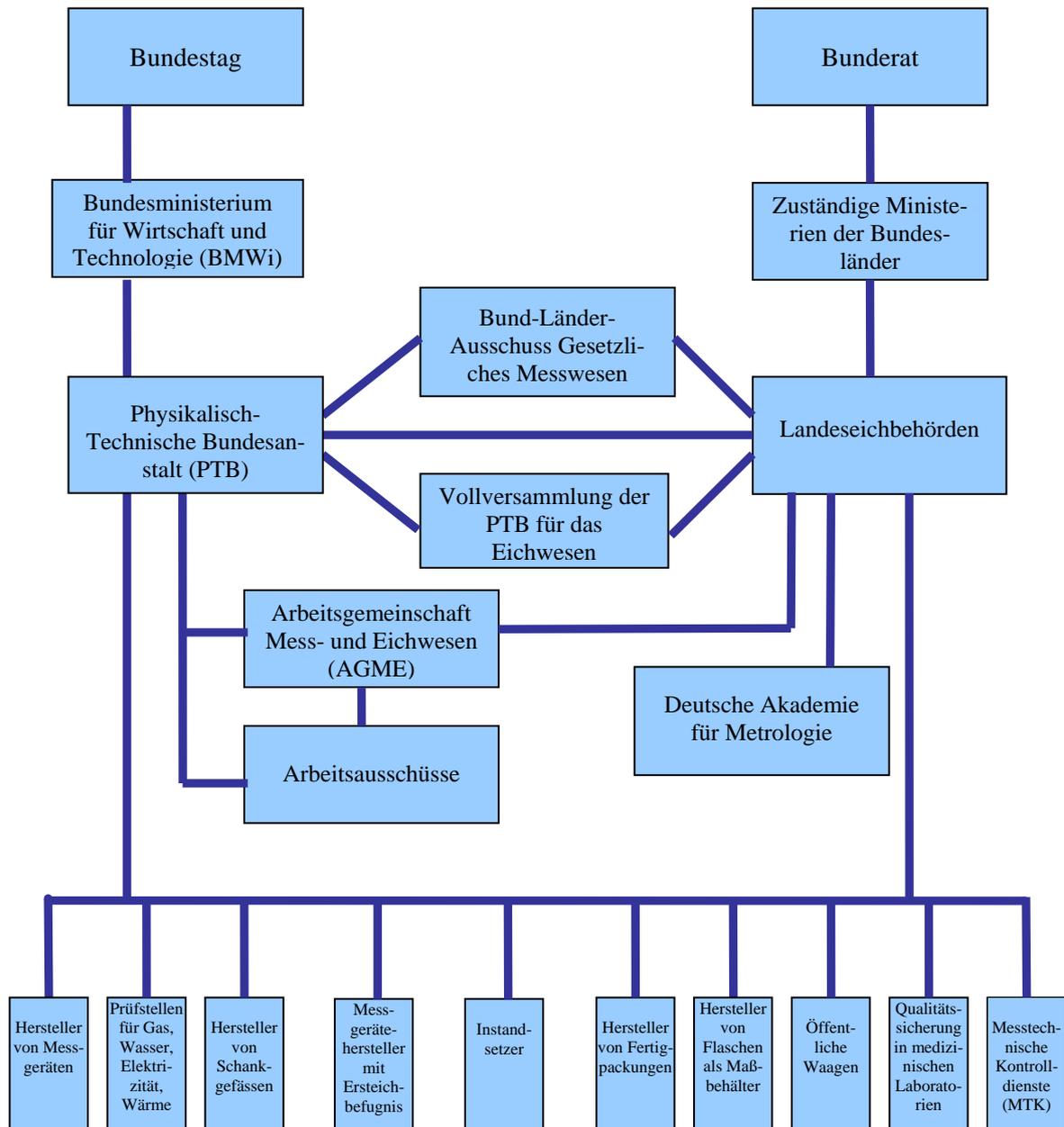


Bild 1
Institutionen des Mess- und Eichwesens in Deutschland⁴

⁴ nach Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen, <http://www.agme.de>.

1991/92 arbeiteten in den Eichbehörden der Länder etwa 1 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, etwa 6 Mio. Messgeräte wurden jährlich bedarfsgerecht geprüft. Die Eichbehörden nahmen 1992 etwa 64 Mio. Euro an Eichgebühren ein. Bei Ausgaben von insgesamt etwa 78 Mio. Euro betrug der Zuschuss durch die Länderhaushalte 14 Mio. Euro, das entspricht einer Kostendeckung von über 82 %.

Rund 400 Staatlich anerkannte Prüfstellen waren für die Eichung von 80 Mio. Messgeräten für Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme zuständig, mit denen jährlich Messgüter im Wert von etwa 70 Milliarden Euro bei den Verbrauchern verrechnet wurden. Die Prüfstellen eichten jährlich etwa 16 Mio. Verbrauchsmessgeräte, darunter rund 3 Mio. Elektrizitätszähler, 2 Mio. Gaszähler, 9 Mio. Wasserzähler und 2 Mio. Wärmezähler.

Zur Tätigkeit der Eichbehörden gehören umfangreiche, teilweise auch zwischen den einzelnen Ländern abgestimmte länderübergreifende Schwerpunktaktionen zur Überwachung von Messgeräten bei ihrem Einsatz (z. B. Kontrollen von Messanlagen auf Mineralöltankfahrzeugen für Heizöllieferungen). Die Kontrolldichte solcher Maßnahmen und gegebenenfalls ausgesprochenen Sanktionen führen zu einer Disziplinierung der Messmittelhersteller und -verwender, sich entsprechend den gesetzlichen und normativtechnischen Regelungen des Mess- und Eichwesens zu verhalten.

Die gesetzlichen und normativtechnischen Regelungen müssen dem jeweils aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen. Die Messtechnik ist einem ständigen technologischen Wandel unterzogen, mechanische Geräte werden durch elektronische und komplexe Messsysteme unter Integration von Rechnersystemen abgelöst. Damit muss sich das Eichwesen auch mit Softwarelösungen beschäftigen, da auch bei komplexen, rechnergestützten Systemen vergleichbare Anforderungen an Messrichtigkeit, Messbeständigkeit und Manipulationssicherheit bestehen.

Die nationalen technischen Anforderungen im Eichgesetz, der Eichordnung und den PTB-Anforderungen basieren auf den Arbeiten der internationalen und europäischen messtechnischen und Regel setzenden Organisationen, wie der Internationalen Organisation für das gesetzliche Messwesen (OIML), der Europäischen Kooperation für die Zusammenarbeit im gesetzlichen Messwesen (WELMEC), der Europäischen Kommission, den Normenorganisationen CEN (*Comité Européen de Normalisation*) sowie des DIN, soweit nicht unmittelbar auf internationale Regelungen und Normen zurück gegriffen wurde.

Dieser Prozess, besonders auch die Erarbeitung von PTB-Anforderungen, erfolgte unter unmittelbarer Einbeziehung und Auswertung der Erfahrungen der Eichbehörden weitgehend unbürokratisch und konnte den technischen Erfordernissen zeitnah entsprechen.

Verbraucherpolitische Bewertung

Das Niveau des Mess- und Eichwesens als Bestandteil der technisch-ökonomischen Infrastruktur eines Landes hat entscheidenden Einfluss auf seine Wirtschaftskraft. Die Gewährleistung von Vertrauen der Verbraucher in sie unmittelbar oder mittelbar betreffende Messungen (z. B. Verbrauchsmessungen von Gas, Wasser, Elektrizität, Wärme oder beim Kauf von Produkten nach Volumen oder Masse oder bei Messungen im Gesundheitswesen) ist ein grundlegendes Element der Daseinsvorsorge des Staates für seine Bürger. Ein funktionierendes Mess- und Eichwesen setzt klare rechtliche und dem Stand der Technik entsprechende technische Regelungen, ausreichende personelle und materielle Ressourcen bei den zuständigen Stellen und unbeeinflusstes Handeln der Verantwortlichen voraus.

Die Phase des klassischen Mess- und Eichwesens bis Anfang der 90er Jahre unter voller Verantwortung des Staates kann aus Verbrauchersicht als optimal angesehen werden. Dies auch dann, wenn, wie in jedem System, Fehler passierten und nicht jede Regelung Aufwand und

Nutzen für den Verbraucher rechtfertigten. Das System war dynamisch, die Regeln wurden der technischen Entwicklung, die Eichpflichten und Eichfristen den Schutzzielen mit relativ geringem Verwaltungsaufwand jeweils angepasst. Der Aufbau vergleichbarer Systeme wird bis zum heutigen Tag im Rahmen der Zusammenarbeit z. B. der PTB mit Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens, Afrikas und Südamerikas in diesen Ländern mit erheblichen Mitteln des Bundes gefördert.

Bund und Länder haben in dieser Phase für die Aufgaben des gesetzlichen Messwesens der PTB und den Eichbehörden alle notwendigen personellen und materiellen Ressourcen bereit gestellt.

1.2 Das klassische Mess- und Eichwesen in der Phase der europäischen Harmonisierung nach dem „Alten Konzept“

Mit dem europäischen Binnenmarkt änderten sich die Rahmenbedingungen für die nationalen Systeme des Mess- und Eichwesens.

Mit dem Beginn der Harmonisierung der Eichvorschriften in der Europäischen Gemeinschaft Anfang der 70-er Jahre entstand eine Reihe von EWG-Richtlinien (Längenmaße, Zähler für Flüssigkeiten außer Wasser, Kaltwasserzähler, Warmwasserzähler, Volumengaszähler, Wägestücke, Selbsttätige Waagen, Alkoholometer, Medizinische Quecksilbergasthermometer, Tauxameter, Elektrizitätszähler). Sie gehen zurück auf die Richtlinie 71/316/EWG über gemeinsame Vorschriften über Messgeräte sowie über Mess- und Prüfverfahren⁵. Nach diesem, heute genanntem „Alten Konzept“ wurden die europäischen Richtlinien als **detaillierte technische Einzelrichtlinien** erarbeitet.

Die darin enthaltenen messtechnischen Anforderungen wurden 1975 in die Eichordnung übernommen. Neben die nationale Bauartzulassung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) trat die EWG-Bauartzulassung. Diese konnte auch von einer anderen Zulassungsstelle des Europäischen Wirtschaftsraumes ausgesprochen werden. Zulassungsstellen waren in der Regel die jeweiligen metrologischen Staatsämter der Mitgliedsländer. Von den Eichbehörden bzw. den Staatlich anerkannten Prüfstellen wird das nach EWG-Bauartzulassung gefertigte Messgerät einer EWG-Ersteichung oder einer innerstaatlichen Eichung unterzogen.

Bei der Harmonisierung galt demnach eine optionale Lösung, d.h. die EWG-Regelung tritt neben die bisherige nationale Lösung, der Antragsteller für die Zulassung eines Messgeräts kann zwischen der nationalen Zulassung oder Eichung die EWG-Zulassung oder EWG-Ersteichung wählen. Die Mitgliedstaaten erkennen Zulassung und Eichung an, die durch die Behörden eines anderen Mitgliedsstaates aufgrund der gemeinsamen Vorschriften ausgesprochen werden.

Diese Regelung galt mit Ausnahme von nichtselbsttätigen Waagen und medizinischen Messgeräten (Medizinprodukte mit Messfunktionen) bis zum 30. Oktober 2006, dem Stichtag für die Umsetzung der neuen Messgeräte-Richtlinie der EU in nationales Recht.

Ein Messgerät durchlief im klassischen Mess- und Eichwesen bzw. dem der ersten Stufe der europäischen Harmonisierung die folgenden Etappen (Bild 2)⁶:

⁵ Richtlinie 71/316/EWG des Rates vom 26. Juli 1971 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten betreffend gemeinsamer Vorschriften über Messgeräte sowie Mess- und Prüfverfahren, ABl. L 202 vom 06.09.1971.

⁶ Christian Mengersen, Wilfried Schulz, Harry Stolz, Die Rolle der PTB im gesetzlichen Messwesen in Deutschland, PTB-Mitteilungen 114 (2004), Heft 2, S. 123.

Zulassung, Eichung und Nacheichung im klassischen Mess- und Eichwesen

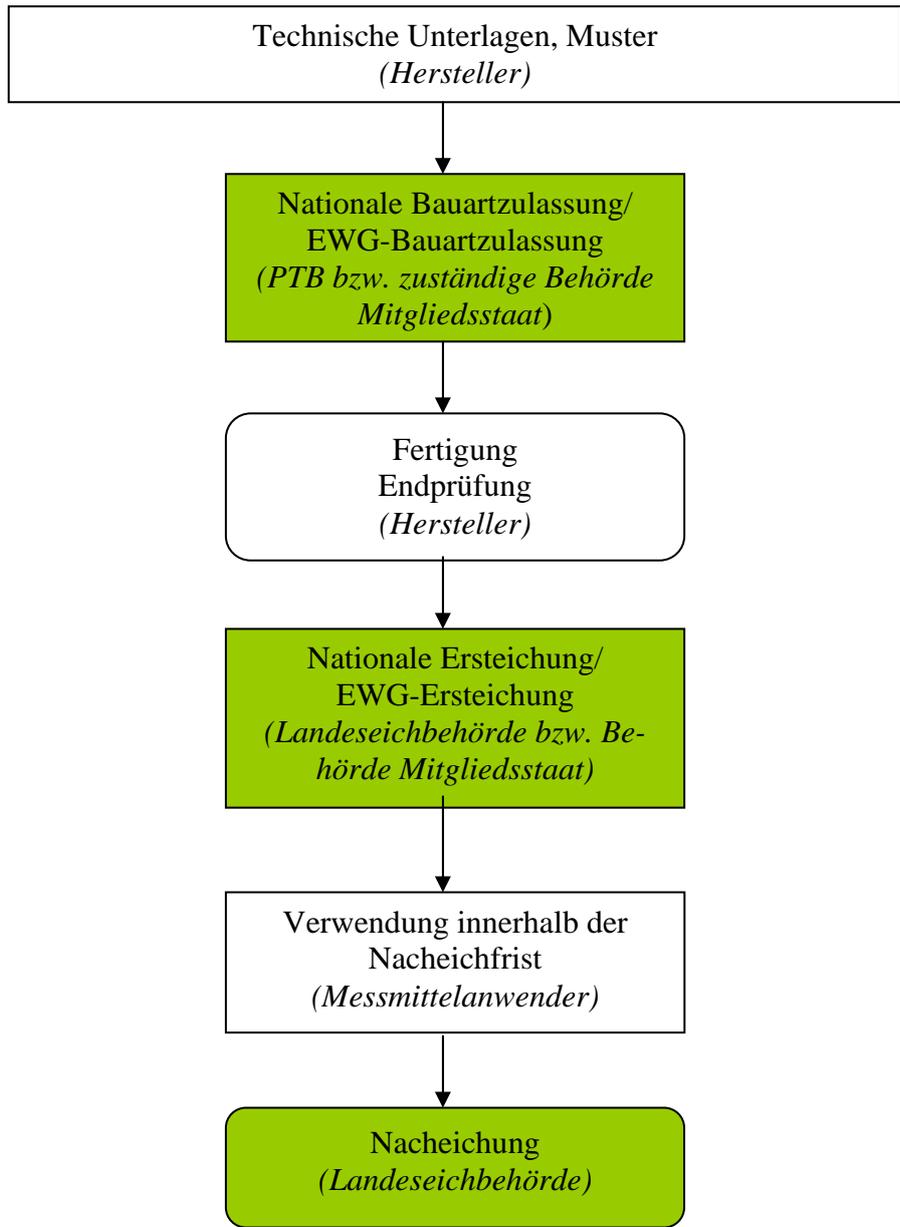


Bild 2

Zyklus eines Messgeräts im klassischen Eichwesen bzw. in der Phase der europäischen Harmonisierung nach dem alten Konzept

Zusammenfassende Charakterisierung

Die Auswirkungen der Phase der europäischen Harmonisierung nach dem Alten Konzept auf das deutsche Eichwesen waren nicht gravierend. Elektronische Bauteile spielten bei Messgeräten noch keine große Rolle. Die grundsätzlichen und spezifischen technischen Anforderungen basieren nun teilweise auf europäischen EWG-Richtlinien, diese wiederum weitgehend auf Empfehlungen der Internationalen Organisation für das gesetzliche Messwesen (OIML). Der Hersteller hat die Wahl, die Bauartzulassung bei seinem nationalen metrologischen Institut (in

Deutschland bei der PTB) oder einer entsprechenden staatlichen Stelle in einem anderen Mitgliedsland zu beantragen und zu erhalten.

Auf Beschluss der Vollversammlung der PTB für das Messwesen, in der neben den Zulassungslabors der PTB alle Eichbehörden der Länder vertreten sind, wurde im Jahre 2001 eine zentrale Ansprechstelle für Auffälligkeiten im gesetzlichen Messwesen eingerichtet, die Sammelstelle für Auffälligkeiten bei der Marktüberwachung (SAM). In einer allen Eichbehörden zugänglichen Datenbank werden u. a. Abweichungen der einzelnen Messgeräte von der Bauartzulassung und Manipulationen durch Messgerätebesitzer erfasst. Dies erfolgt auch im Interesse bundeseinheitlichen Handelns bei den immer komplexeren Messgeräten. Durch vereinheitlichte Verfahrensabläufe kann bei der Verfolgung derartiger Auffälligkeiten unabhängig von der Messgeräteart gegenüber den Verantwortlichen einheitlich gehandelt werden.

Verbraucherpolitische Bewertung

Wegen der praktisch unveränderten Rechtslage gilt die Einschätzung für das klassische Eichwesen analog. Mit Problemen war zu rechnen, weil nun nicht mehr die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) allein zuständig ist für Bauartzulassungen als Voraussetzung für das Inverkehrbringen von Messgeräten, sondern Zulassungen anderer europäischer Metrologie-Institute den nationalen deutschen Bauartzulassungen gleichwertig sind. Nicht alle europäischen Metrologie-Institute arbeiten auf gleichem Niveau, selbst wenn die gleichen Vorschriften gelten. Rückwirkend kann jedoch eingeschätzt werden, dass sich Probleme in Grenzen hielten und durch den unmittelbaren Kontakt der PTB mit ihren Partnern geklärt werden konnten.

2. Das Mess- und Eichwesen in der Phase der europäischen Harmonisierung nach dem Neuen Konzept

2.1 Gründzüge des Neuen Konzepts (New Approach)

Der freie Warenverkehr ist einer der Eckpfeiler des europäischen Binnenmarktes. Deshalb hat die Europäische Union bis zur vorgesehenen Verwirklichung des Binnenmarktes im Jahre 1992 Verfahren entwickelt, die neue Handelshemmnisse abwenden und die gegenseitige Anerkennung sowie die technische Harmonisierung fördern sollten.

Die bisherige Harmonisierung ging davon aus, dass die europäischen Richtlinien alle grundsätzlichen und spezifischen Anforderungen für jede Produktart erfüllen sollten, so dass der Inhalt der Richtlinien hoch technisch und die Abstimmungsverfahren langwierig waren. Außerdem mussten technische Harmonisierungsrichtlinien durch den Rat der Europäischen Union einstimmig angenommen werden. Dieses zeitaufwendige Verfahren musste einer neuen Verfahrensweise auf ordnungspolitischem Gebiet weichen.

1985 wurde mit der Entschließung des Rates der Europäischen Union die neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung festgelegt, die gemeinhin bekannt geworden ist unter der Bezeichnung „Neues Konzept“ (*New Approach*) für die Produktregulierung und das Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung⁷.

⁷ Entschließung vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung, ABl. C 136 vom 04.06.1985.

Entschließung vom 21. Dezember 1989 zu einem Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung, ABl. Nr. C 10 vom 16.1.1990.

Beschluss vom 22. Juli 1993 (93/465/EWG) über die in den technischen Harmonisierungsrichtlinien zu verwendenen Module für die verschiedenen Phasen der Konformitätsbewertungsverfahren und die Regeln für die Anbringung und Verwendung der CE-Konformitätskennzeichnung, ABl. Nr. L 220 vom 30.8.1993.

Die **Grundsätze des Neuen Konzepts** sind:

- die Harmonisierung der Rechtsvorschriften beschränkt sich auf wesentliche Anforderungen, denen die in der Gemeinschaft in Verkehr gebrachten Produkte genügen müssen (Inhalt der EG-Richtlinien);
- die technischen Spezifikationen für Produkte, die den in den Richtlinien enthaltenen wesentlichen Anforderungen entsprechen, werden in harmonisierten Normen festgelegt. Eine Harmonisierte Norm ist eine europäische Norm, die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben und von einer der europäischen Normungsorganisationen CEN (*Comité Européen de Normalisation*) bzw. CENELEC (*Comité Européen de Normalisation Electrotechnique*) erarbeitet worden ist. Für die Konformitätsvermutung ist darüber hinaus erforderlich, dass die Harmonisierte Norm mindestens von einem CEN/CENELEC-Mitglied als nationale Norm umgesetzt und ihre Fundstelle im EU-Amtsblatt veröffentlicht wurde.

Die Anwendung harmonisierter Normen bleibt jedoch freiwillig, wenn die Anforderungen der Richtlinie auch anderweitig gewährleistet werden können;

- bei Produkten, die nach harmonisierten Normen hergestellt worden sind, wird davon ausgegangen, dass sie den entsprechenden wesentlichen Anforderungen der Richtlinie entsprechen („Vermutungswirkung“ einer harmonisierten Norm);
- um harmonisierte Normen aufgrund von Mängeln anfechten zu können, ist ein Verfahren für formelle Einwände gegen eine harmonisierte Norm festgelegt⁸.
- Neue Produkte werden nach Durchlaufen eines Konformitätsbewertungsverfahrens in Verkehr gebracht. Die Verfahren der Konformitätsbewertungen und ihre einzelnen Phasen sind modular aufgebaut. Für die Anwendung der Module werden Kriterien formuliert.

Als Module der Konformitätsbewertung sind möglich:

- Eine unternehmensinterne Fertigungskontrolle kombiniert mit Stichprobenprüfungen durch eine Benannte Stelle.
- Eine Baumusterprüfung durch eine neutrale Stelle kombiniert mit einer internen Fertigungskontrolle.
- Eine Baumuster- oder Entwurfsprüfung durch eine neutrale Stelle kombiniert mit einem bewerteten und überwachten Qualitätsmanagementsystem für Produkte bzw. für Produktion durch eine neutrale Stelle oder die Prüfung der Produkte durch eine neutrale Stelle.
- Einzelprüfung hinsichtlich Entwurf und Produktion durch eine neutrale Stelle.
- Zulassung für umfassendes Qualitätsmanagementsystem durch eine neutrale Stelle.

Hersteller haben die Wahl zwischen verschiedenen Konformitätsbewertungsverfahren, die jeweils in den entsprechenden EU-Richtlinien vorgesehen sind (so sind für Messgeräte nicht alle genannten Module zulässig).

- Zuständig für die Konformitätsbewertung sind neutrale Konformitätsbewertungsstellen, die von den zuständigen nationalen Behörden nach Prüfung ihrer Kompetenz der Europäischen Kommission benannt und europaweit bekannt gemacht werden („Benannte Stellen“). Der

Entschließung vom 28. Oktober 1999 zur Funktion der Normung in Europa, ABl. C 141 vom 19.5.2000 und Schlussfolgerungen vom 1. März 2002 zum Thema „Normung“. ABl. C 66 vom 15.3.2002.

⁸ Vademecum zur europäischen Normung,

http://ec.europa.eu/enterprise/standards_policy/vademecum/doc/formal_objections_procedure_de.pdf

Kompetenznachweis kann durch eine erfolgreiche Akkreditierung erbracht werden, jedoch sind auch andere Verfahren möglich.

- Mit den Richtlinien konforme Produkte können das CE-Kennzeichen tragen.
- Jeder Mitgliedsstaat prüft im Rahmen seiner nationalen Marktüberwachung durch geeignete Maßnahmen die Konformität der in Verkehr gebrachten Produkte mit den entsprechenden Richtlinien. Entspricht ein Produkt nicht den grundlegenden Anforderungen einer Richtlinie, ist es aus dem Verkehr zu ziehen, sein weiteres Inverkehrbringen zu untersagen oder zu beschränken bzw. seine weiterer Verwendung zu untersagen oder zu beschränken (Schutzklauselverfahren bei nicht konformen Produkten).

Gemeinsam ist dem Neuen Konzept, dass es die Zuständigkeiten und das Einschreiten des Staates auf ein Mindestmaß beschränkt und dem Hersteller einen großen Handlungsspielraum gewährt. In staatlicher Hand bleiben die Benennung der zuständigen Stellen für die Konformitätsbewertung und die Marktüberwachung, alle übrigen Aktivitäten können privatrechtlich organisiert werden.

Seit 1987 sind nach und nach 25 Richtlinien in Kraft getreten, die auf dem neuen Konzept beruhen. Für **Messgeräte** gelten die Richtlinien für

- Nichtselbsttätige Waagen (90/384/EWG, "NAWI"),
- Medizinische Messgeräte (93/42/EWG „Medizinprodukterichtlinie“ sowie 98/79/EG „Richtlinie über In-vitro-Diagnostika“, jeweils nur Medizinprodukte mit Messfunktionen) und zuletzt
- Messgeräte (2004/22/EG, „MID“).

Diese Richtlinien waren in deutsches Recht umzusetzen. Dies erfolgte von Richtlinie zu Richtlinie mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die bisherigen Grundsätze des Eichwesens (siehe Abschnitt 0).

Allen Maßnahmen gemeinsam ist, dass erstmals im deutschen Eichwesen bisher ausnahmslos staatliche Tätigkeiten durch privatrechtlich organisierte Tätigkeiten ersetzt bzw. ergänzt werden (die auch im klassischen Eichwesen privatrechtlich organisierten Staatlich anerkannten Prüfstellen sind Teil des staatlichen Eichwesens, weil sie mit hoheitlichen Aufgaben beliehene Unternehmen sind).

Das Neue Konzept (*New Approach*) ist inzwischen überarbeitet und aktualisiert worden. Hierzu erarbeitete die EU-Kommission im Februar 2007 die Entwürfe einer Verordnung zu Akkreditierung und Marktüberwachung⁹ und eines Beschlusses zu einem Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten¹⁰. In der Verordnung sind die Hauptbestandteile der Überarbeitung des Neuen Konzeptes enthalten. Den Dokumenten wurde am 21. Februar 2008 im Europäischen Parlament mit Änderungen zugestimmt. Zusammen mit einer neuen Verordnung über Verfahren für Produkte, die in einem anderen Mitgliedsstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind (siehe Fußnote 82), werden die Dokumente Mitte 2008 vom Rat bestätigt und sind bis 2010 national umzusetzen.

Grund für die Überarbeitung des Neuen Konzeptes sind die im Laufe der Jahre zu Tage getretenen Mängel des Systems. Die Kommission selbst benennt vorrangig folgende Probleme:

⁹ KOM(2007)37 endg. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten, Brüssel, 14. Februar 2007, in der Fassung des konsolidierten Textes des Europäischen Parlaments vom 21. Februar 2008.

¹⁰ KOM(2007)53endg. Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten, Brüssel, 14. Februar 2007, in der Fassung des konsolidierten Textes des Europäischen Parlaments vom 21. Februar 2008.

- Unterschiedliche Praktiken bei der Benennung von Konformitätsbewertungsstellen durch die jeweiligen nationalen Behörden (fehlende Vergleichbarkeit, kein einheitliches Kompetenzniveau) und
- Ungleichbehandlung von in Verkehr gebrachten nichtkonformen oder gefährlichen Produkten aufgrund enormer Unterschiede bei den Strukturen, Regelungen und Ressourcen für die Marktüberwachung auf nationaler Ebene.

Diese Probleme gehen einher mit einem Mangel an Vertrauen in die Konformitätskennzeichnung der in Verkehr gebrachten Produkte.

Die Überarbeitung hat das Ziel, der Infrastruktur zur Akkreditierung, zur Kontrolle von Konformitätsbewertungsstellen und für die Marktüberwachung zur Kontrolle von Produkten sowie den Herstellern, Importeuren, Händlern und Bevollmächtigten einen einheitlichen Rahmen zu geben.

Zum Kompetenznachweis der Konformitätsbewertungsstellen (bisher „**Benannte**“ Stellen, künftig „**Notifizierte**“ Stellen) soll stärker als bisher von der Akkreditierung Gebrauch gemacht werden. Die Akkreditierung soll Bestandteil eines Gesamtsystems werden, zu dem die Konformitätsbewertung und die Marktüberwachung gehören. Aufgaben des Systems sind die Bewertung und Gewährleistung der Konformität von Produkten mit den geltenden Anforderungen.

Die Verordnung über Akkreditierung und Marktüberwachung setzt voraus, dass in jedem Mitgliedstaat nur eine nationale Akkreditierungsstelle existiert, die unabhängig von ihrem Rechtsstatus als im öffentlichen Auftrag handelnde Stelle gilt. Dies bedeutet für Deutschland, dass das zersplitterte deutsche Akkreditierungswesen völlig neu geordnet werden muss. Zur Bildung einer zentralen Akkreditierungsstelle bereitet das BMWi ein Gesetz vor, das sich zur Zeit (Stand April 2008) in der Ressortabstimmung befindet.

Die Europäische Kooperation für Akkreditierung (EA) soll ein transparentes und qualitätsorientiertes System zur Beurteilung der Kompetenz Notifizierter Stellen fördern (u.a. durch Aufbau eines europäischen Peer-Evaluation-Systems, einer Beurteilung unter Gleichrangigen) und Aufgaben für die Kooperation und Koordinierung im System übernehmen.

Weiterhin ist der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsländern und der Kommission insbesondere bei Maßnahmen der Marktüberwachung wesentlich zu verbessern.

Die CE-Kennzeichnung bleibt die einzig zulässige Konformitätskennzeichnung. Sie dokumentiert, dass das Produkt mit den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft übereinstimmt. Andere Kennzeichnungen können jedoch aufgebracht werden, wenn sie zur Verbesserung des Verbraucherschutzes beitragen und die Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft für sie nicht gelten.

Die sonstigen Grundsätze des Neuen Konzepts bleiben im Wesentlichen erhalten (so z.B. auch die Rolle harmonisierter Normen). Die Mitgliedsstaaten benennen der Kommission und den übrigen Mitgliedsstaaten die Stellen, die als unabhängige Dritte Konformitätsbewertungsaufgaben entsprechend den einschlägigen Richtlinien wahrnehmen. Zwar ist eine Akkreditierung keine Voraussetzung für die Notifizierung, jedoch muss die Konformitätsbewertungsstelle dann auf andere Art und Weise ihre Kompetenz nachweisen.

Diese Entwicklungen sind für die Neuordnung des Mess- und Eichwesens in Deutschland von erheblichem Interesse, da der Bund die Neuordnung des Messwesens nach den Grundsätzen der europäischen Konformitätsbewertungspolitik gestalten will¹¹.

¹¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Eckpunkte für eine Neuordnung des Mess- und Eichwesens, 21. November 2006.

Innerhalb der Phase der europäischen Harmonisierung nach dem neuen Konzept wurden vier europäische Richtlinien für Messgeräte in nationales Recht umgesetzt.

2.2 Umsetzung europäischer Richtlinien des Neuen Konzeptes zu Messgeräten in Deutschland

2.2.1 Nichtselbsttätige Waagen (90/384/EWG, „NAWI“)

Grundsätze der Richtlinie

Die EU-Richtlinie „Nichtselbsttätige Waagen“¹² (NAWI - *Non-Automatic Weighing Instruments*)¹³, wurde 1992 mit einer entsprechenden Änderung der Eichordnung umgesetzt. Sie regelt z. B. je nach Bauart Ladentischwaagen, medizinische Waagen, aber auch Großwaagen zur Wägung des Ladeguts von Last- und Tankwagen und betrifft damit einen wichtigen Bereich des Verbraucherschutzes. Da nichtselbsttätige medizinische Waagen auch als Medizinprodukte mit Messfunktionen interpretierbar sind, werden sie oft der Medizinprodukterichtlinie (siehe Abschnitt 2.2.2) zugeordnet, was immer wieder zu Auslegungsproblemen führt.

Mit der Waagenrichtlinie erfolgte zum ersten Mal die Anwendung einer Richtlinie des Neuen Konzeptes im deutschen Eichrecht. Auch wenn die Richtlinie noch nicht alle Regelungen des Neuen Konzeptes so stringent wie in der späteren Richtlinie für Messgeräte (MID) aus dem Jahr 2004 enthält, sind doch seine **wesentlichen Grundsätze** berücksichtigt:

- Die Richtlinie enthält grundsätzliche Anforderungen, die von einer - zeitgleich vorliegenden - harmonisierten Norm¹⁴ spezifisch untersetzt sind.
- Der Hersteller kann aus einer Reihe von Konformitätsbewertungsverfahren selbst auswählen (auch wenn die Auswahl bei dieser Richtlinie eingeschränkt ist und in der Mehrzahl der Fälle nach wie vor die Bauartzulassung zum Tragen kommt, siehe Bild 3).
- Für die Konformitätsbewertung bzw. damit verbundene Dienstleistungen werden der Europäischen Kommission neutrale Stellen benannt, die bestimmte Mindestkriterien erfüllen müssen (Benannte Stellen). Diese dürfen ihre Dienste in allen Mitgliedsstaaten anbieten.
- Eine in einem anderen Mitgliedsstaat positiv auf Konformität bewertete, mit CE-Kennzeichen versehene und geprüfte Waage steht einer in Deutschland geeichten Waage rechtlich gleich.
- Das Instrument der Marktüberwachung wird eingeführt (auch wenn die Richtlinie von 1993 diesen Begriff noch nicht verwendet, sind Maßnahmen zur Wahrung der Übereinstimmung mit der Richtlinie vorgesehen). Im Rahmen der Marktüberwachung können Waagen, die CE-gekennzeichnet sind und nicht den Vorschriften entsprechen, vom Markt genommen bzw. ihre weitere Verwendung nur mit Einschränkungen zugelassen werden.

Der Systemwechsel, der sich mit Umsetzung der ersten Richtlinie des Neuen Konzeptes im deutschen Eichwesen vollzogen hatte, war in seinen praktischen Auswirkungen zunächst nicht so gravierend, wie bei der Medizinprodukte-Richtlinie oder der gerade umgesetzten Messgerä-

¹² Eine nichtselbsttätige Waage ist ein Messgerät zur Bestimmung der Masse eines Körpers auf der Grundlage der auf diesen Körper wirkenden Schwerkraft, das beim Wägen das Eingreifen einer Bedienungsperson erfordert.

¹³ Richtlinie 90/384/EWG, Nichtselbsttätige Waagen, ABl. L 189 vom 20.6.1990, Änderungsrichtlinie 93/68/EWG Amtsblatt L 220 vom 22.7.1993, siehe auch Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über nichtselbsttätige Waagen (kodifizierte Fassung) (KOM(2007)0446 – C6-0241/2007 – 2007/0164(COD)).

¹⁴ DIN EN 45 501 Metrologische Aspekte nichtselbsttätiger Waagen, Deutsche Fassung EN 45 501: 1992, DIN, November 1992, z. Z. in Überarbeitung.

te-Richtlinie (siehe dort), weil seriengefertigte elektronische Waagen nach wie vor nur über eine Bauartzulassung in Verkehr gebracht werden dürfen.

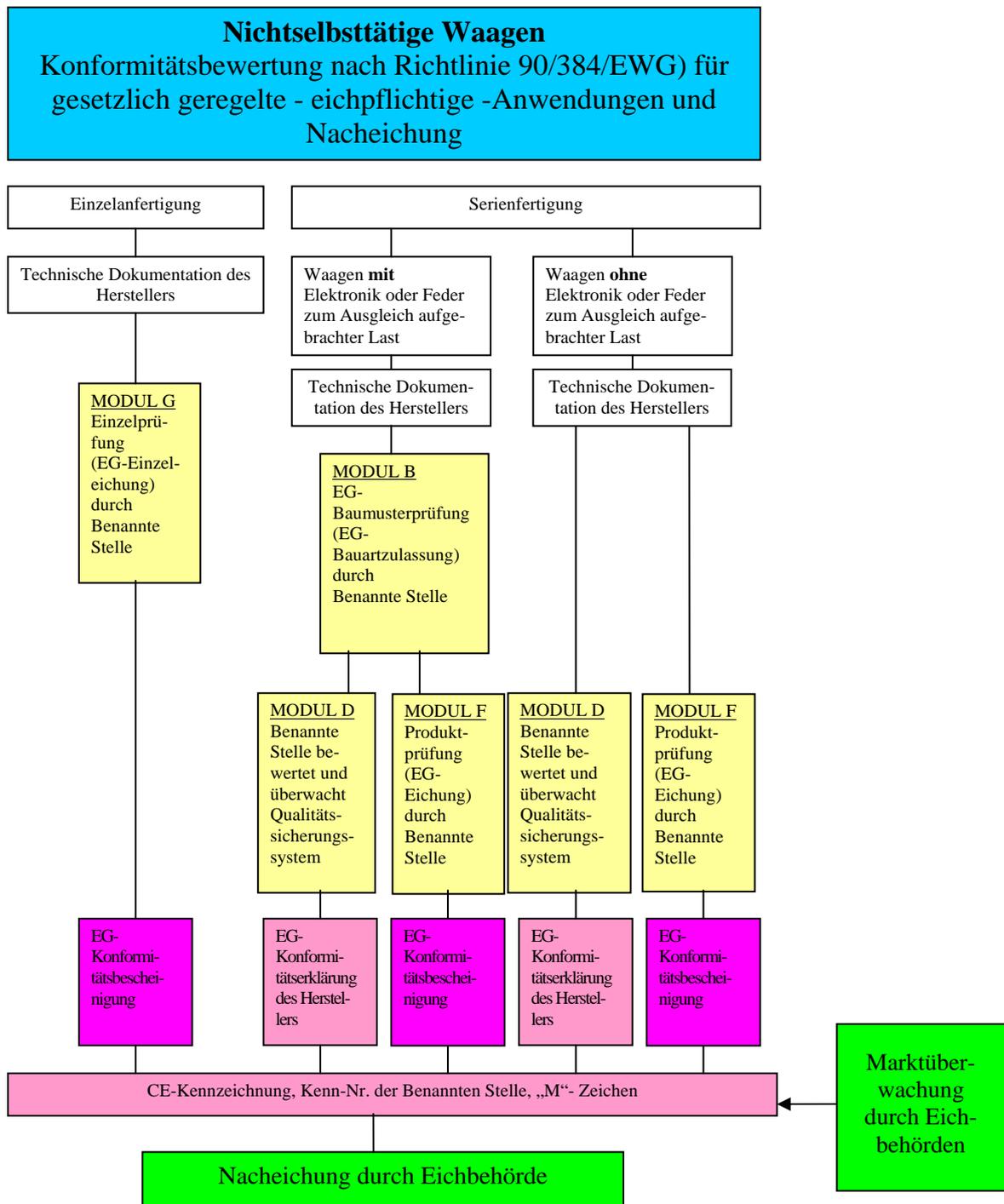


Bild 3

Konformitätsbewertung, Prüfung und Nacheichung nichtselbsttätiger Waagen

Dieser Systemwechsel wird durch die folgenden Veränderungen charakterisiert:

- a) **Erstmalig im deutschen Eichwesen werden Zulassung und Ersteichung privatrechtlich organisiert.** Das Monopol des Staates, die im Eichwesen zulässigen Messgeräte zuzulassen und zu eichen, wird aufgegeben. Nunmehr hat der Antragsteller (das Unternehmen) die Wahl zwischen mehreren Varianten (Modulen), um zu einer Genehmigung für das Inverkehrbringen seines Messgeräts zu kommen.
- b) **Das deutsche Eichrecht kennt als rechtlich verbindlich das Eichgesetz und die Eichordnung. Alle übrigen Bestimmungen, so auch die praktisch für alle Messgeräte vorhandenen PTB-Anforderungen, gelten in Deutschland als „allgemein anerkannte Regeln der Technik“.** Sie definiert das Bundesverfassungsgericht¹⁵

„als von der Mehrheit der Fachleute anerkannte, wissenschaftlich begründete, praktisch erprobte und ausreichend bewährte Regeln zum Lösen technischer Aufgaben. Sie müssen Mosaiksteine eines allgemeinen, in sich schlüssigen technischen Regelwerks sein und in ihrer Wirksamkeit von der Mehrheit der Fachleute des jeweiligen Bereichs als richtig und zweckmäßig erkannt sein.“

Deshalb haben die PTB-Anforderungen in der Praxis des Eichwesens die gleiche Verbindlichkeit wie die Eichordnung selbst. So sind in die PTB-Anforderungen im Laufe der Jahre die Erfahrungen der eichtechnischen Praxis jeweils zeitnah eingeflossen und garantieren ein Höchstmaß an Klarheit über geltende technische und messtechnische Anforderungen, dies weitgehend ohne Ermessensspielraum oder subjektive Interpretationsmöglichkeiten.

Bei der Umsetzung der Richtlinien entfallen die PTB-Anforderungen, an ihre Stelle treten harmonisierte Normen. Der Status der harmonisierten Normen gegenüber den europäischen Richtlinien ist jedoch ein anderer. Geltendes Recht ist ausschließlich die Richtlinie. Einzig die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen einer Richtlinie führt zur Konformität eines Produkts mit der Richtlinie, nicht jedoch die Normerfüllung. Die Einhaltung einer harmonisierten Norm durch den Hersteller löst zwar die Vermutung aus, dass dieser die grundlegenden Anforderungen des EG-Rechts eingehalten hat. Diese Vermutung der Konformität beschränkt sich jedoch auf den Geltungsbereich der angewandten harmonisierten Norm und gilt nur innerhalb des Rahmens der von dieser harmonisierten Norm abgedeckten grundlegenden Anforderungen.

Damit sind die technischen Spezifikationen einer harmonisierten Norm formal nicht obligatorisch. Die Mitgliedsstaaten sind jedoch angehalten, bei danach hergestellten Erzeugnissen von der Übereinstimmung mit einer Richtlinie auszugehen (Vermutungswirkung). Die Anwendung einer harmonisierten Norm ist zwar freiwillig, sie wird aber aufgrund der genannten Vermutungswirkung in der Regel auch angewandt. Zu dieser Interpretation widersprüchlich ist allerdings der Fakt, dass ein Hersteller die Konformität mit der Richtlinie auch auf andere Art und Weise nachweisen kann, selbst wenn eine harmonisierte Norm existiert.

In der Praxis des Eichwesens bestehen in einem konkreten Fall über die anzuwendenden Regeln zur Erfüllung der grundsätzlichen Anforderungen einer Richtlinie unterschiedliche Auffassungen. Im Fall der Waagen-Richtlinie mit einer über zehn Jahre alten harmonisierten Norm hat das zu einer Gefährdung der Einheitlichkeit im Mess- und Eichwesen geführt (siehe Beispiel). Es geht um die Frage, ob eine grundlegende Anforderung der Waagenrichtlinie bei Erfüllung spezifischer Anforderungen der harmonisierten Norm erfüllt ist oder nicht. Dabei

¹⁵ BVerfGE 49, 89 ff., NJW 1979, 359-362, Entscheidung vom 8.8.1979 zu Kalkar; siehe auch Bauer, C.O.: Notwendiges Wissen vom Recht für Prüferingenieure, <http://www.doku.net/artikel/notwendige.htm#Rechtsbegriffe>.

handelt es sich um eine Anforderung mit hohem Verbraucherschutzpotenzial, nämlich die Sicherung der richtigen Anzeige einer Waage bei elektromagnetischen Störungen.

Die PTB, einige Eichbehörden, Benannte Stellen der Mitgliedstaaten und Waagenhersteller im gesamten EU-Raum waren der Auffassung, dass die Einhaltung der spezifischen Anforderungen der harmonisierten Norm in ihrer derzeitigen Fassung zur Erfüllung der grundlegenden Anforderungen der Richtlinie führt. Sie beriefen sich dabei auf Artikel 5 (1) der Waagen-Richtlinie. Darin heißt es:

„Die Mitgliedsstaaten gehen von der Übereinstimmung mit den grundlegenden Anforderungen ... aus, wenn sie mit den einschlägigen nationalen Normen übereinstimmen, welche die harmonisierten Normen, die den grundlegenden Anforderungen ... entsprechen, übernehmen.“

Und im Absatz 2:

„Die Kommission veröffentlicht die Fundstelle der in Absatz 1 genannten harmonisierten Normen im Amtsblatt ...“. (Die harmonisierte Norm DIN EN 45 501 wurde mit Erscheinen der Richtlinie bekannt gemacht).

Diese Argumentation ist nachvollziehbar, da eine allgemein gehaltene technische Anforderung im Richtlinien text immer einer qualitativen und quantitativen Präzisierung bedarf. Eine gezielte rückführbare Kontrolle (EU-weit) ist ohne eine solche technische Präzisierung zumindest erschwert; ein Waagenhersteller hätte Schwierigkeiten, bei der Entwicklung seiner Waagen den technischen Anforderungen entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Allerdings löst das die rechtliche Frage nicht eindeutig, weil es einerseits im Neuen Konzept immer um Richtlinienkonformität und nicht um Normenkonformität geht. Andererseits ist es legitim, Zweifel an der Norm zu äußern, wenn technische Gründe dafür sprechen.

Denn harmonisierte Normen müssen ein Höchstmaß an rechtlicher und technischer „Robustheit“ aufweisen, d. h. die Norm muss alle grundlegenden Anforderungen behandeln, den Stand der Technik widerspiegeln, regelmäßig aktualisiert und der Fortentwicklung des Standes der Technik Rechnung tragen.¹⁶

Ein Verfahren zur Änderung oder Überarbeitung einer harmonisierten Norm ist mit Sicherheit komplizierter und zeitaufwendiger als beispielsweise die Änderung einer PTB-Anforderung, da es sich um einen internationalen, zumindest aber europäischen Harmonisierungsprozess mit inzwischen 27 Mitgliedsstaaten handelt.

Beispiel:

Gemäß Punkt 8.2 des Anhangs 1 der Richtlinie 90/384/EWG dürfen elektronische Waagen, wenn sie Störeinflüssen ausgesetzt sind, keine bedeutenden Störungen anzeigen, oder aber sie müssen bedeutende Störungen selbsttätig erkennen und melden. Diese Anforderungen müssen dauerhaft gewährleistet sein. Die dieser Richtlinie zugeordnete harmonisierte Norm EN 45 501 (siehe Fußnote 14) sieht für die Prüfung einer elektronischen Waage auf Unempfindlichkeit gegenüber elektromagnetischen Feldern ein bestimmtes Prüfregime vor. Diesem Prüfregime mit einer Feldstärke von 3 V/m im Frequenzbereich bis 1 GHz werden Waagen z. B. bei der EG-Baumusterprüfung unterzogen. Weist die Waage dann keine Störungen auf, wurde sie in diesem Punkt als mit der grundlegenden Anforderung der Richtlinie auf Störfestigkeit konform eingestuft.

Eine deutsche Eichbehörde hat Anfang 2005 durch Zufall im Rahmen einer Kontrolle festgestellt, dass das Messergebnis von Waagen durch elektromagnetische Störstrahler, wie z.B. Funkgerät oder Handy, erheblich beeinflusst werden kann. In anschließenden Untersuchungen

¹⁶ A. Mayer, Aktuelle und zukünftige Herausforderungen für die Normung im Bereich Arbeitsschutz – harmonisierte Europäische normen, DIN-Mitteilungen 4, 2008, S. 8-11.

wurden weitere Fälle von unzureichender Störfestigkeit in Verkehr gebrachter elektronischer Waagen festgestellt und dies, obwohl sie den Anforderungen der harmonisierten Norm EN 45 501 entsprachen. Grund dafür ist, dass die in der Norm vorgeschriebenen Prüffeldstärken und Frequenzbereiche zur Prüfung der Unempfindlichkeit gegenüber elektromagnetischen Feldern (Prüfung auf Elektromagnetische Verträglichkeit – EMV) nicht einer aus heutiger Sicht realen Störsituation entsprechen.

Derartige Waagen funktionieren im Sinne der Richtlinie nicht korrekt, weil sie Funktionsfehler nicht erkennen. Die unzureichende Störfestigkeit kann zu einer vorhersehbaren Fehlanwendung führen und geht einher mit einer unzulässigen Manipulationsmöglichkeit der Waagenanzeige.

Obwohl aufgrund dieser Ergebnisse klar war, dass die Erfüllung der harmonisierten Norm zum Punkt Störfestigkeit keine Vermutungswirkung hinsichtlich der Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie in diesem Punkt auslösen kann, hat es kein in der Richtlinie durchaus vorgesehenes Anfechtungsverfahren der Norm in diesem Punkt gegeben. Grund dafür ist, dass diese Erkenntnisse in Deutschland den zuständigen Stellen (Eichbehörden, PTB und BMWi) zwar lange bekannt waren, aber der notwendige Handlungsbedarf unterschiedlich eingeschätzt wurde. Eine Ursache dafür ist, dass nicht alle Stellen die erforderlichen prüftechnischen Voraussetzungen für komplexe Prüfungen auf Störfestigkeit haben.

Im Oktober 2006 hat die deutsche Seite die Europäische Kommission zunächst um Überprüfung der Norm gebeten. Die Mitgliedsländer haben im dafür zuständigen Ausschuss für Messgeräte der europäischen Kommission im Dezember 2006 und im Juli 2007 darüber ohne Beschlüsse diskutiert. Die PTB sollte zunächst weitere Testergebnisse vorlegen. Die PTB hat inzwischen ein Vor-Ort-Prüfsystem entwickelt, das definierte elektrische Feldstärken erzeugen kann. Untersuchungen der PTB zeigen, dass die bisherige Prüfschärfe der Norm nicht ausreicht, um reale Störungssituationen zu simulieren. Diese Ergebnisse sind bisher in den europäischen Gremien noch nicht diskutiert worden. CEN als zuständige Normungsorganisation hat inzwischen einen Auftrag der Kommission zur Überarbeiten der EN-Norm erhalten.

Die Norm EN 45 501 ist von der Empfehlung R-76¹⁷ der Internationalen Organisation für das gesetzliche Messwesen (OIML) aus dem Jahre 1992 abgeleitet. Diese Empfehlung wurde im Oktober 2006 revidiert¹⁸ und schreibt jetzt eine Feldstärke von 10 V/m im Frequenzbereich bis 2 GHz vor, das ist zumindest eine Verschärfung der Prüfbedingungen, wenn auch wahrscheinlich nicht im erforderlichen Umfang.

Europaweit verbindliche technische Lösungen stehen jedoch bis heute (Stand April 2008) noch aus.

Dabei gibt es zur Einhaltung der Richtlinie bereits andere realisierte Lösungen. Die PTB hat 2006 eine Nichtselbsttätige Waage zugelassen, die einen Sensor gegen elektromagnetische Störungen hat¹⁹. Er sorgt dafür, dass bei Störungen, die einen unzulässigen Fehler verursachen, die Waagenanzeige ausgeblendet und die Registrierung des Gewichtswertes verhindert werden. Damit ist der grundlegenden Anforderung der Richtlinie Genüge getan.

In der ARD-Sendung Plusminus vom 7.11.2006²⁰ wurde das Thema aufgegriffen und das geschilderte Beispiel öffentlich gemacht. In dem Beitrag wurde darüber hinaus zumindest qualitativ demonstriert, dass auch die Anzeige von Ladentischwaagen in einem Supermarkt durch Handys, unter Umständen zum Nachteil der Kunden, beeinflussbar ist.

¹⁷ OIML-Empfehlung R 76-1, Nonautomatic weighing instruments, Part 1: Metrological and technical requirements - Tests (Nichtselbsttätige Waagen), 1992.

¹⁸ International Recommendation OIML R 76-1, Edition 2006 (E).

¹⁹ EG-Bauartzulassung, Nichtselbsttätige elektromechanische Waage mit oder ohne Hebelwerk, Zulassungsnummer D 93-09-129 2. Revision, PTB Braunschweig, 03.04.2006.

²⁰ H.-C. Schultze und Gregor Witt, Vage Waagen, WDR, Magazin Plusminus, 07.11.2006.

In einem weiteren Beitrag von Plusminus vom 9. Oktober 2007²¹ wird von einem Fall berichtet, wo ein Anwalt für einen Mandanten vor Gericht die Einstellung eines Bußgeldverfahrens wegen Überladung eines LKW durchgesetzt hat. Das Gericht teilt die Zweifel an der Zuverlässigkeit der Waage, mit der das Gewicht des LKW festgestellt wurde, weil die Waage nicht störsicher war.

Das dargestellte Problem ist nicht nur ein Problem deutscher verantwortlicher Stellen. Deshalb ist eine einheitliche Interpretation der Waagen-Richtlinie in allen Mitgliedsstaaten erforderlich. Hier, so zeigte die Reaktion der fachspezifischen WELMEC-Arbeitsgruppe WG 2 (für Nichtselbsttätige Waagen), wird auf den bereits zitierten Artikel 5 der Waagen-Richtlinie Bezug genommen. Nur eine Änderung der harmonisierten EN 45 501, kann zu einem einheitlichen Vorgehen bei den benannten Stellen der EU-Mitgliedsländer und damit auch beim einheitlichen Vorgehen bei der Marktüberwachung führen. Schon jetzt wendet nämlich die Benannte Stelle der Schweiz²² die verschärften Bedingungen nach der revidierten OIML-Empfehlung auch ohne Mandat an (siehe Beispiel und Fußnote 18).

- c) **Die Ersteichung als hoheitliche Aufgabe einer Eichbehörde oder einer beliebigen Stelle wird aufgegeben und, soweit keine EG-Eichung erfolgt, durch eine Herstellerprüfung ersetzt.** Die Herstellerprüfung als Option zur EG-Eichung setzt ein anerkanntes Qualitätssicherungssystem beim Hersteller durch eine Benannte Stelle voraus.

Diese Unterschiede zur bisherigen Praxis wurden zunächst deshalb nicht als gravierend wahrgenommen, weil als Benannte Stellen für die EG-Bauartzulassung die PTB bzw. andere europäische nationale Metrologieinstitute und für Prüfung und Überwachung zumindest in Deutschland die Eichbehörden der Länder, damit vom Grundsatz die gleichen Akteure wie bisher tätig wurden. Außerdem gilt für alle elektronischen nichtselbsttätigen Waagen nach wie vor die Pflicht zur Bauartzulassung; dies ist die Mehrheit aller in Verkehr gebrachten Waagen.

Wohl wirkte es sich jedoch aus, dass nun nicht nur nationale Benannte Stellen, sondern auch solche anderer Mitgliedsstaaten eingeschaltet werden können. Im April 2008 waren in der Datenbank NANDO der Europäischen Kommission 309 Benannte Stellen für die Richtlinie eingetragen²³. Leider kann von einem einheitlichen Qualitätsniveau und von Transparenz der Vorgänge im System der Benannten Stellen nicht ausgegangen werden. Die Anforderungen an Benannte Stellen sind in Europa nicht harmonisiert, eine Zusammenarbeit der Benannten Stellen findet praktisch nicht statt, ein Informationssystem über die Aktivitäten der Stellen ist nicht organisiert und die Stellen treten in gewissem Umfang über Landesgrenzen als Wettbewerber auf (der Hersteller kann unter allen benannten Stellen Europas wählen). Diese Mängel hat im Übrigen die Kommission als Argumentation für ihre Initiative zur Überarbeitung des Neuen Konzeptes benutzt.

Beispiele:

Im oben genannten Beispiel zur elektromagnetischen Störfestigkeit von nichtselbsttätigen Waagen kam es 2006 zu folgender absurden Situation: eine deutsche Landeseichbehörde verweigerte einem Antragsteller als beauftragte Benannte Stelle die EG-Eichung seiner Waage mit dem Hinweis auf fehlende Störfestigkeit gemäß Richtlinie aufgrund eines nachgewiesenen Störeinflusses von Handys in der Nähe der Waagenanzeige. Der Antragsteller zog daraufhin seinen Antrag zurück und beauftragte eine nahe gelegene Benannte Stelle eines anderen Mitgliedslandes, die die EG-Eichung mit Bezug auf die harmonisierte Norm vornahm. Die deutsche

²¹ H.-C. Schultze und Gregor Witt, Wenn Waagen versagen, WDR, Magazin Plusminus, 09.10.2006.

²² Gulian Couvreur, Pythoud, F., Prüfung elektronischer Messgeräte auf elektromagnetische Verträglichkeit, METinfo, Vol.14, No.1, 2007, S. 22.

²³ Nando (New Approach Notified and Designated Organisations) Information System, List of bodies notified under directive 90/384/EEC Non-automatic weighing instruments.

Eichbehörde hätte nun im Rahmen der Marktüberwachung aufgrund ihrer Interpretation der Anforderungen der Richtlinie das Recht gehabt, die Waage vom Markt zu nehmen, hat aber darauf verzichtet. Sie steht inzwischen im Kontakt mit der ausländischen Benannten Stelle und hofft auf Klärung in den europäischen Gremien.

Ein weiteres Beispiel betrifft fehlende europaweite Regelungen für sogenannte Sicherungszeichen bei Waagen. Sie sollen verhindern, dass die Waagenanzeige während ihrer Verwendung bewusst manipuliert werden kann. Derzeit ist es jeder Benannten Stelle und dem Hersteller im Fall der Hersteller-Eichung selbst überlassen, ob, an welcher Stelle und in welcher Form Sicherungszeichen angebracht werden. Die Richtlinie schreibt zwar vor, dass Waagen keine Eigenschaften aufweisen dürfen, durch die eine betrügerische Verwendung gefördert wird und dass Teile, die vom Benutzer nicht ausgebaut oder justiert werden dürfen, gesichert sein müssen. Das beinhaltet einen großen Ermessensspielraum und schließt unentdeckte Manipulationen während der Anwendung nicht aus.

d) Für die Marktüberwachung zur Gewährleistung des Inverkehrbringens nur Richtlinien konformer Produkte ist der Staat verantwortlich, in Deutschland sind das die Eichbehörden.

Wird ein Messgerät über eine Bauartzulassung und eine EG-Eichung durch eine Benannte Stelle und nicht über eine Herstellerprüfung in Verkehr gebracht, so ist die Verfahrensweise mit der des klassischen Eichwesens vergleichbar, wenn die Benannte Stelle ein nationales Metrologieinstitut bzw. eine Landeseichbehörde ist. In allen anderen Fällen gewährleistet nur eine funktionierende Marktüberwachung Konformität der in Verkehr gebrachten Waagen. Die Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die Konformität der Waagen mit der Richtlinie bei der Anwendung gewahrt bleibt (der Begriff der Marktüberwachung wird in der Richtlinie selbst noch nicht verwendet). Dazu sollen die Länder eigene kosten- und personalintensive Überwachungs- und Kontrollsysteme aufbauen, ohne das Inverkehrbringen durch zusätzliche Anforderungen gegenüber der Richtlinie zu behindern.

Als Sanktion gegen nicht richtlinienkonforme Waagen kann die Verwendung solcher Waagen untersagt, beschränkt, eine Rücknahme angeordnet bzw. die Waage sichergestellt werden.

In Deutschland wurden und werden die entsprechenden Überwachungen und Kontrollen im Rahmen der Nacheichungen, bei der Nachschau²⁴ und durch gezielte, auch die länderübergreifende Schwerpunktaktionen der zuständigen Eichbehörden organisiert. Die Schwierigkeiten in Deutschland beginnen damit, dass es kein Meldesystem für neu installierte Waagen gibt.

In den anderen Mitgliedsländern erfolgen Überwachungen und Kontrollen auf unterschiedlichste Weise und auf unterschiedlichem Niveau, häufig jedoch überhaupt nicht.

Bis heute existiert jedoch kein geregelter Informationsaustausch zwischen den zuständigen Stellen der EU-Mitgliedsländer über die jeweiligen Ergebnisse nationaler Marktüberwachungen.

Die WELMEC begleitet mit ihren Arbeitsgruppen die europäische Harmonisierung im Messwesen. Es werden, so auch im Waagenbereich, Leitfäden zum einheitlichen Handeln bei der Anwendung der Richtlinien erarbeitet, denen bei den jährlichen WELMEC-Komitee-

²⁴ Nachschau sind alle Überwachungsmaßnahmen der Eichbehörden im Hinblick auf eine den Vorschriften entsprechende Bereithaltung/Verwendung/Anwendung von Messgeräten (Glossar der Metrologie, Deutsche Akademie für Metrologie, Mai 2005).

Sitzungen die Mitgliedsstaaten zustimmen. Gleichwohl haben diese Leitfäden keinen rechtlichen Charakter. Eine größere Verbindlichkeit wäre für ein einheitliches Vorgehen der Benannten Stellen, der Marktüberwachungsbehörden und auch der Messgerätehersteller in den EU-Mitgliedsstaaten zweckmäßig. Inzwischen verleiht die Europäische Kommission den WELMEC-Leitfäden insoweit größere Verbindlichkeit, als dass sie die Leitfäden auf ihrer Metrologie-Internetseite aufführt (siehe auch Punkt 2.2.3.).

Die WELMEC hat erst im Jahre 2004 einen Leitfaden für die Marktüberwachung bei nicht-selbsttätigen Waagen herausgegeben²⁵.

Die Bedeutung einer funktionierenden Marktüberwachung und Anwenderüberwachung zeigen die Ergebnisse vorgenommener Kontrollen.

Ergebnisse zu Überwachungen bei der Anwendung:

Untersucht wurden Waagen mit Höchstlasten zwischen 50 kg und 3000 kg und angeschlossenen Zusatzeinrichtungen (Drucker, zusätzliche Anzeigen, Rechner). Von 618 untersuchten Waagen mussten 188 beanstandet werden, das entspricht einer Quote von über 30 %.

Von insgesamt 606 importierten Kassensystemen mussten 167 Systeme wegen Überschreitung des zulässigen Fehlers bei der Anwendung zurückgewiesen werden. Das entspricht einer Quote von fast 28 %.

Von 5371 überprüften Waagen mit Kassensystemen mussten wegen Nichteinhaltung von Bauartanforderungen (Installation, Kennzeichnung, Sicherungsmarken usw.) 22 % und wegen Nichteinhaltung messtechnischer Anforderungen (Überschreiten Fehlergrenze, inkorrekte Nullstellung usw.) 9 % aller Systeme zurückgewiesen werden.²⁶

Bei einer Erhebung in Österreich aus dem Jahre 2006 zu Ladentischwaagen²⁷ hatten 32 % aller kontrollierten Waagen keine gültige Eichung.

Verbraucherpolitische Bewertung und erforderliche Maßnahmen

Das deutsche Mess- und Eichwesen verfügt über eine 15-jährige Erfahrung mit der nach den Grundsätzen des Neuen Konzeptes erarbeiteten Richtlinie über nichtselbsttätige Waagen.

Den Verbraucher begleitet die Wägetechnik in nahezu allen Lebensbereichen, vorrangig als Konsument von zu verwiegenden oder verpackten Waren oder als Patient in den Einrichtungen des Gesundheitswesens. Sowohl die Richtlinie als auch die dazugehörige harmonisierte Norm stammen vom Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts. In dieser Zeit ist der Übergang von mechanischen zu elektronischen Waagen praktisch abgeschlossen worden. Auch wenn es zwischenzeitlich intensive Normungsarbeit gegeben hat, insbesondere in der europäischen Kooperation für die Zusammenarbeit im gesetzlichen Messwesen (WELMEC), letztlich verbindlich bleibt die Richtlinie aus dem Jahre 1990.

Der deutsche Verbraucher ist insoweit in einer privilegierten Rolle, als dass die meisten Waagen von deutschen Herstellern stammen. Deutschland behauptet seit Beginn der Industrialisierung traditionell einen Spitzenplatz in der Wägetechnik. Mit einem Welthandelsanteil von rund 30 % liegt die deutsche Waagenindustrie an der Weltspitze. In der Europäischen Union beherrscht die deutsche Waagenindustrie über 50 % des europäischen Marktes. Damit lebt die

²⁵ WELMEC 5.2, Leitfaden zur Marktüberwachung, WELMEC-Sekretariat Wien, Juni 2004, im Jahre 2007 erweitert auf Messgeräte der Messgeräte-Richtlinie, siehe Fußnote 72.

²⁶ Hahnwald, Rainer, Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin/Brandenburg, Inspection and control of measuring instruments for legal use in Germany, Vortrag, 2006.

²⁷ Waagen bei Direktvermarktern, Erhebung 2006, Abschlussbericht, Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV), Wien 2006.

deutsche Waagenindustrie praktisch seit Jahrzehnten mit den eichrechtlichen und eichtechnischen Anforderungen des Staates.

Die PTB, verantwortlich für die Bauartzulassung neuer Waagen in Deutschland, die bei elektronischen Waagen nach wie vor obligatorisch ist, hat im Interesse der deutschen Waagenindustrie weltweit eine Reihe von Gegenseitigkeitsabkommen mit anderen Staaten, wie z.B. Japan und China, zur Anerkennung von Bauartzulassungen initiiert. Mit steigendem Anteil gelangen so Waagen nicht nur aus anderen Mitgliedsländern sondern auch aus Drittländern auf den europäischen Binnenmarkt und den deutschen Markt. Als Akteure auf dem europäischen Binnenmarkt treten neben Herstellern auch rechtlich gleichgestellte Importeure, Händler und Bevollmächtigte auf.

Damit sind Marktüberwachung über erstmalig in Verkehr gebrachte Waagen und die Überwachung von Waagen bei ihrer Verwendung zur Gewährleistung des Einsatzes genauer und zuverlässiger Waagen und Wägungen verbraucherpolitisch wichtige Aufgaben des Staates.

Die Gewährleistung eines mit den Instrumenten des klassischen Eichwesens erreichbaren Niveaus ist aus Verbrauchersicht unabdingbar. Davon kann im Augenblick nicht ausgegangen werden. Es zeigte sich bei den jüngeren Untersuchungen und Aktionen, dass das klassische Eichwesen mit Zulassung, Ersteichung und Nacheichung für die Marktüberwachung geeignete Mittel hatte. Auch künftig bleibt eine sinnvolle, an den Schutzinteressen zugeschnittene Einbeziehung des eichtechnischen Vollzuges in die Marktüberwachung zwingend notwendig.

Die deutsche Waagenindustrie hat inzwischen bemerkt, dass der Systemwechsel das Inverkehrbringen von Waagen zwar erleichtert hat, aber eben nicht nur für deutsche Hersteller und nicht nur für qualitativ hochwertige Waagen. Auf den Binnenmarkt gelangen zunehmend CE-gekennzeichnete Waagen aus Drittländern, die vom derzeitigen System der Marktüberwachung unzureichend erfasst werden. Drei große deutsche Waagenhersteller hatten deshalb vor kurzem noch die Absicht, eine unabhängige Prüforganisation zu beauftragen, auf dem Binnenmarkt in Verkehr gebrachte Waagen auf eigene Kosten zu testen und die Testergebnisse öffentlich zu machen²⁸.

Erforderliche Maßnahmen

Einige der erforderlichen Maßnahmen befinden sich zwar im europäischen Abstimmungsprozess und sind auch Gegenstand der Überarbeitung des Neuen Konzepts, sind jedoch bisher nicht durchgängig zum Tragen gekommen.

- Überarbeitung von Richtlinie und harmonisierter Norm entsprechend dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik, darunter
 - Lösung des Problems der Behandlung komplexer, durch Zusatzeinrichtungen kompletierter Wägesysteme, Klärung der Zuständigkeit für die Gewährleistung der Konformität bei diesen Wägesystemen, jeweils unter starkem Engagement der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB),
 - Erhöhung der Verbindlichkeit der Arbeiten in der WELMEC ähnlich dem Status von Vorschriften der OIML gemäß Artikel 16 der Messgeräte-Richtlinie^{29,30},

²⁸ Metrologie in der Wägetechnik, 29. AWA-PTB-Gespräch 05./06. Dezember 2007, Zitat nach Berntsen, VDMA.

²⁹ Artikel 16 (1) Die Kommission kann ... alle geeignete Maßnahmen treffen, um a) auf von der OIML erstellte normative Dokumente hinzuweisen und in einer Liste die Teile davon anzugeben, bei deren Einhaltung von der Konformität mit den entsprechenden Anforderungen dieser Richtlinie ausgegangen wird; b) die Fundstellen der ... genannten normativen Dokumente ... im Amtsblatt der Europäischen Union, Reihe C, zu veröffentlichen.

³⁰ Die Kommission bezieht sich im Zusammenhang mit der Waagen-Richtlinie zwar eindeutig auch beispielsweise auf den Leitfaden der WELMEC zur Marktüberwachung von Waagen, gleichwohl haben die Leitfäden von WELMEC nicht den Status harmonisierter Normen.

- Konkretisierung von technischen und organisatorischen Maßnahmen gegen mögliche Manipulationen, wie Sicherungszeichen und Regelungen zu ihrer Anwendung,
- Festlegung eindeutiger Prüfmethode n zur Simulation den heutigen Umgebungsbedingungen entsprechender elektromagnetischer Störungen, dazu Entwicklung von Prüfgeräten für Prüfungen unter Einsatzbedingungen im Rahmen der Marktüberwachung und bei der Anwendung,
- Einführung einer Meldepflicht für in Deutschland in Verkehr gebrachte Waagen,
- Umsetzung eines Marktüberwachungskonzepts für Waagen in allen Mitgliedsländern auf der Basis des in der WELMEC erarbeiteten Leitfadens für Marktüberwachung,
- Erarbeitung eines einheitlichen Konzepts für die metrologische Überwachung von Waagen in allen Bundesländern (Marktüberwachung und Überwachung verwendeter Waagen),
- periodische Schwerpunktaktionen an allen oder ausgewählten Bundesländern zur Überwachung von Waagen,
- Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen den für Marktüberwachung zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union,
- Ausbau und Nutzung des INTERNET-gestützten europäischen Informations- und Kommunikationssystems ICSMS für Marktüberwachung bei technischen Produkten auch für Waagen (und alle anderen Messgeräte), Nutzung der Vorschläge der bestehenden ad hoc WELMEC Working Group "Information Exchange" für diese Aufgabe,
- Vereinheitlichung der Sanktionsmaßnahmen gegen das Inverkehrbringen nicht konformer Waagen,
- Institutionalisierung der Informationsbeziehungen zwischen den marktüberwachenden Behörden im Zusammenhang mit Auffälligkeit und
- Aufstockung der Ressourcen bei den Eichbehörden.

2.2.2 Medizinprodukte (93/42/EWG; „Medizinprodukterichtlinie“, hier nur Medizinprodukte mit Messfunktionen)

Grundsätze der Richtlinie

Die zweite Richtlinie des Neuen Konzeptes für in Deutschland bisher zulassungs- und eichpflichtige Messgeräte betrifft „Medizinprodukte mit Messfunktionen“ (medizinische Messgeräte). Die für sie geltenden Anforderungen wurden innerhalb der Richtlinie 93/42/EWG des Rates über Medizinprodukte³¹ im Jahre 1993 harmonisiert. Medizinprodukte mit Messfunktionen sind zum Beispiel Audiometer, Fieberthermometer, Blutdruckmessgeräte, Augentonometer, Trekkurbelergometer und Diagnostikdosimeter und damit Produkte mit erheblicher Bedeutung für den Patienten- und Verbraucherschutz. Die Richtlinie selbst umfasst jedoch eine bedeutend größere Zahl von medizinischen Produkten, die medizinischen Messgeräte bilden eindeutig nicht den Schwerpunkt.

Die Grundsätze des Neuen Konzeptes sind in der Medizinprodukte-Richtlinie weitgehend verwirklicht:

³¹ Richtlinie 93/42/EWG des Rates über Medizinprodukte vom 14. Juli 1993 (ABl. EG L 169 S. 1) zuletzt geändert am 29. September 2003 (ABl. EU Nr. 284 S. 1)

- Die Richtlinie enthält grundsätzliche Anforderungen für das Inverkehrbringen von Medizinprodukten.
- Die grundsätzlichen Anforderungen werden durch spezifische, für einzelne Medizinprodukte geltende harmonisierte Normen untersetzt. Ihre Anwendung ist freiwillig, bei Einhaltung der Norm gilt die Vermutung, dass die Anforderungen der Richtlinie eingehalten sind.
- Der Hersteller kann aus einer Reihe von Konformitätsbewertungsverfahren auswählen.
- Für die Konformitätsbewertung bzw. damit verbundene Dienstleistungen werden der Europäischen Kommission neutrale Stellen benannt (Benannte Stellen).
- Das Instrument der Marktüberwachung wird eingeführt, hier speziell als Komplex von Maßnahmen der Überwachung.
- Medizinprodukte, die CE-gekennzeichnet sind und nicht den Vorschriften entsprechen, können vom Markt genommen bzw. ihre weitere Verwendung nur mit Einschränkungen zugelassen werden.

Für Medizinprodukte mit Messfunktionen werden in der Richtlinie nur sehr allgemeine grundlegende Anforderungen erhoben. So müssen Produkte mit Messfunktionen so ausgelegt und hergestellt sein, dass entsprechend der Zweckbestimmung des Produkts angemessene Genauigkeitsanforderungen sowie ausreichende Konstanz und Genauigkeit der Messwerte gewährleistet sind. Der Hersteller kann die Genauigkeit seiner Produkte bestimmen und hat die erforderliche Häufigkeit von Kalibrierungen anzugeben³².

Eine Besonderheit der Richtlinie ist, dass die einzelnen Medizinprodukte nicht konkret aufgeführt werden, sondern über ihre Anwendung definiert werden. Danach sind Medizinprodukte im Sinne der Richtlinie Gegenstände, die vom Hersteller zur Anwendung für Menschen vorgesehen werden. Sie sind für Zwecke bestimmt, die zum Beispiel dem Erkennen oder der Überwachung von Krankheiten, Verletzungen oder Behinderungen dienen. Diese Unschärfe der Definition hat beispielsweise in Deutschland zu einer Änderung des zum für die Umsetzung der Richtlinie erlassenen Medizinproduktegesetzes vom Juni 2007³³ geführt. Nun sind auch solche Produkte als Medizinprodukte im Sinne des Gesetzes aufzufassen, die zwar nicht als Medizinprodukte in Verkehr gebracht wurden, aber mit der Zweckbestimmung eines Medizinprodukts eingesetzt werden.

Harmonisierte Normen zur Richtlinie wurden erst nach und nach erarbeitet, die Liste der Normen ist noch nicht abgeschlossen und wird im Amtsblatt der Europäischen Union regelmäßig aktualisiert³⁴.

Diese Normen haben für Medizinprodukte mit Messfunktion besondere Bedeutung, weil wegen der pauschalen Anforderungen in der Richtlinie nur sie Transparenz und Einheitlichkeit der Anforderungen in Europa gewährleisten. Gleichwohl haben Hersteller erkannt, dass eine erfolgreiche Konformitätsbewertung als Qualitätsnachweis wenig Aussagekraft hat. Hersteller von Blutdruckmessgeräten beispielsweise werben bei ihren Messgeräten mit zusätzlichen, über die Normen hinausgehenden Messstandards unabhängiger Organisationen, wie der Europäischen Gesellschaft für Bluthochdruck (IP)³⁵. Die Deutsche Hochdruckliga e.V. vergibt ein Prüfsiegel

³² Anhang I zur Richtlinie 93/42/EWG, Grundlegende Anforderungen, Produkte mit Messfunktionen, Punkt 10.1, Bereitstellen von Informationen durch den Hersteller, Punkt 13.6 d).

³³ Gesetz zur Änderung medizinproduktrechtlicher und anderer Vorschriften vom 14. Juni 2007, BGBl. I S. 1066 vom 20. Juni 2007.

³⁴ Mitteilung der Kommission im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 93/42/EG des Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte, Veröffentlichung der Titel und der Bezugsdaten der harmonisierten Normen im Sinne dieser Richtlinie, ABl. C 277 S. 2 vom 15.11.2006.

³⁵ Prospekt OMRON M 4-1 Blutdruckmessgerät, OMRON Medizintechnik Handelsgesellschaft mbH, Mannheim.

für klinische Prüfungen, die über die in der harmonisierten Norm beschriebenen Verfahren weit hinausgehen³⁶.

Beim Inverkehrbringen von Medizinprodukten mit Messfunktion dürfen nur Konformitätsbewertungsverfahren ausgewählt werden, die das Hinzuziehen einer Benannten Stelle vorsehen (siehe Bild 4).

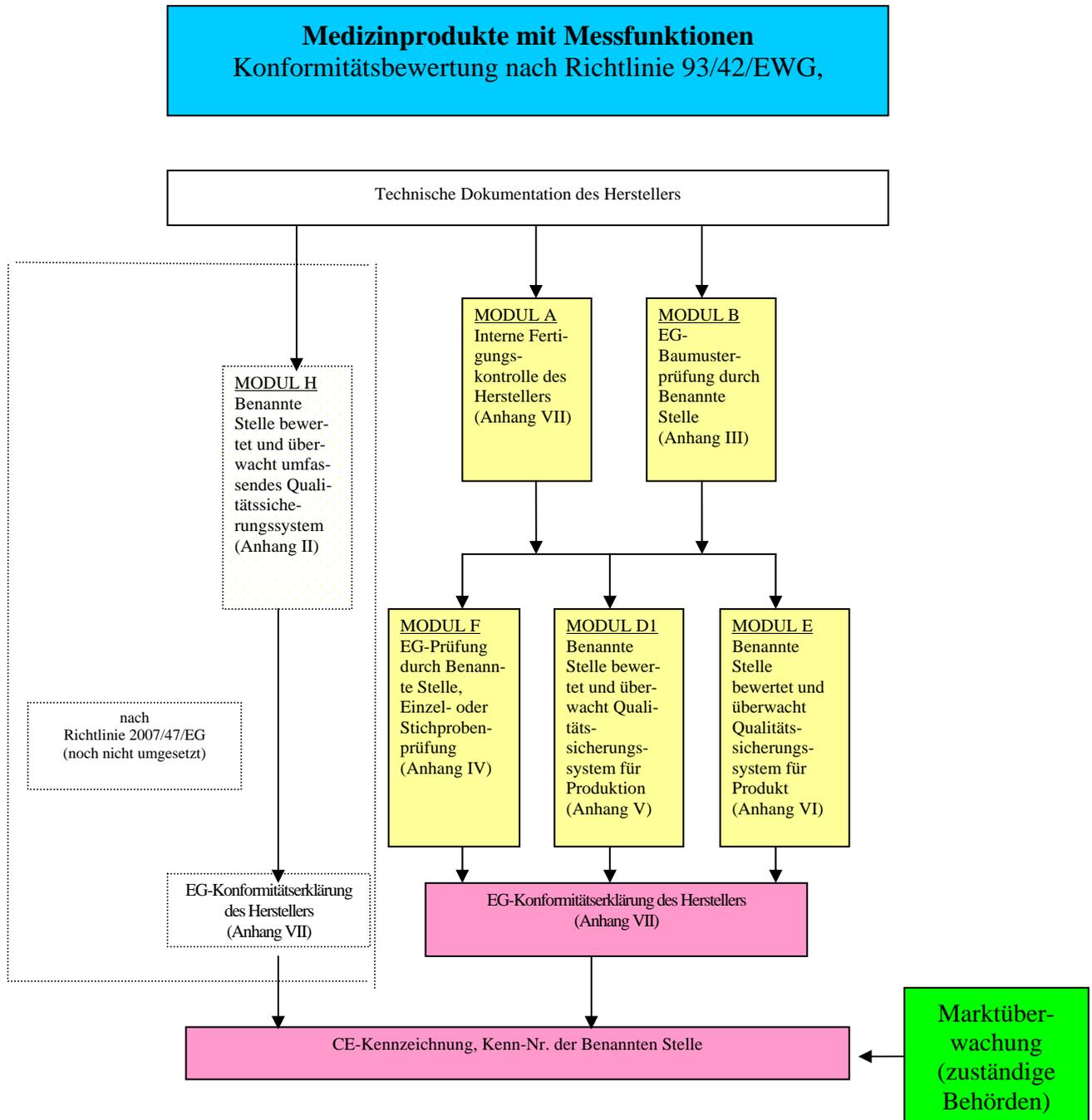


Bild 4
Konformitätsbewertung von Medizinprodukten mit Messfunktionen

³⁶ Deutsche Hochdruckliga, Heidelberg, www.hochdruckliga.de.

Das Europäische Parlament und der Rat haben mit einer neuen Richtlinie³⁷ die Medizinprodukte-Richtlinie geändert. Relevant für Medizinprodukte mit Messfunktionen ist, dass nun auch das Konformitätsbewertungsverfahren nach Modul H mit umfassender Qualitätssicherung angewendet werden kann. Bei Modul H beschäftigt sich die Benannte Stelle nicht mehr mit dem konkreten Produkt oder der speziellen Produktherstellungslinie, sondern beurteilt nur die generelle Qualitätssicherung im Unternehmen. Der Hersteller hat bei diesem Modul die größte Freizügigkeit und höchste Eigenverantwortung für sein Produkt.

In Deutschland war für die Umsetzung der Richtlinie aufgrund ihres eindeutigen Schwerpunktes im Bereich der Medizin das Gesundheitsministerium zuständig. Der Umsetzung dient das seit 1994 geltende Medizinproduktegesetz³⁸. Dieses Gesetz und alle dazu erlassenen Verordnungen enthalten nicht nur die richtlinienkonformen Regeln für das Inverkehrbringen von Medizinprodukten, sondern auch die nationalen Regeln für ihre Verwendung in der Praxis.

Inverkehrbringen und Marktüberwachung von medizinischen Messgeräten

Mit Inkrafttreten des Medizinproduktegesetzes wurden die nationalen Bauartzulassungen und Ersteichungen medizinischer Messgeräte (bis auf spezielle Volumen- und Dichtemessgeräte, wie Messkolben, Büretten, Pipetten usw. sowie Analysewaagen und Waagen zur Bestimmung des Körpergewichts) durch einheitliche europäische Konformitätsbewertungsverfahren ersetzt.

Für das System des Inverkehrbringens von medizinischen Messgeräten und ihre Richtighaltung sind nunmehr auch Einrichtungen des Gesundheitswesens von Bund und Ländern verantwortlich und nicht mehr einheitlich und ausschließlich die des Eichwesens.

Konformitätsbewertungen führen Benannte Stellen – das können privatrechtlich organisierte oder öffentliche Stellen sein - im Benehmen mit dem Hersteller oder Inverkehrbringer eines Medizinprodukts (als Auftraggeber) durch. Bei positivem Ergebnis der Bewertung erhält der Auftraggeber die Konformitätsbescheinigung (Zertifikat) der Benannten Stelle, die ihn zur CE-Kennzeichnung seines Produkts berechtigt.

Die Eichung vor der erstmaligen Verwendung durch eine Eichbehörde (Ersteichung) ist damit ersetzt durch die Herstellerprüfung im Rahmen einer Konformitätsbewertung.

In Deutschland müssen Benannte Stellen entsprechend § 15 Medizinproduktegesetz durch die Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (ZLG) bzw. die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) akkreditiert sein.

Das erstmalige Inverkehrbringen muss vom Hersteller der zuständigen Behörde angezeigt werden (Anzeige des Herstellers und seiner Medizinprodukte, nicht jedoch des Standortes). Die Zuständigkeit ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt, zuständige Behörden sind danach Gewerbeaufsichtsämter, Landesämter für Gesundheit und Arbeitssicherheit oder Verbraucherschutzämter der Bundesländer. Die Anzeigen werden in das zentrale

³⁷ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Änderung der Richtlinien 90/385/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über aktive implantierbare medizinische Geräte und 93/42/EWG des Rates über Medizinprodukte sowie der Richtlinie 98/8/EG über das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten, ABl. L 247, S. 21.

³⁸ Medizinproduktegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. August 2002 (BGBl. I S. 3146), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung medizinprodukterechtlicher und anderer Vorschriften vom 14. Juni 2007 (BGBl. S. 1066).

Erfassungssystem bei dem Deutschen Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) eingespeist³⁹.

Die Zuständigkeit für die Marktüberwachung liegt ebenfalls bei den genannten Behörden der Bundesländer. Meldungen von Vorkommnissen und Rückrufen sind nach Maßgabe einer Medizinprodukte-Sicherheitsplanverordnung (MPSV)⁴⁰ an das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) zu melden. Auffälligkeiten über Medizinprodukte mit Messfunktionen sind bisher nicht in die Datenbank gestellt worden.

Richtighaltung und Überwachung verwendeter medizinischer Messgeräte

Zur Überprüfung, dass die Geräte nach Inbetriebnahme sowie nach Reparatur und in der gesamten Nutzungsphase richtig gehalten werden, dienen bis dato die periodischen Nacheichungen durch die Eichbehörde.

Die Nacheichung (jetzt als messtechnische Kontrolle), wurde mit der 1998 erlassenen Medizinprodukte-Betreiberverordnung⁴¹ auch Anbietern aus der Wirtschaft geöffnet. Insoweit unterscheidet sich das Verfahren von dem der Umsetzung der Richtlinie für nichtselbsttätige Waagen in nationales Recht, weil dort die Nacheichpflicht für Waagen nach dem Inverkehrbringen als staatliche Aufgabe erhalten blieb. **Damit ist dieser bisherige Bereich des Eichrechts für medizinische Messgeräte durchgängig privatrechtlich organisiert, nur die Aufsichtsfunktionen sind beim Staat verblieben.**

Der Betreiber eines medizinischen Messgerätes hat die Pflicht zu regelmäßigen messtechnischen Kontrollen (MTK) seiner Geräte. Er kann Einrichtungen des Mess-, Eich- oder Kalibrierwesens oder einen Dritten (MTK-Dienste) beauftragen. Diese haben ihre Tätigkeit den zuständigen Behörden vorab mitzuteilen und müssen auf Verlangen ihre Kompetenz für die Aufgabe nachweisen, ohne dass dazu konkrete Anforderungen festgelegt sind. Sie müssen hinsichtlich ihrer Kontrolltätigkeit keiner Weisung unterliegen.

Die Medizinprodukte-Betreiberverordnung definiert die prüfpflichtigen Medizinprodukte mit Messfunktionen und legt die Nachprüffristen für die wichtigsten Geräte fest. Bei den Kontrollen werden diejenigen Fehlergrenzen zugrunde gelegt, die der Hersteller in seiner Gebrauchsanweisung angegeben hat. Die Betreiberverordnung selbst legt keine Fehlergrenzen fest.

Der Kontrolle unterliegen auch Geräte, die nicht direkt in der Verordnung genannt sind, aber für die der Hersteller solche Kontrollen vorgesehen hat. Diese Möglichkeit wird aber bisher wohl nicht genutzt.

Bei den Prüfungen soll jedes einzelne Gerät mit geeigneten Prüfmitteln auf Einhaltung der Fehlergrenzen und anderer messtechnisch wichtiger Größen überprüft werden. Darüber hinaus haben die Anwender für im Einsatz befindliche Medizinprodukte ein Medizinproduktebuch und ein Bestandsverzeichnis zu führen.

Die Überwachung der Festlegungen zu den periodischen Prüfungen obliegt den genannten zuständigen Landesbehörden. Eine nicht fristgerecht und nicht ordnungsgemäß durchgeführte

³⁹ Verordnung über das datenbankgestützte Informationssystem über Medizinprodukte des Deutschen Instituts für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI-Verordnung) vom 4. Dezember 2002, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes zur Änderung medizinprodukterechtlicher und anderer Vorschriften vom 14. Juni 2007 (BGBl. I S. 1066).

⁴⁰ Verordnung über die Erfassung, Bewertung und Abwehr von Risiken bei Medizinprodukten (Medizinprodukte-Sicherheitsplanverordnung – MPSV) vom 24. Juni 2002 (BGBl. I S. 2131) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung medizinprodukterechtlicher und anderer Vorschriften vom 14. Juni 2007 (BGBl. I S. 1066).

⁴¹ Verordnung über das Errichten, Betreiben und Anwenden von Medizinprodukten i. d. F. vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3396), geändert durch Art. 288 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2340).

Prüfung kann als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld geahndet werden. Das Gleiche gilt für nicht richtig oder nicht vollständig geführte Medizinproduktebücher bzw. Bestandsverzeichnisse. (Zum System der messtechnischen Kontrollen siehe Bild 5).

Aufgaben der PTB und der Eichbehörden

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) ist gemäß § 32 (3) des Medizinproduktegesetzes zuständig für die Sicherung der Einheitlichkeit des Messwesens in der Heilkunde. Ihre Aufgaben im Detail beschränken sich auf

- die gutachterliche Bewertung von Medizinprodukten mit Messfunktionen,
- die Entwicklung und Prüfung von Normalmessgeräten und
- die Beratung von zuständigen Behörden und Benannten Stellen.

Die PTB hat in Zusammenarbeit mit den Eichbehörden zur bundeseinheitlichen Durchführung der messtechnischen Kontrollen an Medizinprodukten mit Messfunktionen einen Leitfaden erarbeitet⁴². Dieser Leitfaden ist jedoch nicht verbindlich, er wird nur allen Personen und Einrichtungen zur Anwendung empfohlen, die messtechnische Kontrollen vornehmen.

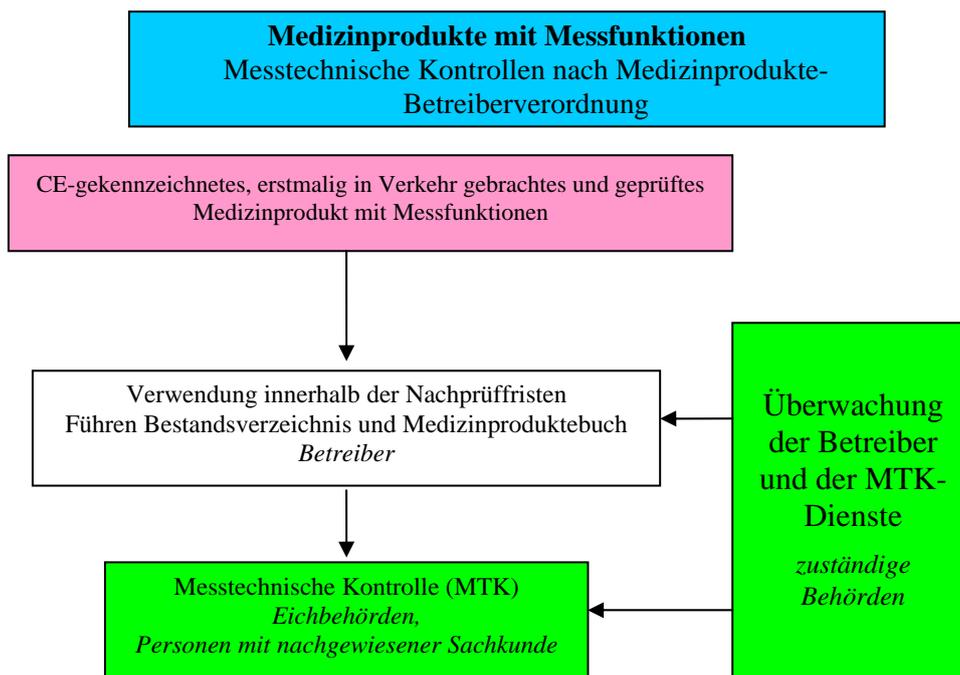


Bild 5
Messtechnische Kontrolle von Medizinprodukten mit Messfunktionen

⁴² Stephan Mieke und Thomas Schade (Hrsg.), Leitfaden zu messtechnischen Kontrollen von Medizinprodukten mit Messfunktionen (Anforderungen an Einrichtungen, Personen, Mess- und Prüfeinrichtungen sowie zum Inhalt und Umfang der messtechnischen Kontrollen von Medizinprodukten nach Anlage 2 der Medizinprodukte-Betreiberverordnung), Teil 1 und 2, 2.1 Ausgabe, Stand 31.1.2002, <http://www.ptb.de> (PTB > Publikationen > Publikationen zum Herunterladen > Leitfaden zu messtechnischen Kontrollen von Medizinprodukten mit Messfunktion (LMKM)).

Mit Übertragung der Zuständigkeit für Medizinprodukte mit Messfunktionen haben sich die Einrichtungen des Mess- und Eichwesens von Bund und Ländern (Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Eichbehörden) schrittweise aus dem System zurückgezogen.

Als Konformitätsbewertungsstelle ist von den Eichbehörden nur noch das Landesamt für Mess- und Eichwesen Thüringen benannt, alle übrigen Benannten Stellen sind private Unternehmen. Nur noch etwa die Hälfte aller Eichbehörden hat Zuständigkeiten auf dem Gebiet.

Die PTB reduziert ihre Kapazitäten selbst auf den vom Medizinproduktegesetz benannten Aufgaben der Entwicklung und Prüfung von Normalmessgeräten. So ist die Prüfung von Prüfhilfsmitteln für die Kalibrierung von Augentonometern als Unterauftrag an das Nationale Metrologie-Institut (CMI) der Tschechischen Republik weitergereicht worden.

Messtechnische Kontrollen unmittelbar durch die Eichämter erfolgen in jährlich abnehmender Zahl (siehe Tabelle 1)⁴³.

Während 1996 von den Eichbehörden noch über 2 Mio. medizinische Messgeräte geeicht wurden, führten diese 2006 nur noch etwa 30 000 messtechnische Kontrollen aus, darunter nur noch bei Thermometern, Augentonometern und Blutdruckmessgeräten.

Zahlen über die insgesamt jährlich von den MTK-Diensten geprüften Geräte sind nicht bekannt. Der Anteil der Eichbehörden daran ist gering, gemessen an der Gesamtzahl der medizinischer Messgeräte, die noch vor 1998 - dem Jahr des Inkrafttretens der Medizinprodukte-Betreiberverordnung – geeicht wurden und angesichts von heute etwa 600 in Deutschland tätigen Messtechnischen Kontroll-Diensten (MTK-Dienste).

Die Zahl der messtechnischen Kontrollen durch die Eichämter wird noch weiter zurückgehen. Die privatrechtliche Organisation der Prüfungen hat zur Folge, dass der Bedarf schrittweise durch private Messtechnische Kontroll-Dienste gedeckt werden kann. Da der Staat wegen des Subsidiaritätsprinzips nicht als Wettbewerber auftreten sollte, muss er sich bei einem funktionierenden Markt zurückziehen.

Art der Prüfung	Jahr	Anzahl	Rückgaben Quote in %
Nacheichungen nach Eichordnung, Anlage 15	1996	967.735	2,3
	1997	853.647	2,1
	1998	850.493	1,9
Messtechnische Kon- trollen (MTK) nach Medizinprodukte- Betreiberverordnung	1999	136.806	5,7
	2000	85.597	6,2
	2001	78.362	6,3
	2002	84.106	5,9
	2003	83.859	5,8
	2004	61.827	5,5
	2005	52.411	5,1
	2006	29.148	4,9

Tabelle 1

Eichungen bzw. Messtechnische Kontrollen von medizinischen Messgeräten

⁴³ Eichstatistik 1996 bis 2006, Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen, <http://www.agme.de>

Überwachungsmaßnahmen

Schwerpunktaktionen der Eichbehörden zur Überwachung des ordnungsgemäßen Einsatzes auch von medizinischen Messgeräten gehörten von je her zu den Aufgaben der Eichbehörden. Aus dieser Aufgabenstellung heraus resultieren weiterhin vorgenommene Überwachungen zur Einhaltung der Bestimmungen über messtechnische Kontrollen oder Schwerpunktprüfungen an Medizinprodukten mit Messfunktionen bei den Anwendern auch nach Auslaufen der Zulassungs- und Eichpflicht. Dies trifft jedoch nur für solche Ländereichbehörden zu, die dabei noch Zuständigkeiten haben.

Die Gesundheits- und Arbeitsministerkonferenz der Bundesländer hat im Jahre 2002 eine Arbeitsgruppe Medizinprodukte (AGMP) eingerichtet. Ihr gehören die mit den einschlägigen Fachaufgaben betrauten Referenten der Länderbehörden an. Nach Kenntnis des Autors hat die AGMP nicht die Absicht, in den Bundesländern systematische Schwerpunktaktionen ähnlich den Aktionen der Eichbehörden vorzunehmen.

Die Ergebnisse von Überwachungsmaßnahmen der Eichbehörden seit der Neuregelung sind ernüchternd. In Einzelfällen kann man von gewissen Fortschritten sprechen, weil sowohl Überwachungsmaßnahmen und dabei auch ausgesprochene Verwarnungen und Bußgeldverfahren als auch gezielte Informationen bei den Betreibern Wirkung zeigen. Mehrheitlich steigt jedoch die Zahl der Beanstandungen und die Prüffristen werden kaum eingehalten.

Beispiele:

Im Juni 2001 wurden in neun Bundesländern, in denen noch die Eichbehörden zuständig für die Betreiberüberwachung sind, Schwerpunktaktionen zur Überwachung der Betreiber von Blutdruckmessgeräten durchgeführt.

Bei 245 oder 48 % von 512 Betreibern insgesamt waren die Prüffristen der vorhandenen Geräte überschritten.

Von den 5855 vorgefundenen Blutdruckmessgeräten waren 13,4 % nicht fristgemäß geprüft worden. Rechnet man die besseren Ergebnisse in Kliniken heraus, so waren bei den niedergelassenen Ärzten nur 35 % aller Geräte fristgemäß geprüft.

Von 1396 überprüften Blutdruckmessgeräten überschritten fast 4 % eine erweiterte Fehlergrenze (eine der Verkehrsfehlergrenze im Eichwesen entsprechende Fehlergrenze).

Im Jahre 2001 wurden in Thüringen 184 Arztpraxen und 10 Kliniken kontrolliert. Einbezogen waren insgesamt 800 Blutdruckmessgeräte, Augentonometer sowie Ton- und Sprachaudiometer und 127 Waagen. Bei 60 % aller Betreiber mussten Verstöße beanstandet werden.

Im Jahre 2003 wurden im Rahmen einer Maßnahme zur Marktüberwachung bei erstmalig in Verkehr gebrachten nichtinvasiven Blutdruckmessgeräten 161 Geräte von 35 Herstellern untersucht. Von diesen Geräten waren 18 Geräte (11,2 %) zu beanstanden, 7,5 % aus messtechnischen Gründen (Prüfungen nicht bestanden) und 4,3 % wegen formaler Beanstandungen (z.B. keine Angaben zur Genauigkeit, keine Einhaltung ergonomischer Grundsätze, mangelhafte Gebrauchsanweisung usw.).

Problematisch an dieser Untersuchung sind Schlüsse, die aus den statistischen Daten der Jahre vor und nach dem Systemwechsel von der Zulassungs- und Eichpflicht zur Konformitätsbewertung nach Medizinprodukte-Richtlinie im Jahre 1998 möglich sind.

Die Marktüberwachung entspricht hinsichtlich der messtechnischen Prüfung nach Eichrecht einer Ersteinrichtung erstmals in Verkehr gebrachter Geräte vor ihrer Nutzung. Der Anteil von Geräten mit nicht bestandener messtechnischer Prüfung im Rahmen der Marktüberwachung

entspricht nach Eichrecht der Rückgabe bei Ersteichungen. Diese Rückgabequote lag zwischen 1984 und 1998 immer um etwa 1 %, steigt dann sprunghaft ab 1999 auf etwa 6 % (siehe dazu auch Tabelle 1). Eine Verschlechterung der messtechnischen Qualität in Verkehr gebrachter Blutdruckmessgeräte nach dem Systemwechsel ist dann nicht von der Hand zu weisen.

Im Jahre 2004 erfolgte eine Schwerpunktaktion in Baden-Württemberg bei etwa 3 % aller niedergelassenen Ärzte, in Kliniken und bei sonstigen Betreibern. 335 von 592 Betreiber mussten beanstandet werden, das sind 57 %. Insgesamt 3090 medizinische Messgeräte wurden geprüft, bei 34,5 % aller Geräte war die Prüffrist überschritten. In Folge der Untersuchungen wurden 160 Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet, 42 gebührenpflichtige Verwarnungen erteilt und 133 mündliche Verwarnungen ausgesprochen.

Im Jahre 2005 erfolgten in Bayern Überprüfungen bei 25 Augenärzten, 14 HNO-Ärzten und vier Hörgeräteakustikern. Festgestellt wurden Fristüberschreitungen bei 70 % der Augentonometer und 15 % bei Audiometern sowie 12 % messtechnische Beanstandungen bezogen auf insgesamt 50 geprüfte Geräte⁴⁴.

Im Jahre 2006 wurden in Rheinland-Pfalz⁴⁵ 595 Arztpraxen und sonstige Einrichtungen sowie 60 Krankenhäuser, Laborgemeinschaften und Kurkliniken überprüft. 238 von 488 überwachten Laboratorien, das sind fast 50 %, und 385 von 650 überprüften medizinischen Messgeräten, das sind fast 60 %, mussten beanstandet werden, 203 Verwarnungen wurden ausgesprochen und 41 Bußgeldverfahren eingeleitet.

Im Jahre 2006 wurden in Baden-Württemberg insgesamt 186 Augenarztpraxen mit 545 Augentonometern kontrolliert. Beanstandungen gab es in 16 Praxen (8,6 %) und bei 30 Tonometern (5,5 %).

Verbraucherpolitische Bewertung und erforderliche Maßnahmen

Das Interesse des Verbrauchers als Patient ist es, dass medizinische Messgeräte die erforderliche Genauigkeit haben und ihre messtechnischen Eigenschaften während ihres Einsatzes beibehalten (Genauigkeit und Zuverlässigkeit). Der Systemwechsel 1998 von der staatlichen Zulassungs- und Eichpflicht zum privatrechtlich organisierten Inverkehrbringen, die Möglichkeit, dass Hersteller selbst Genauigkeitsgrenzen festlegen können und die Übertragung aller messtechnischen Kontrollen auf private Dienste ist nicht ohne negative Auswirkungen auf die Schutzziele geblieben. Der Schluss ist zulässig, dass das metrologische Niveau auf dem Gebiet der medizinischen Messtechnik beim Systemwechsel nicht gehalten werden konnte.

Dabei liegt der Fehler nicht unbedingt im neuen System an sich und nicht grundsätzlich an der privatrechtlichen Organisation von Inverkehrbringen und Richtighalten, wenn man von einigen Regelungen im Detail absieht. So leiden Transparenz, Einheitlichkeit und Schutzniveau, wenn allein der Hersteller Festlegungen zu Genauigkeit und Zuverlässigkeit trifft und ihn zumindest formal auch Normen nicht binden. Des Weiteren sind die Anforderungen an die Befähigung Messtechnischer Kontroll-Dienste nicht ausreichend festgeschrieben.

Erforderliche Maßnahmen

Zum neuen System gehört staatliche Aufsicht in den verschiedenen Stufen, die bis heute nicht konsequent verwirklicht ist. Das betrifft:

⁴⁴ Leistungsbericht der Bayerischen Eichverwaltung für die Jahre 2002 bis 2005, <http://img.bayern.de>.

⁴⁵ Landesamt für Mess- und Eichwesen Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2006, <http://www.lme.rlp.de>

- Die Akkreditierung und Überwachung der für Konformitätsbewertungsverfahren zuständigen Benannten Stellen.

Sie erfolgt nicht entsprechend den spezifischen Anforderungen medizinischer Messgeräte. Der ZLG bzw. der ZLS ist dringend zu empfehlen, in die Verfahren Spezialisten des Mess-, Eich- bzw. Kalibrierwesens einzubeziehen.

- Die Marktüberwachung über erstmalig in Verkehr gebrachte Medizinprodukte.

Es sind klare Zuständigkeiten festzulegen, und es ist bundeseinheitliches Handeln der zuständigen Behörden zu gewährleisten.

- Die Überwachung der Betreiber auf Einhaltung ihrer Verpflichtungen zur Richtighaltung der eingesetzten Geräte.

Die Überwachungsmaßnahmen sind nicht ausreichend. Überwachungen sind regelmäßig und systematisch für bestimmte Betreibergruppen und Gerätearten bundesweit bzw. in Regionen zu organisieren.

- Die Überwachung von Kompetenz und Unabhängigkeit der messtechnische Kontrollen durchführenden Personen und Dienstleitern.

Die Überwachung der Messtechnischen Kontroll-Dienste muss nach einheitlichen Kriterien und durch Einbeziehung von Spezialisten des Mess-, Eich- bzw. Kalibrierwesens erfolgen.

- Stärken der Pflichten der Betreiber.

Um auf Betreiber zusätzlich Einfluss auf Richtighaltung der eingesetzten Geräte zu nehmen, sollten zum Beispiel Vereinbarungen der Kassenärztlichen Vereinigungen mit Ärzten und sonstigen Betreibern getroffen werden, wonach Leistungen nur berechnungsfähig sind, wenn die verwendeten medizinischen Messgeräte nachweislich ordnungsgemäß geprüft sind. Solche Vereinbarungen gibt es bereits bei Leistungen, für die Audiometer eingesetzt werden. Allerdings besteht auch hier Nachbesserungsbedarf, weil nicht alle Kassenärztlichen Vereinigungen in Deutschland vor der Erstattung von Leistungen prüfen, ob die geforderten messtechnischen Kontrollen wirklich vorgenommen wurden.

- Erhöhung der Kompetenz Benannter Stellen.

Derzeit Benannte Stellen für medizinische Messgeräte haben nicht die Kompetenz, wie sie sie im Mess- und Eichwesen die PTB, die Eichbehörden und der Deutsche Kalibrierdienst (DKD) haben. In Anbetracht der Vielzahl von Medizinprodukten und der praktisch nicht vorhandenen Spezialisierung Benannter Stellen auf medizinische Messgeräte (abgesehen vom Landesamt für Mess- und Eichwesen Thüringen) beruhen die Konformitätsbewertungen der Benannten Stellen nach internen Recherchen der Eichbehörden nur auf den Angaben der Hersteller bzw. Importeure. In der Regel wird nur die Dokumentation geprüft und auf eigene messtechnische Untersuchungen verzichtet. Dabei spielen der Wettbewerb - die Hersteller können sich an Benannte Stellen ihrer Wahl wenden - sowie Zeit- und Kostendruck keine unwesentliche Rolle.

Der von der ZLG vorgeschriebene nationale Erfahrungsaustausch aller Benannten Stellen beschäftigt sich aufgrund der Vielzahl anderer Probleme bei Medizinprodukten nicht ausreichend mit medizinischen Messgeräten. Bei der Überwachung der Benannten Stellen und eines nach fünf Jahren fälligen Verlängerungsantrages der Akkreditierung sollte die ZLG auf die Kompetenz von Spezialisten des Mess-, Eich- bzw. Kalibrierwesens setzen.

Da es ab 2010 in Deutschland in Umsetzung der europäischen Verordnung über Akkreditierung und Marktüberwachung nur noch eine nationale Akkreditierungsstelle geben wird, damit auch ZLG, ZLS und der DKD unter einem gemeinsamen Dach vereinigt werden müssen, dürften die geforderten notwendigen Maßnahmen in der neuen zentralen Akkreditierungsorganisation unschwer zu realisieren sein.

Zu den notwendigen Verbesserungen gehören auch eine verbesserte, den spezifischen Belangen von medizinischen Messgeräten genügende Zusammenarbeit und Information aller europäischen Benannten Stellen sowie der zuständigen Einrichtungen für die Marktüberwachung, wie sie inzwischen in der europäischen Verordnung für die Akkreditierung und Marktüberwachung auch vorgesehen sind.

Notwendig ist auch ein durch die Vollzugsrechte der Länder begründetes, aber dadurch erschwertes bundeseinheitliches Handeln bei allen Fragen der staatlichen Aufsicht.

Der Arbeitsgruppe Medizinprodukte fehlt es bisher an Kompetenz für Medizinprodukte mit Messfunktionen. Für diesen Bereich sollte eine Untergruppe unter Mitwirkung der PTB, der Eichbehörden und Einrichtungen des Verbraucherschutzes geschaffen werden.

Die Zuständigkeiten der Eichbehörden für Überwachungsfunktionen in allen Ländern müssen wieder hergestellt und die notwendigen personellen Ressourcen bereitgestellt werden. Die mess- und prüftechnischen Möglichkeiten der Eichämter müssen zum Kompetenzerhalt und zur Absicherung wirkungsvoller Überwachungen durch eigene Stichprobenprüfungen erhalten bleiben.

Auf die Bedeutung harmonisierter Normen ist hingewiesen worden. Es ist deshalb unakzeptabel, dass die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) ihr Engagement in den Normungsgremien für medizinische Messtechnik verringert und auch die Eichbehörden praktisch keine Fachleute mehr in die nationalen und internationalen Regelsetzungsgremien entsenden.

Auch die PTB, der in § 32 (3) Medizinproduktegesetz klare Aufgaben zugewiesen worden sind, sollte ihrem Auftrag entsprechend die Aufgaben im Bereich der medizinischen Messtechnik in geeigneten Strukturen dauerhaft wahrnehmen und ihre messtechnische Kompetenz im Bereich der Prüfung von medizinischen Messgeräten nicht weiter abbauen.

2.2.3 Messgeräte (2004/22/EG, „MID“)

Grundsätze der Messgeräterichtlinie

Nach langer Zeit der Vorbereitung ist am 31. März 2004 die europäische Richtlinie 2004/22/EG⁴⁶ in Kraft getreten (im folgenden MID genannt - *Measuring Instruments Directive*). Sie war in allen Mitgliedsstaaten bis zum 30. April 2006 umzusetzen und ab dem 30. Oktober 2006 anzuwenden. In Deutschland ist sie durch Änderung des Eichgesetzes⁴⁷ und der Eichordnung⁴⁸ 2007 in nationales Recht umgesetzt worden.

Die für einen Teil der von der MID erfassten Messgeräte bis dahin geltenden EWG-Richtlinien waren aufgrund des technologischen Fortschritts überholt. Es wäre zu aufwendig gewesen, sie aufgrund des Rechtsrahmens des „Alten Konzepts“ (siehe Fußnote 5) zu aktualisieren.

⁴⁶ Richtlinie 2004/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über Messgeräte, ABl. L 135 S. 1 vom 30.4.2004.

⁴⁷ Eichgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1992 (BGBl. I S. 711), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 2. Februar 2007 (BGBl. I S. 58).

⁴⁸ Vierte Verordnung zur Änderung der Eichordnung vom 8. Februar 2007 (BGBl. I S. 70).

Nach den Richtlinien für nichtselbsttätige Waagen und Medizinprodukte (hier für medizinische Messgeräte) werden vom Systemwechsel von der staatlichen Zulassung zum privatrechtlich organisierten erstmaligen Inverkehrbringen über Konformitätsbewertungen zunächst weitere zehn Messgerätearten betroffen. Das sind unter anderem aus Sicht des Verbraucherschutzes so wichtige Messgeräte wie Elektrizitätszähler, Wasserzähler, Gaszähler, Wärmezähler, Flüssigkeitsmessanlagen (dazu gehören z.B. Zapfsäulen an den Tankstellen und Tankwagen zur Belieferung mit Heizöl), Taxameter und vorher nicht vom Gemeinschaftsrecht erfasste Messgeräte, wie Abgasanalytoren.

Die Richtlinie widerspiegelt praktisch alle Aspekte des Neuen Konzeptes⁴⁹:

- Abkehr von den bisherigen detaillierten technischen Einzelrichtlinien durch Beschränkung auf grundlegende Anforderungen,
- Regelung spezieller Anforderungen in harmonisierten Normen, deren Einhaltung eine Vermutungswirkung auf Erfüllung der grundlegenden Anforderungen der Richtlinie auslöst,
- Einführung der Konformitätsbewertungsverfahren vor dem Inverkehrbringen von Messgeräten, dabei Rückgriff auf fast alle möglichen Module (siehe Bild 6) und
- Beschränkung der europäischen Regelungen auf das für das gesteckte Ziel „Aufhebung der Handelshemmnisse“ notwendige Maß.

Jedes Messgerät, dessen Konformität zur Richtlinie nach einem zulässigen Konformitätsbewertungsverfahren festgestellt wurde und entsprechend gekennzeichnet ist (CE-Kennzeichen, Metrologiezeichen M, Jahreszahl, Nummer der Benannten Stelle, Hersteller) darf in jedem Mitgliedsstaat und den übrigen Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sowie in Drittstaaten, mit denen die EU einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen hat (z.B. der Schweiz) in Verkehr gebracht und in Betrieb genommen werden.

Wünsche nach Änderungen der MID oder zur Erarbeitung neuer Normen werden vom **Ausschuss „Messgeräte“** der Europäischen Kommission entschieden. Ihm gehören unter Vorsitz der Kommission Vertreter aller Mitgliedsstaaten, der EWR/EFTA-Länder, der Türkei, der europäischen Normungsorganisationen und maßgeblicher Industrieverbände an. Deutschland wird vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)⁵⁰ sowie einen Vertreter des Bundesrates⁵¹. Der Ausschuss behandelt auch Schutzklauselverfahren, d.h. Verfahren bei systematischer Nichterfüllung von Anforderungen der Richtlinie, die ein Mitgliedsstaat im Rahmen seiner Marktüberwachung feststellt.

Zu erkannten Verstößen besteht eine gegenseitige Informationspflicht unter den Mitgliedsstaaten.

Alle Mitgliedsstaaten müssen durch Marktüberwachung dafür sorgen, dass nicht MID-konforme Messgeräte erkannt und vom Markt genommen werden (**Schutzklauselverfahren**).

Für Einsprüche und Änderungswünsche an harmonisierten Normen ist der bereits entspre-

⁴⁹ Erläuterungen zur MID hier und im Folgenden nach: Christian Mengersen, Die Europäische Richtlinie für Messgeräte (MID) – Grundlagen und Umsetzung, Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Vortrag, Braunschweig, 2003.

⁵⁰ in der Regel der für das gesetzliche Messwesen verantwortliche Referatsleiter im BMWi oder ein von ihm Beauftragter, z.B. der für das Gesetzliche Messwesen zuständige Referatsleiter in der PTB.

⁵¹ derzeit ist auf Beschluss des Bundesrates vom 8. Juni 2007 für die ständige Teilnahme im Messgeräteausschuss der Kommission ein Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen, Herr Dr. Eberhard Petit, benannt.

chend der europäischen Richtlinie 98/34/EG⁵² bestehende Ausschuss „Normen und technische Vorschriften“ zuständig.

Mit dem 30. Oktober 2006 entfielen für die von der MID geregelten Messgeräte alle bis dahin noch bestehenden europäischen Richtlinien (EWG-Richtlinien und ihre Änderungen aus den 70er Jahren der Phase der europäischen Harmonisierung nach dem „Alten Konzept“) und damit die dazu erlassenen nationalen Regelungen. Bestehende Zulassungen und bis Ende Oktober 2006 erteilte Zulassungen behalten ihre Gültigkeit, entsprechende Messgeräte können längstens 10 Jahre auf den Markt gebracht und erstgeiecht werden.

Die MID regelt **nur** das erstmalige Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme. Jeder Mitgliedsstaat entscheidet deshalb über die weitere Verwendung von bereits in Gebrauch befindlichen Messgeräten, deren metrologische Überwachung einschließlich Nacheichung in eigener nationaler Gesetzgebung. Dabei dürfen die nationalen Regelungen zur Richtighaltung verwendeter Messgeräte die Markteinführung und die Verwendung mit den Richtlinien konformer Messgeräte nicht behindern.

Beim eichrechtlichen Umgang mit im Einsatz befindlichen und von der MID erfassten Messgeräten bleibt es in Deutschland vom Grundsatz bei allen auch bisher geltenden Bestimmungen. Dazu gehört die Nacheichung - jetzt Eichung genannt - nach Ablauf der Nacheichfrist durch eine Eichbehörde, d.h. durch die Eichämter der Länder.

Problemfelder der Messgeräte Richtlinie

In Deutschland und den anderen Mitgliedsstaaten konnten seit Oktober 2006 (in Deutschland formal erst seit Februar 2007, dem Inkrafttreten der geänderten Eichordnung) erste Erfahrungen mit der MID gesammelt werden. Im Folgenden soll auf Probleme mit Auswirkungen auf das messtechnische Niveau und damit auch auf den Verbraucherschutz eingegangen werden.

– Konformitätsbewertungsverfahren

Die MID lässt zur Konformitätsbewertung von Messgeräten, ausgewiesen in den Anhängen zur MID, eine Reihe von Konformitätsbewertungsverfahren zu („Module“ der Konformitätsbewertung), die allein oder in Kombination mit einem weiteren Modul zur EC-Kennzeichnung führen können (siehe Bild 6).

Dem klassischen Eichwesen mit Bauartzulassung und Ersteichung durch die Eichbehörde entspricht in etwa die Kombination des Moduls B (Baumusterprüfung) mit dem Modul F (Produktprüfung durch eine Benannte Stelle).

Aus der Waagen-Richtlinie und der Medizinprodukte-Richtlinie sind bereits die Module zur Überprüfung der Qualitätssicherungssysteme bei den Herstellern bekannt.

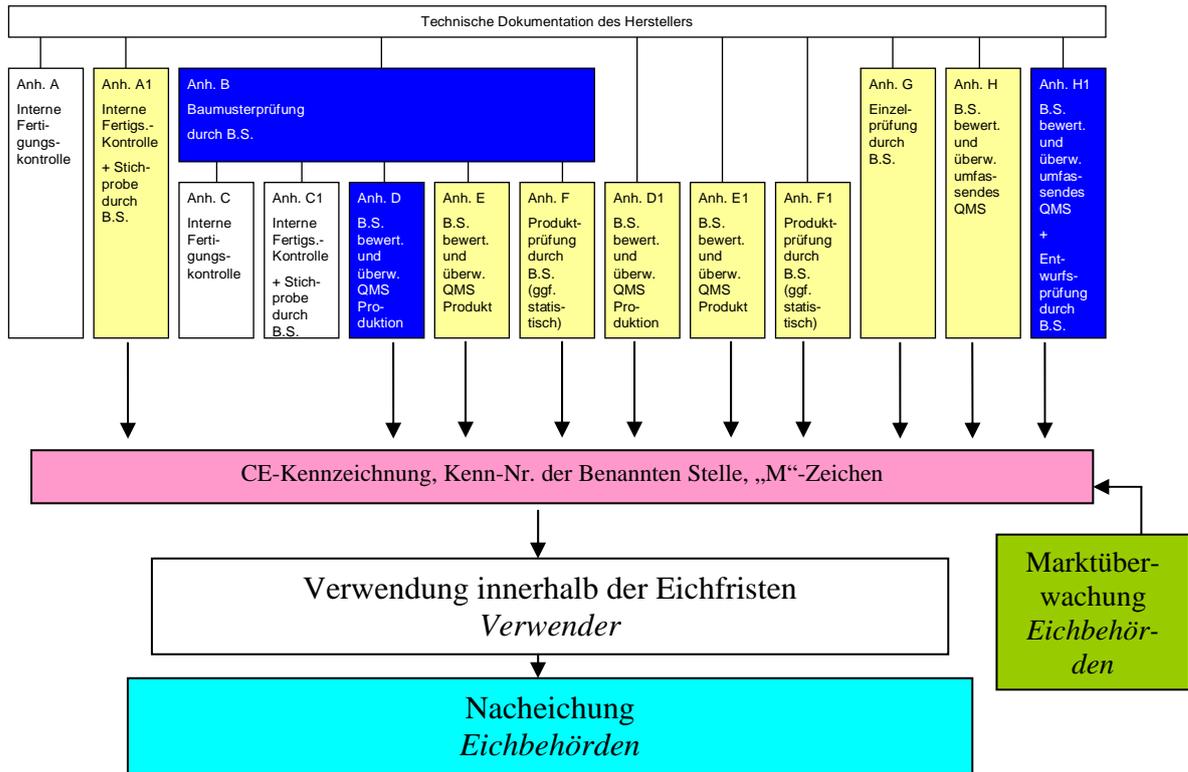
Folgerichtig haben in Deutschland zunächst die PTB und die Eichbehörden ihre Benennung als Benannte Stelle zu den Modulen B „Baumusterprüfung“ (nur die PTB), D „Bewertung und Überwachung Qualitätsmanagementsystem beim Hersteller“, H1 (Bewertung und Überwachung Qualitätsmanagementsystem für Entwicklung, Produktion und Endkontrolle, mit Entwurfsprüfbescheinigung, nur PTB), F und F1 „Produktprüfung“ sowie G „Einzelprüfung“ erhalten.

Mit Stand April 2008 sind in der Datenbank der PTB⁵³ 302 EG-Baumuster-/Entwurfsprüfbescheinigungen (Module B) und 33 Qualitätsmanagement-Anerkennungen (Modul D und H1) registriert.

⁵² siehe Leitfaden zum Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2005, ISBN 92-894-6915-3.

⁵³ Zertifikate nach dem Eichgesetz – Measuring Instruments Certificates (MiCert), www.ptb.de

Konformitätsbewertungsverfahren nach Richtlinie 2004/22/EG (MID)



Anhang, Messgeräteart

MI-001, Wasserzähler:

MI-002, Gaszähler und Mengenumwerter:

MI-003, Elektrizitätszähler für Wirkverbrauch:

MI-004, Wärmezähler:

MI-005, Messanlagen für kontinuierliche und dynamische Messungen von Flüssigkeiten außer Wasser:

MI-006, Selbsttätige Waagen, mechanisch:

elektromechanisch:

elektronisch oder mit Software:

MI-007, Taxameter

MI-008, Maßverkörperungen, I - Verkörperte Längenmaße:

II – Ausschankmaße:

MI-009, Geräte zur Messung von Längen und ihrer Kombinationen,

mechanisch oder elektromechanisch:

elektronisch oder mit Software:

MI-010, Abgasanalysatoren:

Abkürzungen

B.S. Benannte Stelle

QMS Qualitätsmanagementsystem

zulässige Module

B+D, B+F, H1

B+D, B+F, H1

B+D, B+F, H1

B+D, B+F, H1

B+D, B+F, G, H1

B+D, B+E, B+F, D1, F1, G, H1

B+D, B+E, B+F, G, H1

B+D, B+F, G, H1

B+D, B+F, H1

B+D, D1, F1, G, H

A1, B+D, B+E, D1, E1, F1, H

B+D, B+E, B+F, D1, E1, F1, G, H, H1

B+D, B+F, G, H1

B+D, B+F, H1

Bild 6

Konformitätsbewertungsverfahren für Messgeräte und Richtighaltung während der Verwendung⁵⁴

⁵⁴ Nach PTB, H. Stolz, aktualisiert 13.02.2006, <http://www.ptb.de>, Publikationen gesetzliches Messwesen, Übersicht über MID-Konformitätsbewertungsverfahren.

Von der Idee her sind die Module, die eine Prüfung und Überwachung der Qualitätsmanagementsysteme des Herstellers zum Inhalt haben, ein sehr effizientes Instrument für eine stabile Herstellung eines mit der Richtlinie konformen Messgeräts. Die Benannte Stelle hat das Recht zu unangemeldeten Kontrollen und regelmäßigen Bewertungen, solange das Messgerät produziert wird. Bei der klassischen Bauartzulassung ist eine derartige Kontrolle einer baumustergetreuen Fertigung nicht vorgesehen.

Damit steht und fällt die Wirksamkeit dieses Konformitätsbewertungsverfahrens – wie natürlich bei allen Verfahren - mit den auch tatsächlich vorgenommenen Kontrollen und der Kompetenz der Benannten Stelle.

– Kennzeichnung

Die Kennzeichnung von neu in Verkehr gebrachten Messgeräten umfasst das **CE**-Zeichen, die Nummer der Benannten Stelle, das Metrologie-Zeichen **M** und die Ziffern für das Jahr des Inverkehrbringens. Das **CE**-Zeichen zusammen mit dem **M** soll die Übereinstimmung mit den Anforderungen der Messgeräte-Richtlinie (MID) dokumentieren.

Aus Verbrauchersicht ist das CE-Zeichen bei allen europäischen Richtlinien überflüssig, da es nicht für ihn bestimmt ist, sondern für die zuständigen Behörden. Der Verbraucher kann nicht erkennen, worauf sich die CE-Kennzeichnung bezieht und welche Anforderungen der Kennzeichnung zu Grunde liegen (siehe dazu u. a. die Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zur neuen Spielzeugetrichtlinie⁵⁵).

Auch die Bundesregierung hat im Zusammenhang mit Artikel 16 (CE-Kennzeichnung) der Maschinen-Richtlinie auf die bisherige europäische Definition der CE-Kennzeichnung verwiesen. Diese sei ein „Europapass“, der sich an die Behörden der Mitgliedsstaaten und nicht an die Verbraucher richte⁵⁶. Die neue Verordnung über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung definiert die CE-Kennzeichnung „als Kennzeichnung, die die Konformität des Produkts mit den geltenden Anforderungen der einschlägigen Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft, die ihre Anbringung vorschreiben, bescheinigt. Andere Kennzeichnungen können jedoch gelten, sofern sie zur Verbesserung des Verbraucherschutzes beitragen und die Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft für sie nicht gelten“ (siehe Fußnote 9, Artikel 30 der Verordnung bzw. Erwägungsgrund 35).

Kritisch ist zu vermerken, dass mit der Kennzeichnung nach der MID auf in Deutschland eichpflichtigen Messgeräten eine Information für den Verbraucher über die Gültigkeit der Prüfung des Messgeräts entfallen ist. Bei der innerstaatlichen Eichung durch eine Eichbehörde wird ein Jahreszeichen des Jahres aufgebracht, in dem die Eichung ungültig wird. Darüber hinaus kann die Kennzeichnung den Zusatz „*gültig geeicht bis (gefolgt von der Jahreszahl)*“ enthalten als eindeutigen Hinweis auf die Gültigkeit der Eichung des Messgerätes.

Kritisch ist auch, dass konformitätsbewertete Messgeräte keine „amtlichen“ Sicherungsstempel mit Urkundencharakter tragen, sondern mit nicht vereinheitlichten Hersteller-Siegeln verschlossen sind. Diese sind leichter nachzumachen, so dass eine unzulässige Öffnung und Manipulation des Messgeräts kaum nachweisbar ist.

Erwähnt werden muss in diesem Zusammenhang ein zwar nur redaktioneller Fehler, der jedoch auch für den Verbraucher verwirrend ist. Die Eichfristen für Messgeräte sind in Teil 4 der Eichordnung (EO) geregelt (siehe Fußnote 48). Bei Messgeräten der MID beginnt die erste Gültigkeitsdauer der Eichung gemäß § 12 Abs.1a der EO mit dem Jahr, in dem das Metrologie-Zeichen M auf dem Messgerät angebracht ist. Bei allen anderen Messgeräten beginnt die Gül-

⁵⁵ Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V zum Entwurf für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug, vzbv, Berlin 29. Februar 2008.

⁵⁶ Die neue EG-Maschinenrichtlinie, Bundesanzeiger, 58, 2006, 150a, 11. August 2006, S. 50.

tigkeitsdauer mit Ablauf des Kalenderjahres der letzten Eichung. Eine formale Änderung der Eichordnung ist nicht vorgesehen, ein entsprechender Hinweis ist jedoch in einem Informationsblatt⁵⁷ der Deutschen Akademie für Metrologie (DAM) enthalten.

– Status von Harmonisierten Normen und normativen Dokumenten

Entsprechend einem Grundsatz des Neuen Konzepts kann der Hersteller selbst entscheiden, welche technische Lösung er anwendet. Er muss gegenüber der von ihm gewählten Benannten Stelle jedoch nachweisen, dass sein Messgerät die in den Anhängen der MID enthaltenden grundlegenden Anforderungen erfüllt. Dieser Nachweis fällt leichter, wenn er sich auf den Stand der Technik berufen kann, der in Normen oder internationalen Regeln festgelegt ist. Daraus resultieren die besondere Bedeutung derartiger normativer Dokumente und die Wichtigkeit einer Einflussnahme auf ihre Gestaltung in den entsprechenden Gremien.

Die MID kennt im Unterschied zu anderen Richtlinien des Neuen Konzepts nicht nur **Harmonisierte Normen** der europäischen Normungsorganisationen CEN/CENELEC, bei deren Einhaltung die Vermutung der Konformität mit der Richtlinie gilt, sondern zusätzlich „**normative Dokumente**“. Das sind von der Internationalen Organisation für das gesetzliche Messwesen (OIML) ausgearbeitete technische Spezifikationen, die ebenso wie die Harmonisierten Normen im Amtsblatt der EU veröffentlicht sein müssen.

Zum Zeitpunkt der verpflichtenden Anwendung der MID gab es zunächst weder eine Veröffentlichung zu Harmonisierten Normen noch eine zu den normativen Dokumenten, die ersten Listen erschienen erst später^{58,59}. Jedoch enthält die MID (im Unterschied beispielsweise zur Medizinprodukte-Richtlinie für Medizinprodukte mit Messfunktionen) in ihren Anhängen nicht nur grundlegende, sondern auch zum Teil sehr spezifische Anforderungen. Damit stellte sich das Problem notwendiger Spezifizierungen vordergründig zunächst nicht.

Außerdem hat die WELMEC parallel zur Erarbeitung der MID mehrere Leitfäden zu den Anhängen der MID und z.B. auch zum oben genannten Konformitätsverfahren nach Modul H1⁶⁰ herausgegeben, die für Transparenz und Einheitlichkeit in Europa sorgen sollen. Gleichwohl gilt, dass WELMEC-Papiere nur Empfehlungscharakter haben. Sie sollen, so das Selbstverständnis von WELMEC, Herstellern und Benannten Stellen, helfen, die MID auszuführen. Inzwischen hat die Europäische Kommission der Zusammenarbeit mit WELMEC bei der Harmonisierung der technischen Ausführung und der Interpretation der MID einen höheren Stellenwert eingeräumt. Die WELMEC-Leitfäden für die MID und die Richtlinie über nichtselbsttätige Waagen werden auf den Internetseiten der Kommission zur Anwendung empfohlen.

Gemessen am hohen Schutzniveau des deutschen Eichwesens gibt es jedoch Probleme, die mit der notwendigen Konsensfindung innerhalb der Mitgliedsländer bei der Erarbeitung europäischer Richtlinien zu tun haben („Wettbewerb der Zugeständnisse“ – Äußerung eines Vertreters der PTB über seine Erfahrungen in der WELMEC anlässlich der Vollversammlung für das Eichwesen in der PTB im November 2007). Auch die MID ist das Ergebnis von Kompromissen. Da-

⁵⁷ Informationen für Verwender von Messgeräten zur europäischen Richtlinie 2004/22/EG für Messgeräte (MID), Informationsblatt der Deutschen Akademie für Metrologie (DAM), <http://www.dam-germany.de>

⁵⁸ Das erste Verzeichnis harmonisierter Normen wurde im Amtsblatt vom 20.12.2006 veröffentlicht, aktuell gelten: Mitteilungen der Kommission im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2004/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Messgeräte (Veröffentlichung der Titel und der Bezugsdaten der harmonisierten Normen im Sinne dieser Richtlinie) ABl. C 162 S. 13 vom 14.7.2007 und ABl. C 47 S. 21 vom 20.02.2008.

⁵⁹ Das erste Verzeichnis von Texten der OIML ist im November 2006 erschienen: Mitteilung der Kommission im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2004/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über Messgeräte (Veröffentlichung von Bezügen auf normative Texte der OIML und der Liste der Teile davon, die sich auf grundlegende Anforderungen beziehen (nach Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie)), ABl. C 269 S. 1 vom 4.11.2006.

⁶⁰ WELMEC 8.2, Issue 1, WELMEC, European cooperation in legal metrology, Measuring Instruments Directive 2004/22/EC, Application of Module H1, September 2006.

bei können Länder benachteiligt werden, die wie Deutschland die Schutzziele des Eichwesens auf hohem messtechnischem Niveau im nationalen Eichrecht verankert hatten.

In den Mitgliedsstaaten gibt es je nach Interessenlage sehr unterschiedliche Vorstellungen beispielsweise über die Art und Weise der Umsetzung des Schutzziels „Richtiges Messen“. Das liegt nicht nur an unterschiedlichen Interessen und „Kulturen“, sondern an erheblichen Unterschieden in fachlicher und prüftechnischer Kompetenz zur Beurteilung technischer Sachverhalte. Ein Beispiel dafür ist die Software-Prüfung komplizierter elektronischer Messsysteme, die nicht in allen Ländern mit gleicher Kompetenz erfolgen kann. Auch beim Schutz vor Störungen oder Manipulationen wird der Aspekt des Nutzens für den Verbraucher in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich beurteilt. So wenn es gilt abzuwägen, zwischen Lösungen gegen ungewollte Fehlbedienung und einfache Manipulation und Lösungen gegen jede denkbare Fehlbedienungen und kriminelle Energie bei Manipulationen.

Im Zusammenhang mit der Waagenrichtlinie wurde bereits auf die unterschiedliche Verbindlichkeit einerseits von Eichgesetz und Eichordnung gegenüber den zum Stand der Technik gehörenden PTB-Anforderungen und andererseits der Messgeräte-Richtlinie gegenüber den harmonisierten Normen und technischen Dokumenten hingewiesen.

PTB-Anforderungen sind in der Praxis des Eichwesens zwar nicht rechtlich aber de facto verbindlich (sie entfalten als anerkannte Regeln der Technik nur dann eine rechtlich bindende Wirkung, wenn in den Bauartzulassungen ausdrücklich auf sie Bezug genommen wird). Festlegungen dieser Anforderungen finden sich jedoch so nicht in den spezifischen Anhängen der MID wieder. Dabei handelt es sich beispielsweise um spezifische technische Anforderungen, die die Manipulationssicherheit bei Messgeräten erhöhen und damit unmittelbare Auswirkungen auf den Verbraucherschutz haben. Werden diese Anforderungen konkret an ein Messgerät von einer Benannten Stelle bei der Konformitätsbewertung gestellt, kann dies als Handelshemmnis aufgefasst werden, da die gestellte Anforderung so nicht explizit zu den grundlegenden Anforderungen der Messgeräte-Richtlinie gehört. Zwei solcher Fälle wurden von einigen Eichbehörden thematisiert und von den Medien aufgegriffen (siehe Beispiele).

In den genannten Einzelfällen hat das BMWi allerdings - wenn auch erst spät - reagiert und in Abstimmung mit der PTB und den Eichbehörden nationale Lösungen gefunden, die mit der MID vereinbar sind und dem Verbraucherschutz entsprechen.

Beispiel: „Abzocke an den Tankstellen“

Für Aufregung sorgte ein Beitrag des ARD-Magazins „Kontraste“ vom 5.1.2006⁶¹, wonach nach Umsetzung der MID in Deutschland bei gleicher Anzeige an der Zapfsäule weniger Kraftstoff abgegeben werden dürfe als bisher.

Tatsächlich wurde mit Inkrafttreten der MID die bisherige europäische Richtlinie 71/319/EWG (Messanlagen für Flüssigkeiten) außer Kraft gesetzt. Diese enthielt im Unterschied zur MID eine sogenannte „Einseitigkeitsbedingung“. Damit ist das Verbot zur einseitigen Ausnutzung von Fehlergrenzen gemeint, also zum Beispiel das einseitige Justieren der Zapfsäulen in Richtung höherer Anzeige, was einem kleineren tatsächlichen Wert entspräche.

Dieses Verbot galt für das Inverkehrbringen neuer Messgeräte der Anlage 5 der Eichordnung, z.B. eben für Kraftstoffzapfsäulen. Gültig war als Einseitigkeitsfehlergrenze die Hälfte der Eichfehlergrenze – die Eichfehlergrenze beträgt $\pm 0,5\%$ - damit also $\pm 0,25\%$. Mit Wegfall der Einseitigkeitsbedingung dürfte bei jedem Messpunkt die Messabweichung bis zu $\pm 0,5\%$ zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens betragen. Dies war

⁶¹ Rundfunk Berlin Brandenburg, Autofahrer-Abzocke – weniger Benzin fürs gleiche Geld, Magazin Kontraste, Beitrag vom 05.01.2006, H.-C. Schulze und Gregor Witt.

vor Inkrafttreten der MID nach deutschem Eichrecht für die Erst- und Nacheichung unzulässig.

Im Übrigen betragen für Zapfsäulen bisher die Eichfehlergrenze (Fehlergrenze bei der Ersteichung und Nacheichung) $\pm 0,5\%$ und die Verkehrsfehlergrenze (Fehlergrenze bei der Verwendung und bei der Befundprüfung) $\pm 1\%$.

Als Reaktion auf diese Situation hat das BMWi noch im Januar 2006 in Abstimmung mit den Eichbehörden und der PTB beschlossen, „die bisher geltende Verkehrsfehlergrenze für Messungen von Mineralöl bei Zapfsäulen und Tankwagen von 1% auf $0,5\%$ zu senken. Damit muss zukünftig die von der Messgeräte-Richtlinie für neue Messanlagen vorgegebene Fehlergrenze von $0,5\%$ auch während der gesamten Verwendungsdauer eingehalten werden.

Darüber hinaus soll auch zukünftig das einseitige Ausnutzen von Fehlergrenzen zum Nachteil des Verbrauchers unterbunden bleiben. Es wird untersagt, bei der Verwendung eines Messgerätes dieses so einzustellen, dass Fehlergrenzen einseitig und systematisch zum Nachteil des Verbrauchers ausgenutzt werden⁶².

Dieser Kompromiss hebt nicht die MID aus – Deutschland riskierte ansonsten ein Vertragsverletzungsverfahren - und ist gleichwohl eine Verschärfung des Eichrechts im Interesse der Verbraucher, weil die Genauigkeit bei der Anwendung, also bis zur nächsten Nacheichung erhöht wird.

Beispiel „Heizöl - Teure Luft“

Das ARD-Magazin „plusminus“ vom 6.6.2006⁶³ berichtete, dass mit Inkrafttreten der MID Manipulationen an Flüssigkeits-Messanlagen zu Lasten der Verbraucher möglich werden, im konkreten Fall bei der Belieferung mit Heizöl. Es geht dabei um das Erlöschen der Gültigkeit von Anforderungen der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB-A 5, Messanlagen für Flüssigkeiten außer Wasser) nach Umsetzung der MID in das deutsche Eichrecht. Diese als Stand der Technik angewandte Vorschrift enthält konstruktive Details zur Verhinderung von Manipulationen an den Messanlagen, im Beispiel das manipulierte Mitmessen von Luft statt Öl, die so nicht in der MID enthalten sind. Tatsächlich fehlen für Flüssigkeits-Messanlagen in Europa noch entsprechende harmonisierte technische Vorschriften, sie werden nach und nach mit zeitlicher Verzögerung erarbeitet.

Das BMWi hat in Abstimmung mit den Eichbehörden noch im Juni 2006, d.h. rechtzeitig vor Inkrafttreten der neuen Eichordnung, klargestellt, dass künftig die grundlegenden Anforderungen der MID, ihre messgerätespezifischen Anhänge sowie die zugehörigen harmonisierten Normen und normativen Dokumente gelten. Soweit diese keine näheren Aussagen treffen, z.B. zur Manipulationssicherheit, können die PTB-Anforderungen als Auslegungshilfe herangezogen werden. Messanlagen sind zu beanstanden, wenn sie unter Zuhilfenahme der PTB-Anforderungen als nicht manipulationssicher angesehen werden. Im Übrigen müssen die Eichbehörden im Rahmen der Marktüberwachung offensichtlich manipulierbare Messanlagen mit Bezug auf den allgemeinen Grundsatz der EU-Messgeräte-Richtlinie – dort sind Maßnahmen zum Schutz gegen Verfälschungen und gegen Benutzung in betrügerischer Absicht gefordert – in Deutschland zurückweisen. Dies wäre nicht als Behinderung des Binnenmarktes anzusehen, sondern dient allein dem Verbraucherschutz und damit einem Ziel der Messgeräte-Richtlinie.

Inzwischen beschäftigt sich auch die WELMEC Arbeitsgruppe WG 10 „Messsysteme für Flüssigkeiten außer Wasser“ mit der Manipulationssicherheit bei Flüssigkeitsmessanlagen. Da

⁶² Entwurf einer Pressemitteilung des BMWi vom 26.1.2006.

⁶³ RD, Magazin plusminus, Heizöl – teure Luft. Wie die neue EU-Richtlinie die Experten schockiert, 06.06.2006, H.C. Schulz und Gregor Witt.

Deutschland, damit die PTB, die Federführung hat, besteht zumindest für die Zukunft die Chance, die strengeren Anforderungen Deutschlands europaweit zu harmonisieren.

Die MID enthält teilweise geringere als auch höhere Anforderungen gegenüber dem bisherigen Eichrecht:

Geringere Anforderungen:

Größere Fehlergrenzen bei Schankgefäßen im Bereich zwischen 50 ml und 200 ml, bei Temperaturumwertern für Gas und bei selbsttätigen Waagen zum Abwägen.

Höhere Anforderungen:

Engere Fehlergrenzen bei Gaszählern, zusätzliche genauere Geräteklassen bei Elektrizitätszählern und Abgasmessgeräten, bei Elektrizitätszähler zusätzliche Forderung nach Einhaltung der Fehlergrenzen in einem größeren Temperaturbereich, Inverkehrbringen von Messanlagen z.B. Kraftstoffzapfanlagen, Messanlagen auf Straßentankfahrzeugen, nur noch als komplette Anlage, grundlegende Forderungen zur Sicherung von Soft- und Hardware, zur Prüfbarkeit von im Gebrauch befindlichen Messgeräten und zur Eignung für den vorgesehenen Zweck.

Die genannte höhere und messtechnisch sinnvolle Anforderung, Messanlagen auf Straßentankfahrzeugen nur noch als komplette Anlage in Verkehr bringen zu dürfen, hat sich als nicht ganz unproblematisch erwiesen. Da der Hersteller in der Konformitätsbewertung eine Dokumentation der kompletten Anlage vorlegen muss, fürchten die Zulieferer, die selbst manchmal auch Anlagenhersteller sind, die Offenlegung ihrer technischen Konzepte gegenüber potenziellen Wettbewerbern. Auch die Konformitätsbewertung solcher Anlagen selbst ist komplizierter geworden. Messanlagen bestehen aus beliebig vielen Einzelteilen unterschiedlicher Hersteller, die früher jeweils Einzelzulassungen erhalten konnten. Nunmehr steht die Benannte Stelle vor dem Problem, die Eignung, das Zusammenwirken dieser Teile und ggf. die Zulässigkeit des Austausches von Einzelteilen beurteilen zu müssen. Auch dieser Frage hat sich WELMEC im Nachhinein annehmen müssen und arbeitet an Lösungen.

Nach wie vor gibt es noch Lücken in der Liste der harmonisierten Normen zur Umsetzungen der grundlegenden Anforderungen der MID. Umso wichtiger ist ein starkes deutsches Engagement in den entsprechenden Normungsgremien mit Spezialisten des Mess- und Eichwesens aus PTB und den Eichbehörden, insbesondere in der OIML und in WELMEC. Denn trotz Freiwilligkeit bei ihrer Anwendung werden Normen, die im Konsens mit allen Mitgliedsstaaten verabschiedet wurden, kaum von einem Hersteller ignoriert werden können. Es ist deshalb bedauerlich, dass die Gremienarbeit insbesondere in den Eichbehörden aufgrund von Einsparungen drastisch reduziert worden ist.

– Benannte Stellen

Die Benannten Stellen spielen bei den Konformitätsbewertungen zum Inverkehrbringen eine entscheidende Rolle (siehe die Bilder 3, 4 und 6 zu den jeweiligen Konformitätsbewertungsverfahren).

Die Benennung der Stellen erfolgt nach den Kriterien der Akkreditierung von Zertifizierungsstellen.

In Deutschland sind die PTB und die zuständigen Eichbehörden⁶⁴ der Länder gemäß § 7n der Eichordnung für Messgeräte nach MID von Rechts wegen Benannte Stellen, ansonsten benennt das BMWi alle anderen Stellen auf der Grundlage eines Votums der Akkreditierungsstelle

⁶⁴ Gemäß § 7n Eichordnung Punkt 3 sind die zuständigen Behörden der Länder Benannte Stellen, soweit ihre Befugnisse von den obersten Landesbehörden dem BMWi mitgeteilt und im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden.

des Deutschen Kalibrierdienstes (DKD). Inzwischen haben sich alle Eichbehörden benennen lassen und sind, wie auch die PTB, bei der Europäischen Kommission registriert (Datenbank NANDO⁶⁵). Weitere Stellen sind derzeit (April 2008) in Deutschland nicht benannt.

Der Bauartzulassung durch die PTB und der Ersteichung durch die Eichbehörde im klassischen Eichwesen entspricht die Kombination des Modul B (Baumusterprüfung) mit dem Modul F (Produktprüfung durch eine Benannte Stelle). Damit sind neben der PTB und den Eichbehörden zunächst die Staatlich anerkannten Prüfstellen potenzielle Kandidaten für Benannte Stellen, da sie bisher Ersteichungen für Verbrauchsmessgeräte vornehmen.

Derzeit haben sich außerhalb dieses Bereichs private Prüfdienste oder andere Dienstleister nicht um eine Benennung bemüht.

Die zuständigen Behörden der übrigen Mitgliedsländer haben ihre jeweiligen metrologischen Staatsämter bzw. regionale Behörden benannt, nur im Ausnahmefall private Einrichtungen. Nur Mitgliedsstaaten mit privatisierter Metrologie bzw. privatisiertem Eichwesen haben private Institutionen benannt. Insgesamt sind in Europa inzwischen (April 2008) 109 Stellen benannt (siehe Fußnote 65).

Jeder Hersteller hat die Möglichkeit, für sein Messgerät ein zulässiges Konformitätsbewertungsverfahren und eine Benannte Stelle aus allen Mitgliedsstaaten frei zu wählen.

Für die Überwachung der Benannten Stellen in Deutschland ist das BMWi zuständig.

Aus der besonderen Rolle, die Benannte Stellen im Rahmen des neuen Konzepts spielen, resultieren mittelfristig die folgenden Probleme, die Auswirkungen auf die Schutzziele der MID haben:

Kompetenz und Qualität der Arbeit der Benannten Stellen in allen Mitgliedsstaaten.

In Deutschland kann mit der Beauftragung der Akkreditierungsstelle des Deutschen Kalibrierdienstes (DKD) bzw. der künftigen zentralen Akkreditierungsstelle vorausgesetzt werden, dass die Kompetenzprüfung einer Benannten Stelle auf hohem Niveau und mit metrologischem Sachverstand erfolgt.

Für die Überwachung der Benannten Stellen ist das BMWi zuständig. Da es dazu weder Kompetenzen noch Ressourcen hat, ist mit der Überwachung die Akkreditierungsstelle des DKD beauftragt. Sie unterliegt der Dienst- und Fachaufsicht des BMWi.

Die Europäische Kommission selbst hat sich im Zusammenhang mit ihrer Initiative zur weiteren Erleichterung des freien Warenverkehrs sowie zur Vereinfachung und Modernisierung der Regeln und Grundsätze⁶⁶ kritisch zum System der Benannten Stellen geäußert. Danach bestehe die Gefahr von Wettbewerbsverzerrung durch die abweichenden Praktiken bei der Benennung und Überwachung von Konformitätsbewertungsstellen durch die nationalen Behörden. Auch dies sei ein Grund für die neue europäische Verordnung zu Akkreditierung und Marktüberwachung.

Damit gelten die Vorbehalte zur Kompetenz Benannter Stellen in gleicher Weise wie bei der Richtlinie für nichtselbsttätige Waagen.

Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen den Benannten Stellen.

⁶⁵ Nando (New Approach Notified and Designated Organisations) Information System, List of bodies notified under directive: 2004/22/EC Measuring Instruments Directive, <http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/>

⁶⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Der Binnenmarkt für Waren als Eckpfeiler der Wettbewerbsfähigkeit der EU, KOM(2007)35 vom 14.02.2007.

Die Eichordnung sieht eine Zusammenarbeit und einen gegenseitigen Informationsaustausch der Benannten Stellen national und die MID mit den Stellen der anderen Mitgliedsstaaten vor. Zur Zusammenarbeit der Benannten Stellen Deutschlands wird die Akkreditierungsstelle beim DKD einen speziellen Fachausschuss einrichten. Über diesen Fachausschuss sollen auch Zusammenarbeit und Informationsaustausch auf internationaler Ebene organisiert werden.

Die Unabhängigkeit Benannter Stellen von Herstellern, Instandsetzern und Versorgungsunternehmen

Im bisherigen System des gesetzlichen Messwesens Deutschlands erfolgen Erst- und Nach Eichung im Bereich der Verbrauchsmessgeräte (Elektrozähler, Kaltwasserzähler, Gaszähler und Wärmemengenzähler) ausschließlich durch Staatlich anerkannte Prüfstellen. Unter den Bedingungen des derzeitigen Eichrechts erfüllen diese Stellen ihre Prüftätigkeit in Zusammenarbeit mit den zuständigen Eichbehörden kompetent und neutral. Ihre Tätigkeit im jetzigen System ist hoheitlich, und sie sind dafür vom Staat beliehen. Damit handelt die Prüfstelle wie eine Eichbehörde. Die daraus resultierenden Pflichten kann die für die Überwachung der Prüfstelle zuständige Eichbehörde auch entsprechend durchsetzen.

Der Artikel 12 der Messgeräte Richtlinie legt nun Kriterien fest, denen Benannte Stellen genügen müssen. Danach müssen

„die Stelle, ihr Leiter und das an der Konformitätsbewertung beteiligte Personal weder der Entwickler, der Hersteller, der Lieferant, der Aufsteller oder der Anwender der Messgeräte, die sie prüfen ... sein. Ferner dürfen sie nicht unmittelbar an dem Entwurf, der Herstellung, dem Vertrieb oder der Instandhaltung der Geräte beteiligt sein ...“

Das BMWi fordert deshalb für Benannte Stellen den Status als unabhängige Drittstelle, d.h. eine hinsichtlich ihres rechtlichen Status u. a. vom Hersteller, Entwickler, Instandsetzer und vom Anwender der Messgeräte, die sie prüft, unabhängige Einrichtung.

Diesen Kriterien genügen die Staatlich anerkannten Prüfstellen bei Herstellern und bei Instandsetzungs- und Wartungsunternehmen nicht. Wollen die bisherigen Prüfstellen im neuen System als Benannte Stelle tätig werden, müssen sie sich den neuen Bedingungen anpassen. Allerdings führen die Staatlich anerkannten Prüfstellen vorwiegend Nacheichungen und Stichprobenprüfungen durch, diese Tätigkeit bleibt unbenommen.

Die bisherige Tätigkeit der Staatlich anerkannten Prüfstellen bei der Ersteinrichtung von eichfähigen Messgeräten wäre im neuen System mit der Konformitätsbewertung nach Modul F zu vergleichen, für die eine Baumusterprüfung nach Modul B vorliegt. Die bisherigen Prüfstellen kommen deshalb zunächst als Benannte Stellen für Modul F in Frage. Auf Grund des Unabhängigkeitskriteriums für Benannte Stellen müssten sich die Prüfstellen von den sie tragenden Unternehmen trennen.

Dies hat in der Phase der Umsetzung der MID zu Anfragen und Beschwerden etablierter staatlich anerkannter Prüfstellen geführt. Die Prüfstellen beriefen sich auf ihre seit Jahrzehnten nie angezweifelte Unabhängigkeit im bisherigen System.

In der Phase der Vorbereitung und Umsetzung der MID wurden offenbar die Kriterien, die von Benannten Stellen im System der Konformitätsbewertung zu erfüllen sind, vom BMWi und der PTB nicht ausreichend deutlich gemacht. Inzwischen liegen den Prüfstellen verbindliche Hinweise des BMWi⁶⁷ vor, wonach

⁶⁷ Unabhängigkeitskriterium für Benannte Stellen nach Art. 12 der Messgeräte Richtlinie 2004/22/EG (MID), BMWi/DKD Berlin 2007, unveröffentlicht.

- eine organisatorische Trennung von Benannter Stelle einerseits und Herstellern, Instandsetzern etc. andererseits vorzunehmen ist,
- ein Verbot der Einflussnahme Dritter, insbesondere in finanzieller Sicht, besteht und
- die Benannte Stelle unparteilich sein muss, insbesondere durch eine vom Ergebnis der Konformitätsbewertung unabhängige Bezahlung.

Derzeit werden in den Prüfstellen und ihren Unternehmen Überlegungen angestellt und konkrete Maßnahmen mit nicht geringem Aufwand, z.B. durch Ausgründungen, vorbereitet, um dem Unabhängigkeitskriterium zu entsprechen. Bisher (Stand April 2008) liegen von diesen Stellen etwa 100 Absichtserklärungen vor, sich um den Status einer Benannten Stelle zu bemühen. Vier Prüfstellen haben konkrete Anträge gestellt, zwei Prüfstellen werden nach Umstrukturierung und Ausgründung in Kürze benannt werden können.

Nicht zuletzt aus der Verunsicherung über ihre Zukunft heraus haben sich einige Prüfstellen aus dem Bereich der Verbrauchsmessgeräte zu einem Verein zusammengeschlossen (ami – Agentur für Messwertqualität und Innovation e.V.). Ziel des Vereins ist „der Verbraucherschutz und laudere Wettbewerb beim Handel mit Energie und Wasser durch die Förderung qualitätsorientierten Denkens und Handelns bei Institutionen, die für das richtige Messen und Abrechnen tätig sind“⁶⁸.

Im Übrigen widmen sich die Prüfstellen im Auftrag ihrer jeweiligen Versorgungsunternehmen verstärkt den sogenannten Qualitätsannahmeprüfungen. Bereits bisher gab es bei der Lieferung neuer und instandgesetzter Zähler zahlreiche Ausfälle, die zur Zurückweisung mitunter hoher Stückzahlen von Zählern an den Hersteller führten. Mit dem Systemwechsel nach Umsetzung der MID, damit dem Wegfall der Einzelprüfung über die Ersteichung, wird nach Meinung der Messstellenbetreiber (z. Z. sind das in der Regel die Versorgungsunternehmen) die Bedeutung der Annahmeprüfung erheblich ansteigen⁶⁹.

Das Problem der Unabhängigkeit Benannter Stellen bei Versorgungsunternehmen wird nach derzeitiger Rechtslage in den liberalisierten Märkten für Strom und Gas und bei aufgeteilter Verantwortung der Träger der bisherigen Prüfstellen zum Teil gegenstandslos. Das Energiewirtschaftsgesetz⁷⁰ sieht vor, dass neben den Versorgungsbetrieben und Netzbetreibern auch Dritte für den Einbau, den Betrieb und die Wartung von Messeinrichtungen verantwortlich gemacht werden dürfen. Dies wird zu einer Entflechtung in diesem Bereich führen. Im Übrigen dürfte die Konformitätsbewertung von Messgeräten nach Modul D (Bewertung und Überwachung des Hersteller-Qualitätsmanagements in der Produktion) bzw. Modul H1 (Überwachung des Qualitätsmanagements und Entwurfsprüfung) kostengünstiger als die Produktprüfung nach Modul F sein und deshalb von den Herstellern eher gewählt werden.

Unabhängig davon wird die Infrastruktur der Staatlich anerkannten Prüfstellen aufgrund der 10-jährigen Übergangsfrist der MID theoretisch bis 2016 benötigt. Bis dahin können vor Inkrafttreten der MID zugelassene Bauarten von Messgeräten weiterhin erstgeeicht werden. Praktisch wird es jedoch kaum einer solchen langen Frist bedürfen, da es im Laufe der Zeit zu einem Umstellen auch alter Bauarten in das neue System kommen wird. Dies trifft jedoch für die relativ langlebigen Elektrizitätszähler (40 Jahre und mehr) nur mit Einschränkungen zu. Bis 2006 nach geltendem Eichrecht zugelassene Zähler müssten auch nach 2016 in ge-

⁶⁸ ami - Agentur für Messwertqualität und Innovation e.V., Salzdhalmur Strasse 46/48, 38302 Wolfenbüttel, <http://www.messwertqualitaet.de>.

⁶⁹ Heinz Hammerschlag, RheinEnergie AG, Köln, Nutzung der Qualitätsannahmeprüfungen, Vortrag 4. ETP-Konferenz, 10.-11. Dezember 2007, Berlin.

⁷⁰ Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970 (3621)), zuletzt geändert durch Artikel 7 Abs. 14 des Gesetzes vom 26. März 2007 (BGBl. I S. 358).

eigneter prüftechnischer Infrastruktur geeicht werden. Es sei denn, es können die heute in den Haushalten vorhandenen ca. 40 Millionen Zähler gegen neue elektronische Zähler ausgetauscht werden.

Damit ist im neuen System ein zumindest zeitweiliges Nebeneinander von neuen privaten Benannten Stellen, die strengere Unabhängigkeitskriterien erfüllen müssen, und den klassischen beliebigen Prüfstellen nicht zu vermeiden.

Im Übrigen haben auch die staatlichen Stellen, d.h. die PTB und die Eichbehörden, als Benannte Stellen zumindest ein organisatorisches Problem mit dem Unabhängigkeitskriterium. Sie müssen ihre Konformitätsbewertung strukturell vom übrigen Tätigkeitsfeld ihrer Einrichtungen trennen, z.B. von der Marktüberwachung im Fall der Eichbehörden. Bei der PTB ist dies mit der Einrichtung einer separaten Zertifizierungsstelle für Messgeräte nach der MID erfolgt.

Privatrechtlicher Charakter der Tätigkeit Benannter Stellen

Benannte Stellen handeln entsprechend den Grundprinzipien des Neuen Konzeptes privatrechtlich. Konformitätsbewertung ist eine privatrechtliche Dienstleistung, die keinen hoheitlichen Charakter aufweist wie Zulassung und Ersteinrichtung im bisherigen Eichrecht. Die PTB und die Eichbehörden werden als Benannte Stellen nur noch im Auftragsverhältnis tätig. Sie treten bei Konformitätsbewertungen nach der MID in Konkurrenz zu anderen nationalen und europäischen Benannten Stellen und ggf. auch zueinander, wenn sie für die gleichen Module der Konformitätsbewertung benannt sind.

Noch ist nicht abzusehen, wie sich die Wirtschaft auf das neue System einstellen wird. Im Fall der medizinischen Messgeräte sind seinerzeit rasch genügend Stellen außerhalb des staatlichen Messwesens benannt worden, PTB und Eichbehörden haben sich praktisch zurückgezogen. Der Staat soll mit seinen Einrichtungen immer dann nicht mehr tätig werden, wenn ein funktionierender Markt existiert und er durch seine Tätigkeit als Wettbewerber auftreten würde. Für den Staat ist zudem im Neuen Konzept als Tätigkeitsbereich ausdrücklich die Marktüberwachung über erstmalig in Verkehr gebrachte Messmittel (siehe „Marktüberwachung“) vorgesehen. Diese Aufgabe ist streng von Konformitätsbewertungen zu trennen, so dass langfristig den Eichbehörden nur noch die Marktüberwachung und der PTB Beratungsfunktionen bleiben. Davor schützen die PTB und die Eichbehörden allerdings noch die derzeitige Festlegung in der Eichordnung, wonach sie von Rechts wegen Benannte Stelle nach MID sind (§ 7n Absatz 1, Punkt 1).

– **Marktüberwachung**

Die Marktüberwachung ist eine Maßnahme zur Feststellung, ob der Hersteller Messgeräte in Verkehr gebracht hat, die den Bestimmungen der europäischen Richtlinien entsprechen.

Sie ist im Neuen Konzept eindeutig Aufgabe des Staates. Die Marktüberwachung ist das wichtigste Element des Neuen Konzeptes. Mit ihrem Funktionieren steht und fällt das Gesamtsystem.

Die Festlegungen der MID⁷¹ zur Marktüberwachung bedürfen einer konkreten Untersetzung, die weder formal noch organisatorisch erfolgt ist. Bisher liegt ein erster Leitfaden der WELMEC zur Marktüberwachung vor (WELMEC-Leitfaden 5.2)⁷². WELMEC-Leitfäden sind keine normativen Dokumente nach Artikel 13 der MID, sollen jedoch die konsistente Anwendung der MID von allen Beteiligten gewährleisten. Die WELMEC bietet im Leitfaden beispielsweise für den noch

⁷¹ MID, Artikel 18, Marktaufsicht und Zusammenarbeit der Behörden.

⁷² WELMEC 5.2 Market Surveillance Guide (NAMWI and MID), Issue 2, May 2007.

fehlenden geregelten Informationsaustausch zu Ergebnissen der Marktüberwachung der Mitgliedsstaaten eine WEB-Seite der entsprechenden Arbeitsgruppe 5 der WELMEC an.

In Deutschland liegt die Verantwortung für die Marktüberwachung bei den Ländern. Die Länder haben die länderübergreifende Marktüberwachung zu koordinieren und das Überwachungskonzept zu entwickeln und fortzuschreiben. Die PTB leistet dabei Unterstützung und Beratung⁷³.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Eichgesetzes⁷⁴ vorausgesehen, dass den Eichbehörden langfristig vor allem nur noch Marktüberwachungsaufgaben bleiben werden:

„Sie (die Länder) müssten dann Reservekapazitäten vorhalten, um die für eine effektive Marktüberwachung notwendigen Fachkompetenzen zu erhalten und bei Bedarf Eichaufgaben weiterhin durchführen zu können. Es ist zu erwarten, dass sich der allgemeine, nicht gebührenfähige Überwachungsaufwand der Länder-Eichverwaltungen erhöht, während gleichzeitig Einnahmen der Länder entfallen. Der Bundesrat sieht diese Entwicklung mit Sorge. Die Länder erwarten hier vom Bund einen entsprechenden finanziellen Ausgleich.“

Der Bund hat keinerlei Zusagen für einen solchen Ausgleich gemacht, zugesichert bleibt die Unterstützung durch die PTB.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Eichordnung im Februar 2007 lag kein Marktüberwachungskonzept der Länder vor⁷⁵. Das Marktüberwachungskonzept und ein Leitfaden für die Marktüberwachung waren zunächst im Arbeitsausschuss „Marktüberwachung in Deutschland“ der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen der Länder (AGME) unter Federführung des Leiters des Landesamtes für Mess- und Eichwesen Baden-Württemberg und in einer Projektgruppe des Bund-Länder-Ausschusses „Gesetzliches Messwesen“ in Arbeit. Inzwischen liegt ein länderabgestimmtes Überwachungskonzept vor⁷⁶, es soll fortgeschrieben werden. Das Konzept entspricht in seinen Grundsätzen in etwa dem genannten WELMEC-Leitfaden 5.2. zur Marktüberwachung.

Es ist beabsichtigt, keine flächendeckende und jedes Messgerät einbeziehende Überwachung vorzunehmen. Die Marktüberwachung soll stichprobenartig, durch Schwerpunktaktionen, die nach Prioritäten bei den Schutzziele geplant sind oder reaktiv aufgrund von Beschwerden, Anzeigen, Informationen oder Ersuchen zur Amts- bzw. Vollzugshilfe anderer Behörden erfolgen.

Für die Informationssammlung ist eine bundesweite Datensammlung vorgesehen.

Verfahren bei nicht Richtlinien konformen Messgeräten (Schutzklauselverfahren) leiten die Länder ein, gegebenenfalls informiert das BMWi die übrigen Mitgliedsstaaten.

Das Konzept lässt keinen Zweifel daran, dass **ohne eine Meldepflicht** für in Verkehr gebrachte Messgeräte eine Marktüberwachung weder systematisch noch koordiniert erfolgen kann.

Die praktischen Schwierigkeiten hatten den Arbeitsausschuss 2007 veranlasst, die Arbeit am Konzept zunächst zurückzustellen und stattdessen die Marktüberwachung pragmatisch an praktischen Beispielen zu erproben („Testweise Durchführung der Marktaufsicht“, so der Arbeitsausschuss Marktüberwachung). Dazu sollten über Benannte Stellen in Verkehr gebrachte

⁷³ Siehe § 7p Absatz 1 der Vierten Verordnung zur Änderung der Eichordnung vom 14.02.2007 (BGBl. I S. 70),

⁷⁴ Bundesrat, Drucksache 554/06 (Beschluss) vom 22.09.2006.

⁷⁵ Volk, Günther, Marktüberwachung, 18. Kolloquium für Prüfstellenleiter und Fachleute der Gas- und Wassermessung, 12. Juni 2007.

⁷⁶ Länderabgestimmtes Überwachungskonzept zur Durchführung der Marktaufsicht nach der Richtlinie 2004/22/EG des europäischen Parlaments und Rates vom 31. März 2004 über Messgeräte – MID, Bund-Länder-Ausschuss „Gesetzliches Messwesen“, 3. April 2008, unveröffentlicht.

Messgeräte recherchiert und für eine gezielte Überwachung nach einem für diese Aktion noch zu erarbeitenden Handlungsleitfaden für die Eichbehörden ausgewählt werden. Die Arbeiten dauern an.

Die neue europäische Verordnung zu Akkreditierung und Marktüberwachung (siehe Fußnote 9) stärkt und konkretisiert die Rechte und Pflichten der zuständigen Behörden bei Überwachungsmaßnahmen.

Verbraucherpolitische Bewertung und erforderliche Maßnahmen

Mit der Umsetzung der Messgeräte Richtlinie sind für das deutsche Mess- und Eichwesen und das bisherige Niveau bei der Gewährleistung seiner Schutzziele erhebliche Risiken entstanden. Diese Risiken liegen nicht unbedingt im System des Neuen Konzeptes, aber in seiner Unvollkommenheit in wichtigen Punkten.

Dazu ein Auszug aus dem Beschluss des Bundesrates vom 16.2.2001 zum Entwurf der Messgeräte Richtlinie vom September 2000 (BR-Dokument 659/1/00):

„Mit der Messgeräte Richtlinie werden die konzeptbedingten Liberalisierungs- und Privatisierungsabsichten weiterverfolgt, wie sie im Bereich des Mess- und Eichwesens mit der Waagenrichtlinie 90/384/EWG begonnen und mit der Medizinprodukterichtlinie 93/42/EWG fortgesetzt worden sind.

Allerdings ist der Bundesrat der Auffassung, **dass der Systemwechsel vom bisherigen präventiven deutschen System (Bauartzulassung und behördliche Ersteichung) zum repressiven System (Herstellerersteichung mit Konformitätsbewertungsverfahren sowie behördliche Marktüberwachung mit messtechnischen Kontrollen) eine Reihe von Problemen mit sich bringt. Das bisherige hohe deutsche Verbraucherschutzniveau wird mit diesem Konzept nicht aufrecht erhalten werden können. Ein Qualitätsmanagementsystem beim Hersteller kann, wie die neueren Erfahrungen der Eichbehörden bei den messtechnischen Kontrollen im bereits liberalisierten Bereich der Medizinprodukte mit Messfunktion zeigen, keinen gleichwertigen Ersatz für Bauartzulassung und Ersteichung bieten.** Der vorliegende Vorschlag für eine Messgeräte Richtlinie muss insoweit umfassend nachgebessert werden.

Für die Aufrechterhaltung eines angemessenen Schutzniveaus im Interesse der Verbraucher und der Lauterkeit des Wettbewerbs ist zudem eine konsequente Marktüberwachung auch nach dem Inverkehrbringen der Messgeräte notwendig. Die hierfür erforderlichen Kosten werden die Haushalte der Länder belasten. Durch den vorgesehenen Übergang der Ersteichung von den Eichbehörden auf die Hersteller entfallen auf der einen Seite die entsprechenden Gebühreneinnahmen der Länder, auf der anderen Seite müssen die Länder verstärkt Marktüberwachung betreiben, die nicht gebührenpflichtig ist. Qualitätseinbußen durch Übertragung der Verantwortung auf den Hersteller müssen daher soweit wie möglich schon vor dem Inverkehrbringen von Messgeräten vermieden werden...“

Nachbesserungen zu einigen vom Bundesrat geforderten und hier nicht weiter aufgeführten Details sind im endgültigen Entwurf der MID erfolgt, nicht jedoch zum Grundsatz des Inverkehrbringens über Konformitätsbewertung. Der Bundesrat hat dann im Gesetzgebungsprozess zur Umsetzung der Messgeräte Richtlinie keine so massiven Einwände mehr erhoben.

Erforderliche Maßnahmen

Von der Messgeräte Richtlinie werden Messgerätearten erfasst, die für den Verbraucher von besonderem Interesse sind. Sie betrifft quantitativ die Mehrzahl aller eichpflichtigen Messgeräte in Deutschland.

Der Preis, den der Verbraucher für die Vorteile des europäischen Binnenmarktes durch den Systemwechsel mit der MID im Mess- und Eichwesen zahlen muss, ist im Detail noch nicht abschätzbar. Es gilt jedoch, die negativen Erfahrungen mit den privatrechtlichen Elementen des Systemwechsels sowohl nach der Umsetzung der Richtlinie für nichtselbsttätige Waagen und besonders nach der Umsetzung der Medizinprodukterichtlinie für den Bereich der medizinischen Messgeräte zu berücksichtigen.

- In Deutschland ist eine umfassende und kompetente staatliche Marktüberwachung zu gewährleisten.

Aufgrund der Bedeutung der Marktüberwachung – mit dem erstmaligen Inverkehrbringen kann der Verbraucher unmittelbar mit Messungen konfrontiert werden, die mit nicht Richtlinien konformen Messgeräten erfolgen - ist es völlig unakzeptabel, dass die Umsetzung ohne ein national wie europäisch funktionierendes System erfolgt ist.

- Um eine negative Beeinflussung des messtechnischen Niveaus zu verhindern, sind folgende Einzelmaßnahmen erforderlich:
 - Zu allen Messgeräten müssen umfassende, klare und transparente technische und messtechnische Anforderungen vorhanden sein. Die Arbeit an fehlenden oder noch nicht fertigen harmonisierten Normen, technischen Dokumenten und WELMEC-Leitfäden ist aufzunehmen bzw. zu forcieren.
 - Ein gleich hohes Niveau der Konformitätsbewertungsverfahren zum erstmaligen Inverkehrbringen von Messgeräten kann nur erreicht werden, wenn hohe Kompetenz aller Benannten Stellen in Europa gewährleistet ist. Alle diesbezüglichen Maßnahmen innerhalb der Europäischen Union sind zu intensivieren.
 - Von den in der neuen europäischen Verordnung zu Akkreditierung und Marktüberwachung aufgeführten Rechten für die Marktüberwachungsbehörden ist umgehend Gebrauch zu machen (u. a. Pflicht der Unternehmen zur Bereitstellung von Unterlagen, Recht zum Betreten der Unternehmen und zur Entnahme von repräsentativen Produktmustern, Nutzung der Amtshilfe von Behörden anderer Mitgliedsstaaten).

Die MID bietet nur dann Chancen, wenn es gelingt, die Unvollkommenheiten des Neuen Konzepts zu beseitigen. Die Mitgliedsstaaten wollen in der nächsten Zeit schrittweise Verbesserungen erreichen und die MID im Jahre 2011 überprüfen.

Dieses Experiment wird jedoch auf dem Rücken der Verbraucher ausgetragen.

2.3 Messgeräte des nicht harmonisierten Bereichs

Neben dem harmonisierten Bereich, das heißt dem Bereich, für den europäische Richtlinien gelten, gibt es eine Reihe von Messgeräten, zu denen bisher nur nationale Regelungen bestehen (nicht harmonisierte Produkte). Ihr Anteil an der Zahl der Gerätearten ist mit Inkrafttreten der MID gering und wird sich weiter verringern. So wird von der Kommission angestrebt, die MID um Messgeräte für die Getreidefeuchte und Reifendruckmessgeräte zu erweitern.

Der freie Warenverkehr innerhalb des europäischen Binnenmarktes wird einerseits gewährleistet durch die Harmonisierung technischer Vorschriften, andererseits gilt für den Binnenmarkt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser Grundsatz bewirkt, dass ein Mitgliedsstaat den Verkauf von nicht harmonisierten Produkten, die im Ursprungsmitgliedland rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind, nicht auf seinem Hoheitsgebiet verbieten darf.

Artikel 28 EG-Vertrag⁷⁷ bestimmt, dass mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedsstaaten verboten sind. Dies gilt nur dann nicht, wenn Beschränkungen aufgrund der in Artikel 30 des EG-Vertrages genannten Gründe⁷⁸ oder aus übergeordneten, vom Gericht der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) anerkannten Gemeinwohlinteressen gerechtfertigt sind und dazu das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit erfüllt wird. Mit dem so genannten „Cassis de Dijon“-Urteil des EuGH⁷⁹, wurden die Rechtfertigungsgründe für die den freien Warenverkehr behindernden Maßnahmen geregelt.

Damit sind bis heute beim Import von nicht harmonisierten Messgeräten, die im Ursprungsland rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht worden sind und in Deutschland der Zulassungs- und Eichpflicht unterliegen, Entscheidungen über die Zulässigkeit der Importe zu treffen.

Auch wenn sich die Zahl der betroffenen Messgerätearten schrittweise mit Erweiterung des Bereichs harmonisierter technischer Anforderungen für Messgeräte reduziert, bleibt das Erfordernis zur rechtlichen Behandlung dieser Messgeräte aktuell.

Für die Anerkennung von Prüfungen und Zertifikaten solcher Messgeräte ist die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) zuständig⁸⁰.

Bis zum Inkrafttreten der neuen Eichordnung im Jahre 2007 (siehe Fußnote 48) galt auch noch der § 29 der Eichordnung in der Fassung von 1988, wonach bei aus EU-Ländern importierten Messgeräten zwar auf die eichtechnische Prüfung, nicht jedoch auf die Stempelung durch eine deutsche Eichbehörde verzichtet wurde.

Diese Regelung wurde von der Europäischen Kommission als nicht konform mit europäischem Recht beanstandet. Die Kommission leitete im Jahre 2002 aufgrund einer Beschwerde eines dänischen Wärmezähler-Herstellers ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 226 EG-Vertrag gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Die geforderte Stempelung von in Dänemark hergestellten Wärmezählern durch deutsche Behörden wurde als ein unzulässiges Handelshemmnis interpretiert. Deutschland verzichtete im Ergebnis des Verfahrens durch eine Ent-

⁷⁷ Europäische Gemeinschaft, EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft), in der Fassung vom 02.10.1997, zuletzt geändert durch den Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union vom 25.4.2005 (ABl. EG Nr. L 157/11) mit Wirkung vom 1.1.2007.

⁷⁸ Artikel 30 EG-Vertrag lautet: „Die Bestimmungen der Artikel 28 und 29 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder –beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten darstellen.“

⁷⁹ EuGH, Urteil vom 20.2.1979, Rs 120/78 (Cassis de Dijon), Slg. 1979, 649.

⁸⁰ Die dazu erforderliche Ermächtigung der PTB ist erst in die Fassung des Eichgesetzes von 2007 aufgenommen worden, in den Vorläufer-Fassungen des Eichgesetzes wurde dies vergessen. Demzufolge waren bis dahin Einzelentscheidungen auf die Ebene des BMWi verlagert.

scheidung des BMWi auf die Stempelung. Die gleiche Firma konnte danach auch Elektrizitätszähler ungestempelt durch deutsche Eichbehörden auf den deutschen Markt bringen (Wärmezähler und Elektrizitätszähler sind erst in der MID harmonisiert).

In der Neufassung der Eichordnung werden im § 80 Prüfungen und Kennzeichen beim Import als gleichwertig behandelt, wenn diese Messgeräte „ein vergleichbares Niveau des Schutzes des Verbrauchers, des Wettbewerbs und anderer im öffentlichen Interesse bestehender Schutzgüter gewährleisten“.

In der Europäischen Union gilt, dass jeder Mitgliedsstaat die Kommission über einzelstaatliche Maßnahmen informieren muss, die entgegen dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung bei einem bestimmten Produkt ergriffen worden sind (Entscheidung Nr. 3052/95/EG⁸¹).

Diese Entscheidung soll aufgehoben und das Verfahren für Produkte, die in einem anderen Mitgliedsstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind, verbindlich geregelt werden.

Die Europäische Kommission hat dazu mit einer Verordnung⁸² ein neues Rechtsinstrument zur Gewährleistung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung bei Waren im nicht harmonisierten Bereich geschaffen. Die Verordnung wird voraussichtlich Mitte 2008 vom Rat der Europäischen Union (EU-Ministerrat) verabschiedet. In der Begründung zur Verordnung heißt es, dass der freie Warenverkehr in der EU immer noch durch eine ganze Palette lokaler Vorschriften behindert sei, die häufig willkürlich angewandt würden und eindeutig diesen Grundsatz aushebelten.

Die Verordnung ersetzt die in der Entscheidung Nr. 3052/95/EG enthaltene bloße Mitteilungspflicht der Mitgliedsländer zu Importrestriktionen und legt exakt die Verfahrensanforderungen für die Verweigerung der gegenseitigen Anerkennung fest.

Sie beschreibt das Verfahren, an das sich die Behörden der Mitgliedsstaaten halten müssen, wenn eine einzelstaatliche technische Vorschrift angewendet wird und damit keine gegenseitige Anerkennung erfolgt. Außerdem sieht sie die Einrichtung von „Produktinfostellen“ vor, die über die geltenden technischen Vorschriften informieren bzw. Betroffene an die zuständigen Behörden verweisen.

Der Mitgliedsstaat muss dem potenziellen Antragsteller mitteilen, aufgrund welcher technischen Vorschriften das Produkt des Antragstellers in seinem Staat nicht oder nur mit Auflagen in Verkehr gebracht werden darf. Dabei ist ihm eine technisch und wissenschaftlich begründete Argumentation zu den Versagungsgründen nach Artikel 30 EG-Vertrag mitzuteilen.

Im Lichte dieser Verordnung dürften die Bestimmungen des § 80 Eichordnung nicht genau genug sein, um einen Import nicht harmonisierter Messgeräte mit Verweis auf die Eichordnung mit oder ohne Auflagen zu genehmigen oder abzulehnen.

Der § 80 Eichordnung bestimmt im Übrigen auch, dass die Gleichwertigkeit nicht nur bei Messgeräten aus den Mitgliedsländern, den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der EFTA gegeben sein kann, sondern auch aus der Türkei. Grundlage dafür ist das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei aus dem Jahre 1963⁸³

⁸¹ Entscheidung Nr. 3052/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1995 zur Einführung eines Verfahrens der gegenseitigen Unterrichtung über einzelstaatliche Maßnahmen, die vom Grundsatz des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft abweichen, Amtsblatt Nr. L 321 vom 31.12.1995 S. 1.

⁸² KOM(2007) 36 endg., Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedsstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung 3052/95/EG, Brüssel, 14. Februar 2007, in der Fassung des konsolidierten Textes des Europäischen Parlaments vom 21. Februar 2008.

⁸³ Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, ABI von 1964, S. 3687, Zusatzprotokoll vom 30. Juni 1973, ABI. L 361 vom 31.12.1977, S. 2.

(„Abkommen von Ankara“) und hier speziell der Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei von 1995⁸⁴. Bedenken sind jedoch vor dem Hintergrund des aktuellen Fortschrittsberichts der EU⁸⁵ zur Türkei angebracht, Zitat: „Es sind keine Fortschritte auf dem Gebiet der Metrologie zu verzeichnen ...“.

Zusammenfassende Charakterisierung

Nicht harmonisierte Messgeräte (d.h. Messgeräte, die nicht die CE-Kennzeichnung, die EWG-Baurzulassung oder die EWG-Ersteichung erhalten können), die in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union (oder der Türkei oder einem EFTA-Staat, der Vertragspartner des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist) rechtmäßig hergestellt oder in Verkehr gebracht wurden, können in Deutschland ohne zusätzliche Prüfung und Kennzeichnung eingesetzt werden. Voraussetzung dafür ist die Gleichwertigkeit mit den Schutzziele des deutschen Eichwesens. Für die Feststellung der Gleichwertigkeit bedarf es eines Antrages des Herstellers, Importeurs bzw. eines Bevollmächtigten bei der PTB. Die Entscheidung wird von der PTB eigenverantwortlich gefällt. Die Europäische Kommission ist zu unterrichten, wenn das Inverkehrbringen in Deutschland untersagt oder eingeschränkt wird und auf welche Vorschriften sich diese Entscheidung stützt.

Verbraucherpolitische Bewertung

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im europäischen Binnenmarkt kennt Versagungsgründe, die im Laufe der letzten Jahre modifiziert wurden. Das deutsche Eichrecht gestattet für alle der Zulassungs- und Eichpflicht unterliegenden Messgeräte den diskriminierungsfreien Zugang zum deutschen Markt, d.h. ohne Auflagen und Beschränkungen, wenn diese Messgeräte ein vergleichbares Niveau des Schutzes des Verbrauchers, des Wettbewerbs und anderer im öffentlichen Interesse bestehender Schutzgüter gewährleisten.

Damit besteht theoretisch die Möglichkeit, den Schutzziele des deutschen Eichrechts und damit den Verbraucherinteressen zu entsprechen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Forderung nach einem „vergleichbaren“ Niveau in der Regel nur eine qualitative Bewertung zulässt, schwer mit Hilfe konkreter technischer Daten belegt werden kann und damit Interpretationen zulässt. „Gleiches Niveau“ hieße nämlich die vollständige Einhaltung aller deutschen Vorschriften. Es stellt sich die Frage, in welchen Details für ein vergleichbares Niveau davon abgewichen werden darf. Das europäische Recht spricht noch dazu von der Verhältnismäßigkeit der Versagungsgründe. Damit dürfte in der Regel schwer gegen den Import entschieden werden, schon, um politische Konflikte im europäischen Raum zu vermeiden.

Dies belegen die zitierten Fälle zu Wärme- und Elektrizitätszählern. Bis zur Entscheidung des BMWi gab es erhebliche Diskussionen mit den Eichbehörden, aber auch innerhalb der PTB als fachlich zuständige und kompetente Bundesanstalt, weil derartige Ermessensspielräume dem klassischen deutschen Eichwesen fremd sind.

Dabei waren die Fälle insoweit eigentlich unspektakulär, weil beide Messgerätebauarten von der PTB zugelassen waren und nur die eichtechnische Prüfung im Ausland erfolgte. Der Anerkennungsgrundsatz gilt aber auch für die Fälle, bei denen es sich um in Deutschland völlig unbekannte Messgeräte handelt. In der internen Diskussion spielte beispielsweise die Frage eine Rolle, ob die Zulässigkeit des Imports bei nicht ganz den deutschen Eichvorschriften entsprechenden Messgeräten nicht praktisch eine Inländerdiskriminierung darstellt. Im Fall der Elektri-

⁸⁴ Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphasen der Zollunion, ABl. L 035 vom 13.3.1996 S. 0001 – 0047.

⁸⁵ Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, Turkey 2007 Progress Report, COM (2007) 663, Brussels, 6.11.2007.

zitätszähler seien inländische Prüfdienstleister als Staatlich anerkannte Prüfstellen nunmehr schlechter gestellt, weil sie zur Einhaltung der deutschen Eichvorschriften einen vergleichsweise höheren Aufwand betreiben müssten als der dänische Hersteller. Ebenso könnte ein ausländischer Hersteller, wohl wissend, dass die Anforderungen im deutschen Eichrecht höher sind, seine Messgeräte in einem anderen Land mit niedrigeren Anforderungen in Verkehr bringen und dann, auf die wohlwollende Entscheidung der PTB spekulierend, nach Deutschland exportieren.

In allen Fällen müssen aus verbraucherpolitischer Sicht die Entscheidungen der PTB über die Einschätzung des vergleichbaren Niveaus transparent gemacht und die Eichbehörden zu einer besonderen Beobachtung der betreffenden Messgeräte und ggf. einer Rückmeldung an die PTB verpflichtet werden.

3. Umsetzung europäischer Richtlinien des Neuen Konzepts zu Messgeräten in der Schweiz und in Österreich

3.1 Schweiz

Die Schweiz hat die Gelegenheit des Termins der Umsetzung der europäischen Messgeräterichtlinie zum 30. Oktober 2006 genutzt und zeitgleich eine Erneuerung des gesetzlichen Messwesens der Schweiz insgesamt vorgenommen⁸⁶.

Für den Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen des Messwesens sorgen in der Schweiz

- 49 Kantonale Eichämter (vergleichbar den deutschen Landeseichbehörden),
- 78 Ermächtigte (öffentliche oder privatrechtlich organisierte) Eichstellen (vergleichbar den Staatlich anerkannten Prüfstellen in Deutschland) und
- das (staatliche) Bundesamt für Metrologie (METAS) (vergleichbar mit der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB/dem BMWi)).

3.1.1 Das gesetzliche Messwesen der Schweiz

Im Folgenden wird auf die wichtigsten Elemente des gesetzlichen Messwesens der Schweiz eingegangen, wobei die Unterschiede zum Eichwesen Deutschlands dargestellt werden.

In der Schweiz unterliegen Messmittel den Vorschriften des gesetzlichen Messwesens, wenn sie zur Gewährleistung von gesellschaftlichen Schutzziele dienen (Handel und Geschäftsverkehr beim Austausch von Gütern und Dienstleistungen, Gesundheit von Mensch und Tier, Schutz der Umwelt, öffentliche Sicherheit, amtliche Feststellung von Sachverhalten) und wenn die zuständige Bundesstelle die notwendigen Bestimmungen mit messmittelspezifischen Anforderungen erlassen hat (Messmittelverordnung⁸⁷).

Ob amtlich kontrollierte Messmittel eingesetzt werden müssen und welche Genauigkeitsanforderungen diese dann gegebenenfalls zu erfüllen haben, liegt in Verantwortung der zuständigen Fachämter und Aufsichtsbehörden des Bundes. Damit schreibt die Messmittelverordnung nicht im Einzelnen vor, welche Messmittel ihr unterstellt sind. Die Messmittelverordnung stellt eine Rahmenverordnung dar. Die einzelnen Messmittel werden nicht - wie in der MID - in Anhängen dieser Verordnung geregelt, sondern in separaten messmittelspezifischen Verordnungen (Verordnung über Gasmengenmessgeräte, Verordnung über Raummasse usw.). Die zuständige Bundesstelle erlässt nach Konsultation des neu geschaffenen **Koordinationsorgans** die notwendigen Bestimmungen, welche Messmittel welchen Verfahren der Messmittelverordnung unterstellt werden. Damit können Veränderungen in der Eichpflicht ohne Novellierung der übergeordneten Messmittelverordnung erfolgen.

Die eichpflichtigen Messgeräte werden von METAS in einer jeweils aktualisierten Liste veröffentlicht⁸⁸

Vom Grundsatz besteht in der Schweiz wie für die meisten auch in Deutschland eichpflichtigen Messgeräte ebenfalls Eichpflicht. Interessant ist, dass Kaltwasserzähler und Taxameter in der Schweiz nicht eichpflichtig sind. Eine Bundesregelung sei „aus heutiger Sicht laut Anhörung der

⁸⁶ Bruno Vaucher, Neue Regelungen für das gesetzliche Messwesen, metINFO – Zeitschrift für Metrologie, Vol 13, No.1/2006, S. 4, Bundesamt für Metrologie (METAS).

⁸⁷ Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006 (Stand am 2. Mai 2006), SR 941.210, AS 2006 1453.

⁸⁸ Liste der gesetzlich geregelten Messmittel, Verwendungs- und Messmittelkategorien, METAS, Sektion Gesetzliche Metrologie, Stand 4.10.2007, <http://www.metas.ch>

betroffenen Kreise“ nicht erforderlich⁸⁹. Deshalb sind die entsprechenden Anhänge der europäischen Messgeräte-Richtlinie (MI-001 Wasserzähler und MI-007 Taxameter) auch nicht in messmittelspezifischen Verordnungen geregelt worden.

3.1.2 Inverkehrbringen von Messgeräten nach europäischen Richtlinien

Nichtselbsttätige Waagen:

Die Richtlinie über Nichtselbsttätige Waagen ist in der Schweiz 2004 mit einer Verordnung⁹⁰ umgesetzt worden. Derzeit einzige Benannte Stelle für Konformitätsbewertungen ist die Zertifizierungsstelle METAS-Cert bei METAS.

Medizinprodukte:

Die Richtlinie über Medizinprodukte wurde in der Schweiz im Jahre 2001 mit einer Medizinprodukteverordnung⁹¹ umgesetzt. Wie in Deutschland liegt die Gesamtverantwortung für Medizinprodukte beim Gesundheitswesen der Schweiz, die zuständige zentrale schweizerische Überwachungsbehörde für Heilmittel ist das Schweizerische Heilmittelinstitut „Swissmedic“.

Das betrifft vom Grundsatz auch die Zuständigkeit für Medizinprodukte mit Messfunktionen.. Zunächst war METAS noch Konformitätsbewertungsstelle für nichtinvasive Medizinprodukte mit „primärer“ Messfunktion, diese Aufgabe hat METAS jedoch inzwischen aufgegeben. Die Eichpflicht für medizinische Messgeräte in Verantwortung von METAS ist derzeit laut aktueller Liste der Verwendungs- und Messmittelkategorien (siehe Fußnote 88) beschränkt auf Apothekenwaagen, Analysenwaagen in medizinischen und pharmazeutischen Laboratorien, Strahlenschutzmessgeräte, Referenzdosimeter, Audiometer. Für Blutdruckmessgeräte und andere medizinische Messgeräte gelten die auch in Deutschland gültigen allgemeinen Verpflichtungen der Anwender zur Wartung und Richtighaltung.

Damit besteht in der Schweiz für medizinische Messgeräte ein Mischsystem. Für bestimmte Messgeräte gilt staatliche Eichpflicht und staatliche Kontrolle, wobei die meisten Gerätekategorien nicht mehr über eine staatliche Zulassung (ausgenommen Strahlenschutzmessgeräte, Referenzdosimeter und Audiometer, hier erfolgt weiterhin Zulassung und/oder Ersteichung), sondern privatrechtlich über Konformitätsbewertung unter staatlicher Marktüberwachung in Verkehr gebracht werden. Für andere Messgeräte erfolgen Inverkehrbringen und Kontrolle privatrechtlich, nur die Marktüberwachung ist staatlich.

Messgeräte der Messgeräte-Richtlinie (MID):

Die Richtlinie ist durch die bereits zitierte Messmittelverordnung vollinhaltlich umgesetzt (bis auf die bereits erwähnten Anlagen der MID für Kaltwasserzählern und Taxameter). Zuständig für die Benennung von Konformitätsbewertungsstellen ist das Bundesamt für Metrologie (METAS). Bisher einzige Benannte Stelle für Konformitätsbewertungen nach der MID ist die privatrechtlich arbeitende Zertifizierungsstelle METAS-Cert beim Bundesamt. Anträge auf Benennung privater Stellen liegen bisher nicht vor.

Die Schweiz prüft im Übrigen, ob ermächtigte Eichstellen und kantonale Eichämter als Konformitätsbewertungsstellen benannt werden können. Da diese Stellen auch zuständig für die Marktüberwachung sind bzw. sein können, stellt sich hierbei die Frage ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gemäß Artikel 12 der MID.

Anforderungen an Benannte Stellen:

⁸⁹ Bruno Vaucher, Neue gesetzliche Regelungen für das gesetzliche Messwesen, metINFO, Vol.13, No.1/2006, S. 4, Bundesamt für Metrologie (METAS), Schweiz.

⁹⁰ Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über nichtselbsttätige Waagen vom 16. April 2004, SR 941.213, AS 2004 2093.

⁹¹ Medizinprodukteverordnung (MepV) vom 17. Oktober 2001, SR 812.213, AS 2001 3487.

Die Schweiz vertritt die Auffassung, dass zum Kompetenznachweis einer zu benennenden Stelle zwar eine Akkreditierung ein anerkannter, aber nicht der einzig mögliche Nachweis der Kompetenz und der Erfüllung der Anforderungen ist (so nach Artikel 12 der MID). Eine Akkreditierung ist demnach nicht obligatorisch.

Marktüberwachung

In der Schweiz besteht **Meldepflicht** für verwendete Messgeräte. Wer gewerbsmäßig Messgeräte in Verkehr bringt, muss dem Bundesamt Meldung erstatten. Der Verwender ist zur Meldung an die kantonalen Eichämter verpflichtet, wenn er erstmalig ein eichpflichtiges Messgerät einsetzt.

Für die Marktüberwachung sind im Regelfall die Kantone bzw. die kantonalen Eichämter zuständig. Das betrifft jedoch nur diejenigen Messgeräte, für deren Nacheichung die Eichämter gemäss Bundesgesetz über das Messwesen⁹² verantwortlich sind.

Für alle anderen Messgeräte, das betrifft Elektrizitäts-, Gas- und Wärmezähler, übernimmt METAS als Bundesstelle die Marktüberwachung.

Mit der Neuordnung des gesetzlichen Messwesens in der Schweiz besteht die Möglichkeit, die Marktüberwachung auch Ermächtigten Eichstellen zu übertragen, wenn sie die Anforderungen an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllen⁹³. Derzeit hat das Bundesamt jedoch noch keine Eichstelle mit solchen Aufgaben beauftragt.

Die Aufgaben behalten ihren hoheitlichen Charakter, da es sich - ähnlich dem System der Beileihung in Deutschland - um Wahrnehmung einer Aufgabe im Auftrag des Bundesamtes handelt (Ermächtigung).

Bei METAS besteht eine Meldestelle für Nicht-Konformitäten. Die Schweiz unterstützt im Übrigen den Aufbau europaweiter Systeme zur Konformitätsüberwachung und arbeitet in einer entsprechenden Ad-hoc-Arbeitsgruppe der WELMEC mit, ebenso wirkt die Schweiz mit beim Aufbau einer Datenbank mit allen Konformitätsnachweisen für in Verkehr gebrachte Messgeräte.

Zur inhaltlichen Seite der Marktüberwachung will sich die Schweiz an die Grundsätze des von der WELMEC erarbeiteten Leitfadens über Marktüberwachung halten (siehe Fußnote 25).

Die Schweiz ist sich über die Probleme des Systemwandels vom präventiven zum repressiven System im Klaren. Einerseits geht es um den leichteren Zugang von Unternehmen der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt, andererseits weiß man um die Risiken⁹⁴:

„Ob die Produktion durch die neuen Verfahren (*des Inverkehrbringens*) und auch die Konsumenten davon profitieren werden, wird sich in den nächsten Jahren zeigen. Weil Messmittel ohne staatliche Kontrolle produziert werden, kann es vorkommen, dass vermehrt nichtkonforme Messmittel auf den Markt gelangen. Das bedingt eine gut organisierte Marktüberwachung, die aber zusätzlichen Aufwand für den Staat zur Folge hat“.

Dieses Zitat spricht für sich.

3.1.3 Inverkehrbringen von Messgeräten des europäisch nicht harmonisierten Bereichs

Messgeräte des europäisch noch nicht harmonisierten Bereichs werden in der Schweiz weiterhin nach den bisherigen Verfahren der nationalen Zulassung und Ersteintragung in Verkehr gebracht, falls sie in den Bereichen Handel, Sicherheit, Gesundheit, Umweltschutz und amtliche

⁹² Bundesgesetz über das Messwesen vom 9. Juni 1977 (Stand 13 Juni 2006) SR 941.20.

⁹³ Eichstellenverordnung vom 15. Februar 2006, SR 941.293, AS 2006 1643.

⁹⁴ Irene Schürmann, Änderungen in der metrologischen Infrastruktur der Schweiz, metINFO, Vol. 13, No.1/2006, S. 12, Bundesamt für Metrologie (METAS), Schweiz.

Feststellung von Sachverhalten eingesetzt werden und gesetzliche Vorschriften existieren. Dies trifft für eine ganze Reihe von Messgeräten zu (Geschwindigkeitsmessgeräte für den Straßenverkehr, Alkoholometer, Wärmezähler für Dampf, Füllstandsmessgeräte, Messwandler für Elektrizität usw.).

Das Bundesamt entscheidet über ihre Zulassung und Eichung. Bei den meisten Messgeräten sind für die Ersteichung die Kantone und Eichstellen zuständig.

Es ist nicht beabsichtigt, auf diesen Bereich die Grundsätze der Konformitätsbewertung zu übertragen, staatliche Zulassung und Ersteichung bleiben bestehen.

Im Übrigen hat der Bundesrat am 31. Oktober 2007 in der Schweiz für gewisse Produkte entschieden, einseitig den Grundsatz der Artikel 28 und 30 EG-Vertrag anzuwenden (der Verkauf von Produkten, der im Ursprungsmitgliedslan rechtmäßig in Verkehr gebracht worden ist, darf in einem anderen Mitgliedslan nicht behindert werden). Der Vorrang des Schweizer Rechts für in der EG nicht harmonisierte Messmittel wird vorläufig beibehalten. Das zuständige Departement wird beauftragt, diese Vorschriften erneut zu überprüfen, sobald in der Europäischen Union Klarheit über die künftig anzuwendenden Regeln im nicht harmonisierten Bereich auch für Messmittel besteht. Dies dürfte inzwischen mit der neuen Verordnung (siehe Fußnote 66) möglich geworden sein.

3.1.4 Kontrolle verwendeter Messgeräte

Für den im deutschen Eichrecht verwendeten Begriff der „metrologischen Überwachung“ benutzt die Schweiz als Oberbegriff „Kontrolle nach dem Inverkehrbringen“ (siehe Tabelle 2).

Wie im deutschen Eichrecht kennt auch die Schweiz den Begriff der „Nachschau“ und versteht darunter die Überwachung verwendeter Messgeräte hinsichtlich der gesetzeskonformen Anwendung und richtigen Verwendung.

Deutschland		Schweiz	
Metrologische Überwachung	Marktüberwachung (Überwachung der Konformität in Verkehr gebrachter Messgeräte)	Kontrolle nach dem Inverkehrbringen	Marktüberwachung neuer Messmittel
	Überwachung verwendeter Messgeräte (einschließlich Nacheichung)		Periodische Prüfung der Messbeständigkeit
	Nachschau		Nachschau

Tabelle 2
Überwachung von Messgeräten in Deutschland und der Schweiz

Bild 7 zeigt zusammenfassend das System der Schweiz zum Inverkehrbringen neuer und zur Überwachung verwendeter Messgeräte⁹⁵.

Messmittel			
im Entwurf	in Produktion	im Verkehr	in Verwendung
Marktzutritt nach neuem Konzept		Nachträgliche Kontrollen	
Konformitätsbewertungsverfahren (Module)		Marktüberwachung über neue Messmittel	Periodische Prüfung der Messbeständigkeit
Interne Fertigungskontrolle Modul A)			Nacheichung
Bauartprüfung (B)	Fertigungskontrolle (C)		Statistische Prüfverfahren
	QS-Produktion (D)		Überwachung der Messdaten im Betrieb
	QS-Produkte (E)		Kontrollverfahren durch Verwender
	Prüfung der Produkte (F)		Instandhaltung
Einzelprüfung (G)			Kalibrierung
Umfassende Qualitätssicherung (H1)			Vergleichsmessung
Marktzutritt nach bisherigem Konzept			Kombination obiger Verfahren
Bauartprüfung und Zulassung	Ersteichung		

Bild 7

System der Schweiz zum Inverkehrbringen neuer und zur Überwachung verwendeter Messgeräte

Danach ist die Prüfung der Messbeständigkeit modular aufgebaut. Je nach den Schutz- und Sicherheitsanforderungen (Risiken) sowie der technischen Beschaffenheit der Messmittel werden die klassische Nacheichung, statistische Prüfungen, Vergleichsmessungen, Kalibrierungen mit Protokollpflicht oder Kombination der einzelnen Module vorgeschrieben.

Die Nachschau als klassische und bewährte Aufsichtsaufgabe wird auch im neuen System weitergeführt.

Damit werden Messmittel, die gesetzlich geregelt sind, wie in Deutschland einem dreifachen Kontrollmechanismus unterworfen: der Marktüberwachung bzw. Zulassung und Ersteichung, der Prüfung auf Messbeständigkeit während der Verwendung und der Nachschau auf vorschriftsgemäße Verwendung.

Für die Kontrollen sind als Vollzugsorgane Kantonale Eichämter, Ermächtigte Eichstellen und METAS zuständig. Die öffentlich oder privatrechtlich organisierten Eichstellen werden vorrangig für Nacheichungen und statistische Prüfungen ermächtigt. Mit der Revision des gesetzlichen

⁹⁵ Nach Bild 3 in Bruno Vaucher, Neue gesetzliche Regelungen für das gesetzliche Messwesen, metINFO, Vol.13, No.1/2006, S. 4, Bundesamt für Metrologie (METAS), Schweiz.

Messwesens können Ermächtigte Stellen künftig auch mit Aufgaben der Nachschau und, wie bereits erwähnt, der Marktüberwachung beauftragt werden.

3.1.5 Gesamteinschätzung des Systems der Schweiz

Das System der Schweiz ist vom Grundsatz dem gesetzlichen Messwesen Deutschlands nach Umsetzung der MID ähnlich. Folgende, teilweise gravierende Unterschiede sind jedoch zu verzeichnen:

- Die Eichpflicht ist in der Schweiz pragmatisch und unkompliziert geregelt. Änderungen lassen sich durch ergänzende Rechtsnormen unter Einbeziehung anderer Aufsichtsbehörden des Bundes, in deren Verantwortungsbereich Messmittel eingesetzt werden, ändern bzw. erweitern.
- In der Schweiz besteht keine Eichpflicht für Kaltwasserzähler und Taxameter.
- Die Schweiz übernimmt das europäische Konformitätsbewertungssystem nur für den Bereich europäischer Richtlinien. Im nicht harmonisierten Bereich bleibt es bei der klassischen Zulassung und Ersteichung.
- Medizinprodukte mit Messfunktionen sind wie in Deutschland in der Schweiz in Verantwortung des Gesundheitswesens geregelt. Eichpflicht besteht jedoch weiterhin für Messmittel im Strahlenschutz und der medizinischen Radiologie sowie für akustische Messmittel.
- Zum Kompetenznachweis Benannter Stellen wird nicht das Instrument der Akkreditierung verlangt. Zwar werden Akkreditierungen bevorzugt, jedoch genügt die Erfüllung der Anforderungen an Benannte Stellen nach den entsprechenden europäischen Richtlinien.
- In der Schweiz besteht Meldepflicht für in Verkehr gebrachte Messgeräte.
- Nacheichung und statistische Prüfungen von Verbrauchszählern waren in der Schweiz schon bisher Ermächtigten (öffentlichen und privatrechtlichen) Eichstellen übertragen worden. Das System wird schrittweise auf weitere Messgerätearten ausgedehnt. Hinzukommen können mit in weiteren Stufen die Nachschau und Aufgaben der Marktüberwachung, jeweils beschränkt auf Messgeräte, für deren Eichung die Eichstellen bereits zuständig sind.

3.2 Österreich

Rechtliche Grundlage des österreichischen Messwesens ist das Maß- und Eichgesetz (MEG)⁹⁶.

Österreich hat im Jahre 2004 insoweit eine Neuordnung seines gesetzlichen Messwesens vorgenommen, als dass eine neue Eichstellenverordnung die Akkreditierung von privaten Stellen zur Eichung von Messgeräten ermöglichte.

Das österreichische Mess- und Eichwesen ähnelt dem deutschen System, hat aber bereits früh auf den Grundsätzen der Akkreditierungs- und Konformitätsbewertungspolitik aufgebaut.

Institutionen des Mess- und Eichwesens sind

- das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) als Nationales Metrologie-Institut und Eichbehörde (vergleichbar mit der PTB nur als nationales Metrologie-Institut, das BEV hat Vollzugsaufgaben im Eichwesen, im Eichwesen Deutschlands sind die Landeseichbehörden ausschließliche Vollzugsorgane),
- neun Eichämter in den österreichischen Bundesländern (vergleichbar mit den deutschen Landeseichbehörden, jedoch mit eingeschränkten Kompetenzen) und

⁹⁶ Maß- und Eichgesetz (MEG), BGLBl. 152/1950, zuletzt geändert durch das BG BGLBl. I Nr. 137/2004.

– 55 akkreditierte private Eichstellen (Stand April 2008),

Das BEV und die Eichämter unterstehen als Eichbehörden unmittelbar dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA).

Das BEV unterhält den Physikalisch-Technischen Prüfdienst (PTP). Der PTP ist für Kalibrierungen zur Weitergabe der Maßeinheiten durch Anschluss an die nationalen Normale sowie für Prüfungen im Rahmen der Zulassung von Messgeräten zuständig.

Das BMWA ist gleichzeitig österreichische Akkreditierungsstelle nach dem entsprechenden Akkreditierungsgesetz⁹⁷, im Mess- und Eichwesen zuständig für die Akkreditierung von Kalibrierlabors des Österreichischen Kalibrierdienstes (ÖKD) – vergleichbar mit dem Deutschen Kalibrierdienst (DKD) – und für die Akkreditierung von Eichstellen.

Das BMWA ist weiterhin zuständig für das Verfahren der Benennung von Stellen im Rahmen der Konformitätsbewertung für europäische Richtlinien.

Der **Eichpflicht** unterliegen - wie in Deutschland - Messgeräte im amtlichen und rechtsgeschäftlichen Verkehr, im Gesundheitswesen, für den Umweltschutz, im Sicherheitswesen und im Verkehrswesen. Das Maß- und Eichgesetz (MEG) enthält die Aufstellung der eichpflichtigen Messgeräte und die zugehörigen Nacheichfristen.

3.2.1 Inverkehrbringen von Messgeräten nach europäischen Richtlinien

Nichtselbsttätige Waagen:

Die Richtlinie über Nichtselbsttätige Waagen ist in Österreich 1994 mit einer speziellen Verordnung⁹⁸ umgesetzt worden. Derzeit einzige Benannte Stelle für Konformitätsbewertungen ist das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV).

Medizinprodukte:

Die Richtlinie über Medizinprodukte wurde in Österreich 1996 mit einem Medizinproduktegesetz⁹⁹ umgesetzt. Bisher sind nur zwei Benannte Stellen in Österreich tätig (der TÜV und eine universitäre Prüfanstalt). Wie in Deutschland und der Schweiz liegt die Gesamtverantwortung für Medizinprodukte bei den Einrichtungen des Gesundheitswesens. Das betrifft ebenfalls die Zuständigkeit für Medizinprodukte mit Messfunktionen. Nur wenige medizinische Messgeräte unterliegen zusätzlich der Eichpflicht. Das gilt für Waagen (als nichtselbsttätige Waagen unterliegen sie auch der Richtlinie über nichtselbsttätige Waagen) sowie für Therapie- und Diagnostikdosimeter. Bei diesen Messgeräten ist die CE-Kennzeichnung nach einem entsprechenden Konformitätsbewertungsverfahren der Ersteichung gleichwertig, sie unterliegen nur der Nacheichpflicht.

Für alle übrigen medizinischen Messgeräte gilt gemäß einer dem deutschen Recht vergleichbaren Medizinproduktebetreiber-Verordnung¹⁰⁰ die Pflicht zur regelmäßigen messtechnischen Kontrolle.

Messtechnische Kontrollen dürfen danach nur Personen oder Stellen durchführen, die eine entsprechende Ausbildung und Sachkenntnis haben, über die erforderlichen Mess- und Prüfmittel verfügen und die die organisatorischen Voraussetzungen für Planung, Durchführung und Auswertung von Kalibrierungen und Prüfungen haben sowie im Besitz einer einschlägigen Gewer-

⁹⁷ Akkreditierungsgesetz (AkkG), BGBl. Nr. 468/1992, i. d. F. BGBl. Nr. 85/2002.

⁹⁸ Verordnung über die Konformitätsfeststellungsverfahren betreffend Nichtselbsttätige Waagen, BGBl. Nr. 751/1994.

⁹⁹ Medizinproduktegesetz (MPG), BGBl. Nr. 657/1996, i. d. F. BGBl. I Nr. 33.2002.

¹⁰⁰ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend über das Errichten, Betreiben, Anwenden und Instandhalten von Medizinprodukten in Einrichtungen des Gesundheitswesens (Medizinproduktebetreiberverordnung - MPBV), BGBl. II Nr. 70/2007, i. d. F. BGBl. II Nr. 163/2007.

beberechtigung sind. Der physikalisch-technische Prüfdienst des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen sowie einschlägige für den entsprechenden Produktbereich akkreditierte Kalibrierstellen gelten als geeignet im Sinne dieser Verordnung. Wie in Deutschland wird die Sachkunde der Personen und Stellen nicht besonders überwacht, auch wenn die Anforderungen in Österreich höher sind. Jedoch werden von den Verwendern für die messtechnischen Kontrollen verstärkt der Prüfdienst des Bundesamtes und Kalibrierlaboratorien eingeschaltet.

Damit besteht in Österreich wie in der Schweiz für medizinische Messgeräte ein Mischsystem. Für wenige Messgeräte gilt staatliche Eichpflicht und staatliche Kontrolle ohne vorherige Zulassung und Ersteichung, die Messgeräte werden über privatrechtliche Konformitätsbewertung bei staatlicher Marktüberwachung in Verkehr gebracht. Für die Mehrzahl der medizinischen Messgeräte erfolgen Inverkehrbringen und periodische messtechnische Kontrolle privatrechtlich, nur die Marktüberwachung bleibt staatlich, nicht jedoch in Zuständigkeit von Einrichtungen des Mess- und Eichwesens.

Messgeräte nach Messgeräte Richtlinie (MID):

Die Messgeräte Richtlinie wurde in Österreich mit einer zum 30. Oktober 2006 in Kraft getretenen Messgeräteverordnung¹⁰¹ und neun Verordnungen mit Eichvorschriften¹⁰² des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen (BEV) vollinhaltlich umgesetzt. Benannte Stelle ist bisher ausschließlich das Bundesamt (BEV).

Anforderungen an Benannte Stellen:

In Österreich gilt als Kompetenznachweis einer Benannten Stelle eine Akkreditierung durch das BMWA, sie ist jedoch nicht explizit gesetzlich gefordert.

Marktüberwachung

Die Marktüberwachung umfasst in Österreich die Überwachung des erstmaligen Inverkehrbringens von Gegenständen, die in den Geltungsbereich des Maß- und Eichgesetzes (MEG) fallen. Das beinhaltet sowohl das Inverkehrbringen von Messgeräten nach Konformitätsbewertung aufgrund europäischer Richtlinien, als auch nach innerstaatlichem Recht. Zuständig sind die Eichbehörden (BEV und Eichämter).

Die Marktüberwachung ist Teil der „eichpolizeilichen Revision“, zu der auch die Revision der Messgeräte bei ihrer Verwendung gehört (siehe Abschnitt „Kontrolle verwendeter Messgeräte“).

Allgemein geregelt ist die Marktüberwachung im Maß- und Eichgesetz (MEG), so ihre stichprobenweise Durchführung und die Maßnahmen bei Verstößen..

Eine Meldepflicht für erstmalig in Verkehr gebrachte Messgeräte besteht in Österreich nicht, sie war bei der Wirtschaft nicht durchsetzbar.

3.2.2 Inverkehrbringen von Messgeräten des europäisch nicht harmonisierten Bereichs

Eine spezielle Verordnung¹⁰³ legt die Kriterien und Verfahren zur Beurteilung der Gleichwertigkeit von eichtechnischen Prüfungen in den Mitgliedsstaaten der EU, des EWR oder der Schweiz im Hinblick auf die in Österreich im Maß- und Eichgesetz festgelegten Schutzziele fest. In der Verordnung wird als Voraussetzung für die Anerkennung der Gleichwertigkeit verlangt, dass die ausländische eichtechnische Stelle ihre Kompetenz durch eine Akkreditierung oder direkt ge-

¹⁰¹ Messgeräteverordnung und Änderung der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung auf dem Gebiet des Maß- und Eichwesens, der Schankgefäßverordnung, der Eichzulassungsverordnung und der Verordnung betreffend die Anerkennung von eichtechnischen Prüfungen, BGBl. II, Nr. 274/2006.

¹⁰² Verordnungen des BEV über Eichvorschriften für Messgeräte der Messgeräte Richtlinie, Amtsblatt für das Eichwesen, Nr. 3/2006.

¹⁰³ Verordnung betreffend Anerkennung eichtechnischer Prüfungen, BGBl. II Nr. 169/2000.

genüber dem BEV nachweist oder zumindest ein Kompetenznachweis z.B. gegenüber dem jeweiligen nationalen Metrologieinstitut existiert.

Messgeräte, die nicht der Messgeräte-Richtlinie oder der Richtlinie über nichtselbsttätige Waagen unterliegen, werden in Österreich auch in Zukunft nach den bisherigen Verfahren der nationalen Zulassung und Ersteichung in Verkehr gebracht, falls sie entsprechend den Schutzziele des Maß- und Eichgesetzes (MEG) eingesetzt werden.

3.2.3 Kontrolle verwendeter Messgeräte

Eichung bzw. Nacheichung

Die Nacheichpflicht in Österreich bleibt generell von den europäischen Regelungen unberührt. Zwar gibt es bei den nach Konformitätsbewertung in Verkehr gebrachten und CE gekennzeichneten Messgeräten keine Ersteichung mehr, die Pflicht zur Nacheichung besteht unter Einhaltung der nationalen Nacheichfristen auch für diese Messgeräte wie bei national zugelassenen und erstgeeichten Messgeräten.

Verantwortlich für die Eichung und Nacheichung sind in Österreich akkreditierte Eichstellen und die Eichbehörden (das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen – BEV – und die Eichämter). Seit der Novelle des Maß- und Eichgesetzes im Jahre 2002 und der Eichstellenverordnung¹⁰⁴ vom Februar 2004 können in Österreich private Eichstellen auf der Basis einer Akkreditierung innerstaatliche Eichungen von Messgeräten vornehmen. Ähnlich dem System der Staatlich Anerkannten Prüfstellen in Deutschland gab es bis dahin in Österreich bereits sogenannte „Beglaubigungsstellen“ für Verbrauchszähler (Gas, Wasser, Wärme und Elektrizität). Nunmehr können für fast alle eichpflichtigen Messgeräte Eichstellen tätig werden. Ausnahmen betreffen Messgeräte für straßenaufsichtsbehördliche Kontrollen (Achs- und Radlastmesser, Geschwindigkeitsmessgeräte, Atemalkoholometer), hier dürfen nur die Eichbehörden tätig werden.

Die Eichstellen werden vom BMWA akkreditiert, stichprobenweise jährlich überprüft und alle fünf Jahre vollständig begutachtet. Die Eichtätigkeit der Eichstellen wird vom Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) überwacht. Die Überwachung ist relativ streng. Entspricht nur ein von der Eichstelle geeichtes Messgerät bei der Überprüfung nicht den Anforderungen, wird ein interner Maßnahmeplan zur Ursachenbeseitigung verlangt und die Überwachung verschärft.

Für jede Eichung der Eichstelle besteht Meldepflicht. Für bestimmte Messgeräte (z.B. Großwaagen, Messeinrichtungen auf Tankwagen, Taxameter) müssen die Messungen drei Tage im voraus mitgeteilt werden. Damit besteht für das BEV die Möglichkeit, jede Eichung zeitnah zu überprüfen.

Die Anforderungen an die Eichstellen entsprechen vom Grundsatz den allgemeinen Anforderungen der DIN EN ISO/IEC 17025 (Allgemeine Anforderungen an die Kompetenz von Prüf- und Kalibrierlaboratorien). Allerdings sieht Österreich die Kriterien „Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Integrität“ der Eichstelle nicht sehr streng. Ist eine Eichstelle auch an der Entwicklung, Herstellung oder dem Verkauf der Messgeräte beteiligt, die geeicht werden sollen, so muss nur eine klare Trennung der Verantwortung sichergestellt und nachgewiesen werden. So darf beispielsweise der Geschäftsführer eines entsprechenden Unternehmens nicht gleichzeitig Leiter der Eichstelle sein. Reparatur, Wartung und Instandhaltung im gleichen Unternehmen sind dagegen gestattet.

Die Preise für die Eichungen können von der Eichstelle frei kalkuliert werden, die Eichgebührenordnung gilt nur für Eichungen der Eichbehörden. Allerdings hat sich der Staat das Recht

¹⁰⁴ Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit betreffend Eichstellen – EichstellenV, BGBl. II 93/2004.
65

vorbehalten, bei Problemen Höchstpreise durch Verordnung festzulegen. Die Eichstellen führen pauschalierte Überwachungsgebühren an das BEV ab.

Wenn Eichstellen für bestimmte Messgeräte akkreditiert sind, so erfolgt das in der Regel für eine flächendeckende Wahrnehmung der Aufgabe in Österreich. Die Eichstelle erhält dabei kein Monopol, es werden auch Mitwettbewerber akkreditiert. Damit stehen Eichstellen im Wettbewerb miteinander.

Die Eichbehörden dürfen nach Ablauf eines Jahres keine eichtechnischen Prüfungen mehr durchführen, für die eine Eichstelle akkreditiert worden ist. Um Eichungen in allen Regionen sicherzustellen, kann das BMWA Ausnahmen von dieser Bestimmung festlegen.

Eichpolizeiliche Revision

Der im deutschen Eichrecht verwendete Begriff der „metrologischen Überwachung“ ist derzeit inhaltlich verschieden von dem in Österreich verwendeten Oberbegriff „Eichpolizeiliche Revision“ (siehe Tabelle 3). Die Eichpolizeiliche Revision umfasst neben den angegebenen Tätigkeiten auch die Überwachung der Betriebe zur Herstellung von Fertigpackungen, Maßbehältnissen und Schankgefäßen.

Deutschland		Österreich	
Metrologische Überwachung	Marktüberwachung (Überwachung der Konformität in Verkehr gebrachter Messgeräte)	Eichpolizeiliche Revision	Marktüberwachung neuer Messmittel
	Überwachung verwendeter Messgeräte (einschließlich Nacheichung)		Revision der Messgeräte (ohne Nacheichung, jedoch einschließlich Nachschau)
	Nachschau		

Tabelle 3

Überwachung von Messgeräten in Deutschland und in Österreich

Die „Revision der Messgeräte“ ist die Überwachung der Übereinstimmung eichpflichtiger Messgeräte mit den gesetzlichen Anforderungen (Konformität), der Einhaltung der Nacheichfristen, der Beständigkeit und der richtigen Verwendung bereits geeichter Messgeräte. Damit entspricht die „Revision der Messgeräte“ in etwa der „Nachschau“, sie umfasst nicht die Nacheichung, sehr wohl aber eigene stichprobenweise messtechnische Prüfungen. Sie erfolgt für den Messgeräteverwender kostenlos.

Die Revision der Messgeräte wird als unerlässliche Ergänzung der Eichung angesehen. Zusammen mit der Überwachung der Eichstellen geben Revision der Messgeräte und Eichung der Öffentlichkeit den Schutz, den das Maß- und Eichgesetz bezweckt. Dieser Aspekt ist wichtig, weil die eigentliche Nacheichung von privaten Eichstellen vorgenommen wird.

In bestimmten Zeitabständen (Produktmonitoring) werden in Verwendung befindliche Messgeräte überprüft, ob sie gültig geeicht sind und die technischen Voraussetzungen für eichpflichtige Verwendung erfüllen. Dabei werden auch gerade in Verkehr gebrachte CE-gekennzeichnete Messgeräte überprüft, so dass das Produktmonitoring auch Elemente der Marktaufsicht enthält. Aktuelle Ergebnisse solcher Revisionen in ausgewählten Bereichen (Zapfsäulen an Tankstellen,

Kaltwasserzähler, Ladentischwaagen usw.) – vergleichbar mit den Schwerpunkttaktionen der deutschen Eichbehörden – sind im Internet frei zugänglich.

3.2.4 Gesamteinschätzung der Systeme Österreichs und der Schweiz

Das System des Eichwesens Österreichs ist wie auch das der Schweiz vom Grundsatz dem gesetzlichen Messwesen Deutschlands nach Umsetzung der MID ähnlich:

- Österreich übernimmt wie die Schweiz das europäische Konformitätsbewertungssystem nur für den Bereich europäischer Richtlinien. Im nicht harmonisierten Bereich bleibt es bei der klassischen Zulassung und Ersteichung.
- Österreich hat im Gegensatz zur Schweiz keine Meldepflicht für nach europäischen Richtlinien in Verkehr gebrachte Messgeräte eingeführt. Das erschwert mit Sicherheit die Marktüberwachung.
- In Österreich erfolgt der Kompetenznachweis von Eich-, Prüf- und Kalibrierstellen auf der Basis einer Akkreditierung im Rahmen des einheitlichen österreichischen Akkreditierungssystems. Das gilt für Benannte Stellen (von der Akkreditierung wird bei Behörden, wie dem Bundesamt BEV, abgesehen) und für private Eichstellen.
- Die Regelungen für Medizinprodukte mit Messfunktionen entsprechen denen in Deutschland, jedoch unterliegen einige Messgeräte nach wie vor der Eichpflicht, sie sind nach ihrem Inverkehrbringen über eine Konformitätsbewertung nach Ablauf der Eichfrist zu eichen.
- Österreich hat das Problem der Privatisierung der Nacheichung durch eine gesteuerte Akkreditierung privater Eichdienste versucht zu lösen. Die Eichbehörden ziehen sich in gleichem Maße schrittweise aus der Eichung zurück. Sie erhalten aber ihre prüftechnische Kompetenz aufrecht, weil für die Überwachung der Eichstellen und die Revision der Messgeräte intensive eigene Prüfungen erforderlich sind.
- In Österreich hat man kein Problem damit, wenn private Eichstellen zwar nicht an Herstellung, Entwicklung und Verkauf beteiligt sind, aber ihr Unternehmen Reparatur und Instandhaltung an von ihnen zu eichenden Messgeräten ausführt. Die hohe Kontrolldichte bei der Überwachung und die Kenntnis der Eichbehörden von jeder Eichung seien ein Schutz vor jeglicher Nachlässigkeit.
- In der Schweiz und in Österreich stehen die privaten Eichstellen miteinander im Wettbewerb. Die in der Schweiz und in Österreich straff organisierte Überwachung der Eichstellen durch die Eichbehörden soll verhindern, dass Wettbewerbsverzerrungen auftreten und sich Wettbewerber einen Preiskampf mit sinkendem Prüfniveau liefern.
- Die Schweiz und Österreich gehen mit dem Problem, dass eine Privatisierung der Eichungen ihren hoheitlichen Charakter in Frage stellt, auf ähnliche Weise um.

In der Schweiz spricht man von einer Ermächtigung der „Ermächtigten Eichstellen“ für die hoheitliche Aufgabe des Eichens, ihre Tätigkeit ist danach hoheitlich. Das entspricht der derzeitigen Beleihung der „Staatlich anerkannten Prüfstellen“ in Deutschland.

Österreich dagegen akkreditiert private „Eichstellen“ und setzt sie praktisch für die hoheitliche Tätigkeit kraft Gesetz ein. Dabei behält der Begriff „Eichen“ seinen hoheitlichen Charakter. Dazu ein Zitat aus „Fragen und Antworten zum Thema Eichstelle“ des BMWA¹⁰⁵ bei einer Frage zur Verwendung des Begriffs „Eichen“ außerhalb der eigentlichen Tätigkeit der Eichstelle:

¹⁰⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Fragen und Antworten zum Thema Eichstelle, Fassung vom 6. und 7. November 2006, 34 Seiten, Wien 2006.

„Durch die Bestimmungen des Maß- und Eichgesetzes (MEG) werden Begriffe wie „eichen“ und „Eichung“ einer hoheitlichen Tätigkeit des Staates zugeordnet. Diese hoheitliche Tätigkeit kann unter den Voraussetzungen des § 35 MEG auf physische und juristische Personen, den akkreditierten Eichstellen, übertragen werden.

Daraus ergibt sich ein öffentlich-rechtlicher Schutz dieser und verwechslungsfähig ähnlicher Bezeichnungen. Die Verwendung des Wortes „eichen“ und von Wortverbindungen wäre im geschäftlichen Verkehr nur dann zulässig, wenn sie mit einer die physische oder juristische Person kennzeichnenden Ergänzung oder einem Zusatz verwendet wird.“

4. Aktuelle Situation des Mess- und Eichwesens in Deutschland

4.1 Rechtliche Situation

Das gesetzliche Messwesen ist durch drei rechtlich unterschiedlich geregelte Bereiche gekennzeichnet (siehe dazu Bild 8).

(1) Messgeräte des klassischen Eichwesens.

Diese Messgeräte sind europäisch nicht harmonisiert, sie unterliegen dem nationalen Eichrecht. Sie sind allgemein zugelassen (keine Bauartzulassung erforderlich) oder bedürfen einer Bauartzulassung der PTB. Ihre Erst- und Nacheichung erfolgt durch die zuständigen Eichbehörden.

Charakterisierung: Zulassung, Erst- und Nacheichung national geregelt, Zulassung durch die PTB, Eichung durch die Eichbehörden jeweils als hoheitliche Tätigkeit.

(2) Medizinische Messgeräte (Medizinprodukte mit Messfunktionen)

Europäisch harmonisiert, Inverkehrbringen über Konformitätsbewertung auf der Grundlage der Medizinprodukte-Richtlinie, keine Eichpflicht, dafür Pflicht zu messtechnischen Kontrollen nach Medizinprodukte-Betreiberverordnung.

Eichbehörden nur einiger Bundesländer sind zuständig für Betreiberüberwachung und für messtechnische Kontrollen.

Charakterisierung: keine Eichpflicht, Inverkehrbringen über Benannte Stellen und messtechnische Kontrollen privatrechtlich geregelt, Marktüberwachung und Überwachung der Anwender hoheitliche Tätigkeit durch Behörden, nur in einigen Bundesländern noch durch die Eichbehörden.

(3) Nichtselbsttätige Waagen und Messgerätearten der Messgeräte-Richtlinie.

Europäisch harmonisiert, Inverkehrbringen und erstmalige Prüfung als privatrechtlich geregelte Konformitätsbewertung auf der Grundlage von europäischen Richtlinien unter Mitwirkung Benannter Stellen, Eichung von verwendeten Messgeräten (Eichung, bisherige Nacheichung) als hoheitliche Tätigkeit weiterhin national geregelt.

Charakterisierung: Inverkehrbringen privatrechtlich geregelt, Marktüberwachung und Überwachung verwendeter Messgeräte (Eichung) als hoheitliche Tätigkeit durch Eichbehörden.

Größe	Messgerätearten
Länge	Maßstäbe, Messbänder, Längenmessmaschinen ^{*4)} , Choirometer, Wegstreckenzähler in Kfz ^{*)}
Fläche	Planimeter, Flächenmessmaschinen ^{*4)}
Volumen	<i>für Flüssigkeiten:</i> Fässer, Lagerbehälter, Transport-Messbehälter ^{*)} , Ausschankmaße, Messanlagen (z.B. für Mineralöle, Flüssiggase, kryogene Flüssigkeiten, Milch, Bier), Wasserzähler ^{*4)} <i>für Gase:</i> Gaszähler, Mengenumwerter für Temperatur, Druck und Dichte ^{*4)} <i>für feste Körper:</i> Mehrdimensionale Messgeräte ^{*4)} <i>in der Medizin:</i> Blutmischpipetten, Zellenzählkammern ^{*3)}
Masse	<i>Gewichtstücke:</i> Fein-, Präzisions- und Handelsgewichte ^{*)} <i>Waagen:</i> nichtselbsttätige Fein-, Präzisions- und Handelswaagen (z.B. Labor-, Ladentisch-, Industrie-, Fahrzeugwaagen) ^{*1)} , selbsttätige Waagen (z.B. selbsttätige Waagen zum Abwägen, zum diskontinuierlichen Wägen, selbsttätige Kontrollwaagen, Förderbandwaagen ^{*4)} , Eiersortiermaschinen ^{*)}
Druck	Manometer, Reifendruckmessgeräte ^{*)} , Blutdruckmessgeräte, Augentono-

Größe	Messgerätearten
	meter ^{*2)}
Dichte	Aräometer, Pyknometer, Tauchkörper, hydrostatische Waagen, Dichte-Mengenumwerter ^{*)}
Temperatur	technische Thermometer, Laborthermometer ^{*)} , Fieberthermometer ^{*2)} , Temperatur-Mengenumwerter ^{*)}
Zeit	Stoppuhren, Rotlichtüberwachungsanlagen ^{*)}
Geschwindigkeit	Fahrtschreiber, Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen ^{*)}
Energie	Gas-Kalorimeter, Brennwert-Mengenumwerter, ^{*)} Wirk-Elektrizitätszähler, Messwandler, Wärmezähler ^{*4)} , Tarifgeräte ^{*)}
Schalldruck	Schallpegelmesseinrichtungen ^{*)}
Dosis	Orts-, Personen- und Therapiedosimeter ^{*)} , Diagnostikdosimeter ^{*2)} , ortsfeste Strahlenschutzmesssysteme (ODL) ^{*)}
Preis (aus Messungen von Weg, Zeit, Masse oder Volumen abgeleitet)	Taxameter in Taxen ^{*4)} , Preisrechner an Waagen ^{*1)} , Preisrechner an Volumenzählern in offenen Verkaufsstellen ^{*)}

^{*)} Nicht harmonisiertes nationales Eichrecht

Harmonisiertes Eichrecht durch:

^{*1)} 90/384/EWG Nichtselbsttätige Waagen (NAWI)

^{*2)} 93/42/EWG Medizinprodukte

^{*3)} 98/79/EG In-Vitro-Diagnostika

^{*4)} 2004/22/EG Messgeräte (MID)

Bild 8

Eich- und überwachungspflichtige Messgeräte im gesetzlichen Messwesen ¹⁰⁶

Damit werden die im klassischen Mess- und Eichwesen bis Anfang der 90er Jahre rechtlich einheitlich in Verkehr gebrachten und überwachten Messgeräte nunmehr beim Inverkehrbringen und bei ihrer Überwachung unterschiedlich behandelt: entweder nur hoheitlich, hoheitlich und privatrechtlich bzw. nur privatrechtlich. Gemeinsam ist nur die in staatlicher Hand liegende Überwachung erstmalig in Verkehr gebrachter Messgeräte (Marktüberwachung bzw. Ersteinrichtung) und die Überwachung Benannter Stellen, jedoch nicht mehr einheitlich durch die Eichbehörden für alle Messgerätearten (so nicht mehr bei medizinischen Messgeräten).

4.2 Leistungsfähigkeit des Mess- und Eichwesens

Wie jedes System funktioniert auch das klassische Mess- und Eichwesen nur, wenn für die Aufgaben die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Davon kann in den letzten Jahren nicht mehr gesprochen werden. In einigen Ländern können wegen Personalmangels die Nachreichfristen bei bestimmten Messgerätearten (z.B. Waagen) nicht mehr flächendeckend eingehalten werden.

Im Jahre 2006 wurden 2,8 Mio. Prüfungen (Eichungen und Sonderprüfungen) vorgenommen. Zusätzlich erfolgten messtechnische Kontrollen bei rund 30 000 medizinischen Messgeräten. Die Eichbehörden überwachten die Tätigkeit der etwa 325 Staatlich anerkannten Prüfstellen, die 2006 etwa 15,4 Mio. Zähler für Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme geeicht haben.

Auf die Kontrollen von Fertigpackungen als originäre Aufgabe der Eichbehörden wird in dieser Analyse nicht weiter eingegangen (2006 erfolgten etwa 21000 Stichprobenprüfungen und rund 60 000 Packungskontrollen¹⁰⁷).

Schwerpunktaktionen zur flächendeckenden Kontrolle bestimmter Messgeräte oder Anwender sind fester Bestandteil der Tätigkeit der Eichbehörden. Seit 2003 wurden 44 derartige Aktionen vorgenommen (so z. B. Kontrollen Straßentankwagen, Messanlagen auf Straßentankwagen, Fahrpreisanzeiger bei Taxen, Kassensysteme, Gasabrechnung, Wasserzähler), teilweise auch als länderübergreifende Maßnahmen. So wurden beispielsweise in einer bundesweit koordinierten Schwerpunktaktion 2005 in fast allen Eichamtsbezirken Deutschlands etwa 600 Messanlagen für Mineralöle an Tankwaagen kontrolliert. Nur 55 % aller Messanlagen brauchten nicht beanstandet zu werden. Bei neun Tankwagen waren die Messanlagen bewusst so verändert, dass betrügerische Manipulationen zu Lasten der Kunden möglich waren¹⁰⁸.

Gleichwohl reichen die Ressourcen der Eichbehörden nicht aus. Der Personalbestand beträgt 2007 etwa 1500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, das sind fast 200 weniger als im Jahre 1997.

Die einzelnen Landeseichbehörden gehen mit den Problemen unterschiedlich um. Der „Verbraucherschutzindex 2006“¹⁰⁹ hat bei den Eichbehörden der Länder die Öffentlichkeitsarbeit, den Umfang von Fertigpackungskontrollen, die Zahl der Beanstandungen im Eichwesen, die Einschätzung der technischen Ausstattung und die personelle Ausstattung im Verhältnis zur Einwohnerzahl untersucht. Die Schwankungen gegenüber einer bestimmten maximal zu erreichenden Punktezahl in der Bewertung betragen bei den einzelnen Ländern zwischen 90 % und 43 %. Daraus kann, selbst bei einem Zweifel an der Aussagefähigkeit des Index im Detail, ein unterschiedliches Niveau bei der Aufgabenerfüllung abgeleitet werden.

Jedoch gibt es kritische Stimmen zum Verbraucherindex. Die Eichbehörden der Länder sehen darin eine weitere Orientierung der Länder und ihrer Eichbehörden auf den eigenen Erfolg und

¹⁰⁷ Kommentierte Bundesübersicht über Füllmengenkontrollen von Fertigpackungen vom 01.01.2006 bis 31.12.2006, AGME, 6.7.2007.

¹⁰⁸ Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen, „Manipulationen an Tankwagen weiterhin vorhanden“, 1.6.2005.

¹⁰⁹ Verbraucherschutzindex 2006, Abschlussbericht, Bridges Consulting Public Affairs & Management GmbH, Berlin, 11. Juni 2006, im Auftrag des vzbv.

nicht auf ein einheitliches gesetzliches Messwesen in Deutschland. Das veröffentlichte Ranking störe Synergieeffekte im Eichwesen und ließe damit die Bundeseinheitlichkeit zusätzlich ins Leere laufen.

In einigen Ländern hat der aktuelle konjunkturelle Aufschwung zu einer gewissen Entspannung bei den Landeshaushalten geführt. Eichbehörden ist es möglich, zeitlich befristet zusätzliches Personal einzustellen, um Rückstände abzubauen und originäre Aufgaben zu lösen, wie Schwerpunktaktionen bei Messmittelanwendern.

Das Sächsische Landesamt für Mess- und Eichwesen (SLME) beispielsweise hat in einem Bericht über verbraucherrelevante Überwachungsergebnisse¹¹⁰ für das Jahr 2006 ein relativ positives Bild für seine Tätigkeit im Interesse des Verbraucherschutzes geleistet. Derartige Berichte liegen in ähnlicher Form auch von anderen Landeseichbehörden vor. Alle Eichbehörden haben ihre Arbeit unter die von der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen in einem Leitgedanken formulierten Ziele gestellt;

- Schutz des Bürgers vor unrichtigen Messungen in volkswirtschaftlich bedeutenden Bereichen,
- Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen durch richtiges Messen,
- Harmonisierung des Messwesens durch Mitarbeit in nationalen, europäischen und internationalen Gremien und
- Förderung der messtechnischen Kompetenz von kleinen und mittelständischen Unternehmen.

Die Eichbehörden fühlen sich diesen Zielen verpflichtet. Gleichwohl dürfte klar sein, dass bei abnehmenden Ressourcen und anspruchsvolleren Aufgaben das Erreichen dieser Ziele ohne eine Wende in der politischen Einstellung zum Eichwesen unrealistisch ist.

Die Privatisierungsdiskussion in den Ländern, der seit Jahren in allen Ländern geltende Einstellungsstopp und der von den Länderhaushalten vorgegebene Stellenabbau von jährlich etwa 1,5 % bis 2 % hat zu erheblichen Motivationsproblemen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Eichbehörden geführt.

Mit der europäischen Harmonisierung, insbesondere seit Beginn der Arbeiten an der auf dem Neuen Konzept beruhenden Messgeräte-Richtlinie, setzte im staatlichen deutschen Mess- und Eichwesen ein gewisser Erosionsprozess ein.

Mit dem Neuen Konzept, der Stärkung der Verantwortung der Hersteller und der privatrechtlichen Organisation des Inverkehrbringens neuer Messgeräte über Konformitätsbewertung unter Einschaltung privatrechtlich handelnder Benannter Stellen fiel das staatliche Monopol auf Zulassung und Ersteichung. Mit der Medizinprodukte-Betreiberverordnung wurde die Prüfung verwendeter medizinischer Messgeräte, früher staatliche Nacheichung, privatrechtlich organisiert (Messtechnische Kontrolldienste).

Es war dann folgerichtig, dass die Politik in Bund und Ländern sehr schnell die Privatisierung des Eichwesens insgesamt auf die Agenda setzte. Dieser Prozess wurde beschleunigt durch die Arbeit zur Umsetzung der neuen europäischen Messgeräte-Richtlinie (siehe Abschnitt II).

¹¹⁰ Bericht über verbraucherrelevante Überwachungsergebnisse 2006, Sächsisches Landesamt für Mess- und Eichwesen, Dresden, 30. Mai 2007.

Verbraucherpolitische Bewertung

Ein einheitliches gesetzliches Messwesen in Deutschland existiert nicht mehr. Es ist zwar formal den Schutzziele des Eichwesens verpflichtet, kann sie jedoch in ihrer Gesamtheit nicht erreichen.

Das in Umsetzung europäischer Richtlinien des Neuen Konzepts veränderte deutsche Messwesen widerspiegelt die aktuellen Mängel dieses Konzepts im nationalen Rahmen:

- Die Richtlinien sind von unterschiedlicher Qualität hinsichtlich des Verbraucherschutzes.

Sie stellen jeweils einen Kompromiss aufgrund des Konsensprinzips zwischen den Mitgliedsstaaten dar und verlangen Zugeständnisse, die nicht immer in Richtung höchster Anforderungen an den Verbraucherschutz gehen.

In der Medizinprodukterichtlinie fehlen z. B. jegliche technische und messtechnische Anforderungen an medizinische Messgeräte, der Hersteller legt sie vor dem Inverkehrbringen selbst fest.

Die Richtlinien sind schon beim Inkrafttreten nicht mehr auf der Höhe der Zeit. In der Messgeräterichtlinie (MID) z. B. müssen nachträglich Interpretationen für unvollkommene Festlegungen erarbeitet werden (z. B. Einseitigkeitsbedingungen bei den Messabweichungen von Gaszählern, Austausch von Komponenten bei Messsystemen für Flüssigkeiten) oder sind aktuelle Fragen, wie das Smart Metering, gar nicht berücksichtigt.

- Harmonisierte Normen haben noch nicht den Status, der ihnen im Neuen Konzept zukommt.

Sie fehlen beim Inkrafttreten einer Richtlinie völlig, wie im Fall der Messgeräterichtlinie (MID). Oder sie sind veraltet bzw. haben keine rechtliche und technische „Robustheit“. So im Fall der EN-Norm für die Waagen-Richtlinie (NAWI) bei der elektromagnetischen Störfestigkeitsprüfung, die über ein Jahrzehnt nicht fortgeschrieben wurde und nicht den aktuellen Stand der Technik widerspiegelt.

- Die Marktüberwachung funktioniert weder europäisch noch national.

Der Umfang der ohne Kenntnis der zuständigen Eichbehörden auf den deutschen Markt gelangenden Messgeräte ist unbekannt. Dies galt bereits für nichtselbsttätige Waagen der NAWI nach ihrem Inkrafttreten und kann auch bei Messgeräten der Messgeräterichtlinie (MID) angenommen werden. Eine Marktüberwachung ohne eine Anzeigepflicht, d.h. ohne Kenntnis des Standortes erstmalig in Verkehr gebrachter Messgeräte, kann auch auf der Grundlage eines bundeseinheitlichen Marktüberwachungskonzepts nicht effizient arbeiten.

Im Übrigen ist Marktüberwachung aufgrund des europäischen Binnenmarktes kein Problem eines Mitgliedslandes allein und schon gar nicht das eines deutschen Bundeslandes. Deshalb darf der föderale Grundsatz, wonach der Vollzug der Marktaufsicht Sache der einzelnen Bundesländer ist, keine Lösungen ausschließen, die einen anderen, z. B. zentralen Ansatz zum Gegenstand haben (siehe Abschnitt III, Punkt 2.2.2.).

- Die Nacheichung bzw. die periodischen messtechnischen Prüfungen sind nicht mehr einheitlich in der Hand der Eichbehörden.

So ist die Verantwortung für medizinische Messgeräte fast vollständig auf Einrichtungen des Gesundheitswesens bzw. der Gewerbeaufsicht übergegangen. Eichungen als hoheitliche Tätigkeit finden nicht mehr statt, private messtechnische Kontrolldienste agieren. Die wenigen noch staatlichen Überwachungen der Betreiber von Messgeräten und Prüfungen verwendeter Messgeräte zeigen eindeutig, dass das messtechnische Niveau bei medizinischen Messgeräten stetig abgesunken ist.

Es besteht dringender Handlungsbedarf.

II. Neuordnung des Mess- und Eichwesens in Deutschland

1. Erster Versuch zur Neuordnung aus Anlass der Umsetzung der Messgeräte-Richtlinie (MID) in das deutsche Eichrecht

Die fortschreitende europäische Harmonisierung nach dem Neuen Konzept bei Messgeräten, besonders die seinerzeit bereits laufenden Arbeiten in der Europäischen Union an der Messgeräte-Richtlinie, veranlassten Bund und Länder, sich etwa ab 1998/1999 mit der Zukunft des Eichwesens intensiv zu beschäftigen. Mitte 1999 richteten der Bund-Länder-Ausschuss Gesetzliches Messwesen (BLA) einen Arbeitsausschuss „Zukunft des Eichwesens“ ein.

Der Ausschuss sah seine wesentliche Aufgabe in der Vorbereitung und Begleitung der Umsetzung der Messgeräte-Richtlinie. Darüber hinaus wurde die Umsetzung als Gelegenheit betrachtet, weitergehende Vorschläge für das Eichwesen zu machen und längerfristig zu verwirklichende Maßnahmen vorzuschlagen. Diese Vorschläge sollten beinhalten

- die Auswirkungen der europäischen Harmonisierung,
- eine mögliche Übertragung ihrer Grundsätze auf die bisher nur national geregelten Bereiche des Eichrechts,
- die Konsequenzen des technischen Fortschritts auf das Eichrecht und auf die Organisation des Eichwesens und
- die weitere Einbeziehung von Privaten in den Vollzug des Eichrechts.

Der Arbeitsausschuss tagte bis Mitte 2002 mehrmals und legte zum Ergebnis der internen Diskussionen Berichte vor¹¹¹. Im Wesentlichen wurde in dieser Phase Konsens zu den folgenden Punkten erzielt:

- Der Anwendungsbereich des Eichrechts unter Beibehaltung seiner Schutzziele muss neu festgelegt werden. Für den Verbraucher relevant ist nicht mehr nur das einzelne Messergebnis eines Messgeräts, sondern das komplette Messsystem bis hin zur Darstellung der rechnungsrelevanten Messwerte.
- Der Verbraucherschutz soll sich stärker am wirtschaftlichen Wert der Messgüter orientieren. Anhand konkreter Kriterien für den Verbraucherschutz sind die Eichpflichten, die Fehlergrenzen und die Eichgültigkeitsdauer neu zu bewerten.
- Die metrologische Überwachung (Marktüberwachung erstmalig in Verkehr gebrachter Messgeräte sowie die Überwachung verwendeter Messgeräte) sollte in der Hand des Staates bleiben. Die Nacheichung kann als hoheitliche Aufgabe nicht als Ganzes auf Private übertragen werden, allenfalls können messtechnische Prüfungen stärker an Private delegiert werden. Das System der Staatlich anerkannten Prüfstellen könnte dazu auf andere Messgerätearten ausgedehnt werden (bisher nur bei Versorgungsmessgeräten möglich).

Die angespannte Haushaltssituation in Bund und Ländern um die Jahrtausendwende veranlasste besonders die Länder, sich mit dem Abbau bisheriger staatlicher Aufgaben zu beschäftigen und weitere Privatisierungsmöglichkeiten von Staatsaufgaben zu diskutieren.

Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder fasst zum Eich- und Messwesen im Dezember 2002 zu einem Tagesordnungspunkt „Privatisierung von Eichaufgaben“ daher einen ersten Beschluss¹¹². Er beinhaltet folgendes:

¹¹¹ BMWA VI A 3 – 420423/1, Bericht des Arbeitsausschusses „Zukunft des Eichwesens, Berlin, 4. November 2002.

¹¹² Beschluss-Sammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 12./13.12.2002, Niederschrift zu TOP 5.4, WMK, Geschäftsstelle.

- Im technikorientierten Bereich des Mess- und Eichwesens muss die Möglichkeit der Beilegung Privater mit den hoheitlichen Mess- und Eichaufgaben gegeben sein.
- Der Bund-Länder-Ausschuss „Gesetzliches Messwesen“ wird gebeten, Eckpunkte für eine Änderung des nationalen Eichrechts zu erarbeiten. Dabei sollen den einzelnen Ländern Möglichkeiten eröffnet werden, sämtliche technikorientierten hoheitlichen Aufgaben des Eichwesens einer Vergabe an Dritte zugänglich zu machen.

Dieser Beschluss war Anlass, die konzeptionellen Arbeiten des Bundes in Zusammenarbeit mit den Ländern zur Neuordnung nun in der Form der von der Wirtschaftsministerkonferenz geforderten Eckpunkte fortzusetzen. Einen ersten Zwischenbericht nahm die Wirtschaftsministerkonferenz vom 14./15. Mai 2003 zur Kenntnis und bat den Bund-Länder-Ausschuss, den Abschlussbericht der Wirtschaftsministerkonferenz im Dezember 2003 vorzulegen.

Der Bund-Länder-Ausschuss erarbeitete daraufhin „Eckpunkte des künftigen Eichrechts und die Möglichkeiten der verstärkten Einschaltung Privater“¹¹³, die der Wirtschaftsministerkonferenz im Dezember 2003 vorgelegt wurden.

Diese „Eckpunkte des künftigen Eichrechts“ haben die folgenden Kernaussagen:

- Die Schutzziele des nationalen Eichrechts (Schutz des Verbrauchers, Sicherung eines fairen Wettbewerbs, Ziele im Arbeits-, Gesundheits- und im Umweltschutz) sollen auch in Zukunft bestehen bleiben.
- Die Einbeziehung Privater erfolgte bisher auf verschiedenen Ebenen: Staatlich anerkannte Prüfstellen eichen als beliehene Unternehmen, private Instandsetzer sind befugt, geeichte Messgeräte instand zu setzen, Hersteller nichtselbsttätiger Waagen mit anerkannten Qualitätssicherungssystemen können Waagen mit eigener Konformitätserklärung in Verkehr bringen.
- Die Umsetzung der europäischen Messgeräte-Richtlinie wird die Zulassung und Ersteichung der von ihr erfassten Messgerätearten durch Konformitätsbewertungsverfahren der Hersteller ersetzen. Regelungen zur Überwachung der in Verwendung befindlichen Messgeräte bleiben in nationaler Verantwortung.
- Zur weiteren Modernisierung des Eichrechts werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:
 - Reduzierung der Zahl regulierter Messgeräte, z. B. durch stärkere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Folgen einer Messung für den Verbraucher und Aufheben der Eichpflicht bei gleichbleibenden und wirtschaftlich gleich starken Partnern.
 - Einbeziehen von Messsystemen, da für den Verbraucherschutz nicht nur das einzelne Messgerät, sondern die Weiterverarbeitung rechnungsrelevanter Daten von Bedeutung ist.
 - Ausbau des Systems der Überwachung der richtigen Verwendung von Messgeräten in Form differenzierter Prüf- und Überwachungsmaßnahmen, z. B. nach Komplexität der Messung, der wirtschaftlichen Bedeutung der gemessenen Werte und des Manipulationsinteresses.
- Einschaltung weiterer privater Stellen durch die Übertragung der Verantwortung für die Konformitätsbewertung (als Voraussetzung für das Inverkehrbringen und statt der bisherigen Bauartzulassung und Ersteichung) über die von der Messgeräte-Richtlinie erfassten Messge-

¹¹³ „Eckpunkte des künftigen Eichrechts und die Möglichkeiten der verstärkten Einschaltung Privater“, Endbericht des Bund-Länder-Ausschusses „Gesetzliches Messwesen“ vom 17. September 2003 an die Wirtschaftsministerkonferenz.

räte hinaus auf alle bisher eichpflichtigen Messgeräte sowie durch eine differenzierte Übertragung von technischen Prüfungen auf private Prüfstellen.

Zu diesen „Eckpunkten“ fasste die Wirtschaftsministerkonferenz im Dezember 2003 einen weiteren Beschluss¹¹⁴ mit den folgenden Aussagen:

- Künftig sollte die technische Prüfung von Messgeräten in der Regel auf private Stellen übertragen werden. Ein vom Bund vorzulegender Gesetzentwurf zur Neuordnung des gesetzlichen Messwesens sollte entsprechende Übertragungsmöglichkeiten vorsehen. In den Gesetzentwurf soll eine "Experimentierklausel" aufgenommen werden, die es den Ländern ermöglicht, weitergehende Privatisierungen von technischen Prüfaufgaben zu erproben.
- Die Umsetzung einer Neuordnung sollte im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Länder unter bundeseinheitlichen Rahmenbedingungen erfolgen.

Unter diesen Bedingungen wurden vom BMWi in enger Zusammenarbeit mit den Ländern und den Eichverwaltungen die Arbeiten für die Neuordnung des gesetzlichen Messwesens fortgesetzt. Beabsichtigt war, die zum April 2006 erforderliche Umsetzung der Messgeräte-richtlinie in nationales Recht zur generellen Neuordnung des Mess- und Eichwesens zu nutzen.

Innerhalb der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen (AGME) arbeiteten ab 2003 Arbeitsgruppen (Regulierungsausschuss, Arbeitsausschuss Bewertung von Eichpflichten), die sich mit Teilaspekten der Neuordnung beschäftigten (Aufstellung der künftig dem Eichrecht unterliegenden Messgeräte, Katalog privatisierungsfähiger Aufgaben). Zu einem Abschluss in Form verbindlicher Vorschläge sind diese Arbeiten jedoch nicht gekommen.

In diese Zeit fielen die Arbeiten des BMWi für eine Neuordnung des Akkreditierungswesens in Deutschland. Für die Privatisierung war im ersten Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz noch die Beleihung Privater für die Übernahme der hoheitlichen Aufgaben des Eichwesens vorgesehen (siehe Beschluss der WMK vom 12./13.12.2002, Fußnote 112). Im Zusammenhang mit der europäischen Harmonisierung zur Gewährleistung des Binnenmarktes wurde in die Diskussion um die weitere Übertragung von Aufgaben an Private als Alternative zum Beleihungsmodell die Akkreditierung als Nachweismöglichkeit der Kompetenz einer privaten Prüfstelle einbezogen¹¹⁵. Diese Alternative erhielt weitere Unterstützung durch die Diskussion um die notwendige Neuordnung des deutschen Akkreditierungswesens, die 2003 zu einem Entwurf des BMWi für ein deutsches Anerkennungs- und Akkreditierungsgesetz führte.

Die Länder waren sich inzwischen auch darüber im Klaren, dass die Privatisierung der technischen Prüfungen infolge einer damit verbundenen Verminderung der Gebühreneinnahmen und wegen des Mehraufwandes für die erweiterte Überwachungstätigkeit eine zusätzliche Belastung der Landeshaushalte mit sich bringen würde.

So ging z. B. aus Berechnungen des Landesbetriebes Mess- und Eichwesen Baden-Württemberg hervor¹¹⁶, dass ein Eichbeamter des mittleren Dienstes bei Eichungen im Saldo etwa 30.000 Euro im Jahr erwirtschaftet (Einnahmen ca. 100.000 Euro; Gehalt einschließlich Pensionsrücklage und alle anderen Kosten zusammen etwa 70.000 Euro). Fällt diese Produktivleistung mit den Gebühren weg, wird dies zu einer Erhöhung des Zuschussbedarfs führen. Die Mehrkosten bei vollständiger Privatisierung der technischen Prüfleistung werden aufgrund einer

¹¹⁴ Beschluss-Sammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 10./11. Dezember 2003 in Magdeburg, Niederschrift zu TOP 6.2, WMK, Geschäftsstelle.

¹¹⁵ Hans-Manfred Humpert, „Beleihung oder Akkreditierung im Eichwesen?“ Bayerisches Landesamt für Maß und Gewicht (LMG), Landesamt für Mess- und Eichwesen Thüringen (LMET), Bayerisches Landesamt für Maß und Gewicht, 02.02.2005.

¹¹⁶ Drucksache 14/97, Landtag von Baden-Württemberg, 14. Wahlperiode, 10.07.2006, Mitteilung der Landesregierung zur Denkschrift 2005 des Rechnungshofes zur Landshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2003 (Nr. 14) – Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen.

Modellrechnung auf jährlich etwa 5 Mio. Euro beziffert (der Zuschuss für den Landesbetrieb im Jahre 2003 betrug etwa 1,5 Mio. Euro).

Wegen solcher Konsequenzen und aufgrund der Diskussion zum Akkreditierungsgesetz hat die Wirtschaftsministerkonferenz am 8./9. Dezember 2004 ihre ursprünglichen Beschlüsse in zwei Punkten modifiziert¹¹⁷. Nun soll die Privatisierung von technischen Prüfaufgaben erfolgen

- im Rahmen eines abgestimmten Stufenmodells für die einzelnen Messgerätearten, das den finanziellen Möglichkeiten der Länder gerecht wird und einen Kosten sparenden Abbau staatlicher Verwaltungsstrukturen ermöglicht, und
- durch eine materiellrechtliche Entstaatlichung der Prüfaufgaben sowie die Übertragung von Prüfaufgaben auf (private) akkreditierte Betreiber. Dabei solle der durch das künftige Anerkennungs- und Akkreditierungsgesetz vorgegebenen Rechts- und Ordnungsrahmen bei der Übertragung eichtechnischer Prüfungen auf Private berücksichtigt werden. Den schutzwürdigen Bestandsinteressen der staatlich anerkannten Prüfstellen für Versorgungsmessgeräte könne durch eine angemessene Übergangsregelung hinreichend Rechnung getragen werden.

Aufgrund dieser Beschlusslage hat das BMWi in Zusammenarbeit mit den Ländern Referentenentwürfe für ein Eichgesetz¹¹⁸ und für eine Verordnung¹¹⁹ zur Neuordnung des gesetzlichen Messwesens erarbeitet. Damit sollte sowohl die fristgemäße Umsetzung der europäischen Messgeräte-richtlinie als auch die beabsichtigte Neuordnung des Mess- und Eichwesens in einem Schritt erfolgen.

Der Referentenentwurf der Verordnung sieht zur weiteren Übertragung von Aufgaben an Private vor, dass mit Inkrafttreten neben den Prüfstellen für Versorgungsmessgeräte (Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme) zunächst auch Prüfstellen zur Eichung für Handelswaagen (bis 50 kg) anerkannt werden können. Bis Ende 2010 sollte ein Erfahrungsbericht über die Privatisierung dieser Eichungen erarbeitet werden, auf dessen Grundlage gegebenenfalls weitere Messgerätearten zur Eichung durch Private freigegeben würden. Nach dem 31. Oktober 2016 sollten dann private Prüfstellen alle dem Eichgesetz unterliegenden Messgeräte eichen können.

Dieser Stufenplan stellt bereits eine modifizierte Variante gegenüber einem zwischen Bund und Ländern intensiv diskutierten Vorgängerentwurf der Verordnung dar. Dort war konkret vorgesehen, nach Freigabe der Handelswaagen mit Inkrafttreten der Verordnung zunächst die Eichung von Zapfsäulen zum Oktober 2011 und dann ab Oktober 2016 die Eichung aller übrigen Messgeräte auf (private) anerkannte Prüfstellen zu übertragen.

Der Stufenplan war Gegenstand heftiger Diskussionen zwischen Bund und Ländern als auch zwischen den Ländern selbst. Die Länder machten vorrangig fiskalische Gründe für ihre Bedenken geltend, weil klar war, dass der Zuschussbedarf der Eichverwaltungen bei Wegfall der größten Posten bei den Gebühreneinnahmen ohne flankierende Maßnahmen enorm ansteigen würde. Weitere offene Fragen, wie die Fragen der Beleihung oder Akkreditierung privater Prüfstellen sowie der kaum noch zu haltende Termin zur Umsetzung der europäischen Messgeräte-richtlinie veranlassten das BMWi dann Anfang 2006, die Neuordnung des gesetzlichen Messwesens zurückzustellen und zunächst nur die Messgeräte-richtlinie umzusetzen. Die dazu erforderlichen Änderungen von Eichgesetz und Eichordnung traten im Februar 2007 in Kraft.

¹¹⁷ Beschluss-Sammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 8./9. Dezember 2004 in Berlin, Niederschrift zu TOP 7.5, WMK, Geschäftsstelle, Berlin, den 15. Dezember 2004.

¹¹⁸ BMWA/VIII D 2, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des gesetzlichen Messwesens, Stand: 05. Dezember 2005.

¹¹⁹ BMWA/VIII D 2, Entwurf einer Verordnung zur Neuordnung des gesetzlichen Messwesens, Stand: 05. Dezember 2005.

Das BMWi sicherte zu, dass es parallel zur Umsetzung der MID die Arbeiten zur Neuordnung des gesetzlichen Messwesens fortsetzt.

Die Wirtschaftsministerkonferenz nahm von der Situation auf seiner Sitzung im Juni 2006 Kenntnis. In einem entsprechenden Beschluss¹²⁰ wurde die Bundesregierung gebeten, die angestrebte Deregulierung und Privatisierung amtlicher Eichaufgaben beschleunigt umzusetzen und hierzu zeitnah einen beratungsfähigen Entwurf für ein novelliertes Eichgesetz sowie einen verbindlichen Zeitplan für das weitere Gesetzgebungsverfahren vorzulegen. In diesem Zusammenhang sollen insbesondere Möglichkeiten zum Abbau von Eichpflichten verstärkt untersucht und das im Eichwesen vorhandene Deregulierungspotenzial offensiv erschlossen werden.

Vom Stufenplan war nicht mehr die Rede, favorisiert wurden eher Deregulierungsmaßnahmen.

In diesem Zusammenhang sei der Beschluss des Bundesrates zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Eichgesetzes vom September 2006 zitiert¹²¹:

„... Die Bundesregierung plant über den vorliegenden Gesetzentwurf hinaus weitere Privatisierungsmaßnahmen im Eichwesen. In der Diskussion ist zum Beispiel ein Akkreditierungsmodell, wonach Eichungen als rein privatrechtliche Dienstleistung von entsprechend qualifizierten und zugelassenen (akkreditierten) Privatbetrieben angeboten werden können. Die Länder hätten nach Einführung eines Akkreditierungssystems vor allem noch Marktüberwachungsaufgaben.

Sie müssten dann Reservekapazitäten vorhalten, um die für eine effektive Marktüberwachung notwendige Fachkompetenz zu erhalten und bei Bedarf Eichaufgaben weiterhin durchführen zu können. Es ist zu erwarten, dass sich der allgemeine, nicht gebührenfähige Überwachungsaufwand der Länder-Eichverwaltung erhöht, während gleichzeitig Einnahmen der Länder entfallen. Der Bundesrat sieht diese Entwicklung mit Sorge ...“

Die Eichbehörden nahmen im Jahre 2006 etwa 74 Mio. Euro an Eichgebühren ein und der Politik war klar, dass die Höhe der Zuschüsse (2006 etwa 13 Mio. Euro) aus den Landeshaushalten aus dem Ruder laufen würde. Schließlich liegt die Kostendeckung der einzelnen Eichbehörden in der Größenordnung von 80 % und mehr.

¹²⁰ Beschlussammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 7./8. Juni 2006 in Erfurt, WMK, Geschäftsstelle, Berlin, 14. Juni 2006.

¹²¹ Bundesrat, Drucksache 554/06 vom 22.09.06.

2. Aktuelles Konzept des BMWi zur Neuordnung des Messwesens

2.1 Vorgehensweise des BMWi zu Neuordnung

Mit der Föderalismusreform I auf dem Gebiet des Messwesens hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Gleichwohl wird der Bund die Neuordnung in Zusammenarbeit mit den Ländern und den Landeseichbehörden sowie den übrigen betroffenen Kreisen auf den Weg bringen.

Das BMWi hatte im Jahre 2006 zur Erarbeitung der ersten Fassung der Eckpunkte einen Beraterkreis gebildet, an dem Vertreter der Eichbehörden, der zuständigen Länderministerien, der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB), des Verbraucherzentrale Bundesverbandes, der Staatlich anerkannten Prüfstellen sowie von Industrieverbänden (Waagenindustrie, Chemische Industrie, Elektroindustrie, Gas, Mineralöl, Handel) teilgenommen haben. Die Fassung der Eckpunkte vom November 2006¹²² wurde danach vom BMWi ohne weitere Abstimmung erarbeitet.

Das BMWi hat die Arbeiten zur Neuordnung seit Herbst 2007 forciert. Dazu wurde der Beraterkreis in ursprünglicher Zusammensetzung im Dezember 2007 wieder einberufen und hat seine Arbeit mit einer weiteren Sitzung im Februar 2008 fortgesetzt. Ziel des BMWi ist es, ein Messgerätegesetz und flankierende Messgeräteverordnungen (anstelle des Eichgesetzes und der Eichordnung) im September 2008 dem Bundeskabinett vorzulegen. Die Neuordnung soll noch in der 16. Legislaturperiode des Bundestages zum Abschluss gebracht werden.

Vorab wurden das Einheitengesetz¹²³ und das Zeitgesetz¹²⁴ novelliert¹²⁵. Beide Gesetze sind zusammengefasst und die derzeit im Eichgesetz verankerten Aufgaben der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) in das geänderte Einheitengesetz übernommen und präzisiert worden.

2.2 Das BMWi-Eckpunktepapier

Mit dem Eckpunktepapier vom November 2006 (siehe Fußnote 122) unternahm das BMWi einen zweiten Anlauf, das Mess- und Eichwesen in Deutschland neu zu ordnen. Bis zum November 2007 waren die einzigen öffentlichen konzeptionellen Aussagen zur Neuordnung des Mess- und Eichwesens dieses Eckpunktepapier, eine Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP im Bundestag vom März 2007¹²⁶, Präsentationen des BMWi auf Fachseminaren^{127,128} und ein Interview¹²⁹ des Referenten für das gesetzliche Messwesen im BMWi.

¹²² Eckpunkte für eine Neuordnung des Mess- und Eichwesens, BMWi, 21. November 2006 (Anlage zu einem Schreiben des Bundeswirtschaftsministers an die Wirtschaftsminister/-senatoren der Bundesländer).

¹²³ Gesetz über Einheiten im Messwesen, Neufassung vom 22.02.1985 (BGBl. I S.408), zuletzt geändert durch Art. 152 der 9. Zuständigkeitsanpassungs-VO vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

¹²⁴ Gesetz über die Zeitbestimmung vom 25. Juli 1978 (BGBl. I 1978, 1110, 1262, geändert durch Gesetz vom 13.9.1994 (BGBl. 1994 I 2322).

¹²⁵ Gesetz zur Änderung des Einheitengesetzes und des Eichgesetzes, zur Aufhebung des Zeitgesetzes, zur Änderung der Einheitenverordnung und zur Änderung der Sommerzeitverordnung, DS 16/8308, vom Bundestag auf der 154. Sitzung am 10. April 2008 angenommen.

¹²⁶ Drucksache 16/4672 vom 14.03.2007, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion der FDP, „Bürokratieabbau und Deregulierung im Eichwesen“.

¹²⁷ Norbert Barz, BMWi, Zukünftige Entwicklungen des Mess- und Eichwesens in Deutschland, Vortrag auf der Fachtagung „Messwesen 2007“, 25. April 2007, Hannover und 15. November 2007, Bonn, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW).

¹²⁸ Wolfram Spelten, BMWi, Neuordnung des gesetzlichen Messwesens, Vollversammlung für das Eichwesen, PTB Braunschweig, 21. November 2007, <http://www.ptb.de>

¹²⁹ Interview mit Dr. Wolfram Spelten, in „Informationen zum Eichwesen“, Gewerkschaft Mess- und Eichwesen (BTE), Ausgabe 2/2007 S. 4 bis 6.

Darüber hinaus existiert aus der Zeit vor der Entscheidung des BMWi vom Januar 2006 zur Zurückstellung der Neuordnung eine Reihe von Arbeitsmaterialien der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen (AGME), einzelner Eichbehörden der Länder und des BMWi selbst. Gleichwohl stellt das Eckpunktepapier die konzeptionelle Grundlage des BMWi für die vorgesehene Neuordnung des Mess- und Eichwesens dar.

Für eine erste Anhörung am 2. April 2008 hat das BMWi in Weiterentwicklung der Eckpunkte ein Diskussionspapier¹³⁰ (hier und im Folgenden „Anhörungspapier“ genannt) erarbeitet.

Im Folgenden werden deshalb die Eckpunkte und die die Eckpunkte präzisierenden Aussagen des Anhörungspapiers besprochen.

Die Papiere formulieren für eine Neuordnung des Messwesens die folgenden Grundsätze, wobei ein „gesteuertes, stufenweises Vorgehen“ beabsichtigt ist:

- Grundlage aller Überlegungen ist die Erhaltung der Schutzziele des bisherigen Eichrechts.
- Gemäß dem Vorbild des europäischen Neuen Konzepts wird beim Inverkehrbringen von Messgeräten die Verantwortung der Hersteller und bei der Anwendung von Messgeräten die der Verwender gestärkt.
- Neue technische Entwicklungen, wie die Anwendung komplexer softwareunterstützter Messsysteme und elektronischer Informationsübertragung verbraucherrelevanter Daten sowie geänderte Rahmenbedingungen aufgrund der Liberalisierung des Messwesens im Energiewirtschaftsrecht, werden in der Neuordnung berücksichtigt.
- Das nach dem Neuen Konzept in Europa entwickelte System der Konformitätsbewertung durch private Stellen wird auf das erstmalige Inverkehrbringen auch der nicht europäisch harmonisierten und national eichpflichtigen (künftig „spezifischen gesetzlichen Anforderungen unterliegende“) Messgeräte ausgedehnt.
- Dem gesetzlichen Messwesen werden alle Messgeräte unterworfen, auch solche, für die keine spezifischen gesetzlichen Anforderungen formuliert werden. Diese müssen zumindest den allgemeinen Regeln der Technik entsprechen.
- Die messtechnischen Prüfungen von Messgeräten bei ihrer Verwendung, die bisher als Teil der Nacheichung durch Eichbehörden erfolgen, werden als Konformitätsbewertungen interpretiert und privaten Konformitätsbewertungsstellen übertragen.

Der Begriff „Eichen“ ist damit im gesetzlichen Messwesen entbehrlich.

- Die bisherige Eichpflicht wird durch differenzierte Anforderungen bei der Konformitätsbewertung flexibilisiert. Je nach „Gefährdungsintensität“ bei einer Messung sollen jeweils angemessene, d.h. unterschiedlich strenge Verfahren angewandt werden können.
- Der Kompetenz- und Unabhängigkeitsnachweis der Konformitätsbewertungsstellen soll sowohl beim Inverkehrbringen als auch bei der Verwendung von Messgeräten grundsätzlich über ein Akkreditierungsverfahren erfolgen. Dabei werden sich die Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen unterscheiden: beim Inverkehrbringen, je nachdem, ob es sich um Messgeräte nach europäischen Richtlinien handelt oder um solche, die ausschließlich nationalen Bestimmungen unterliegen und bei der Verwendung in Abhängigkeit von den Anforderungen an die Messgeräte aufgrund ihrer „Gefährdungsintensität“.

¹³⁰ Öffentliche Anhörung zur Neuordnung des gesetzlichen Messwesens, Diskussionspapier für die Sitzung am 2. April 2008, BMWi.

- Die metrologische Überwachung, d. h. die Prüfung auf Konformität von in Verkehr gebrachten Messgeräten (Marktüberwachung) und die Überwachung verwendeter Messgeräte (Verwendungsüberwachung), werden gestärkt. Die neue europäische Verordnung für Akkreditierung und Marktüberwachung bestimmt, dass die Mitgliedsländer bis Anfang 2010 eigene Marktüberwachungsprogramme vorlegen. In Ergänzung dazu soll eine effektive Verwendungsüberwachung aufgebaut werden, wozu Informationsaustausch und Zusammenarbeit der künftigen, mit messtechnischen Prüfungen beauftragten Konformitätsbewertungsstellen sicher gestellt werden sollen.
- Noch nicht entschieden ist, in welchem Umfang Meldepflichten für in Verkehr gebrachte Messgeräte eingeführt werden müssen, Zunächst soll geprüft werden, ob die notwendigen Informationen nicht bereits aus anderen Quellen zur Verfügung stehen (das Eckpunktepapier ist noch von der Einführung einer generellen Meldepflicht ausgegangen).

Im Folgenden werden die hinter den Eckpunkten und dem Anhörungspapier (siehe Fußnoten 122 und 130) stehenden inhaltlichen Überlegungen dargestellt und wo nötig interpretiert. In einem eigenen Kapitel wird auf offene Fragen des BMWi-Konzepts hingewiesen und eine verbraucherpolitische Bewertung vorgenommen (siehe Punkt 3. dieses Abschnitts).

Inverkehrbringen von Messgeräten des nicht harmonisierten Bereichs

Jedem Mitgliedsstaat der Europäischen Union steht es frei, das Inverkehrbringen nicht durch europäisches Recht geregelter Messgeräte national zu regeln. Eingeschränkt wird dieses Recht nur durch die Artikel 28 und 30 des EG-Vertrages, die Diskriminierungen bzw. Beschränkungen des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten infolge nationaler Regelungen verbieten (siehe dazu Punkt 0 des Abschnitts I).

Das BMWi beabsichtigt, das Neue Konzept auch auf die übrigen, nicht von europäischen Richtlinien erfassten, jedoch in Deutschland eichpflichtigen bzw. künftig speziellen Anforderungen unterliegende Messgeräte zu übertragen. Zulassung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) und Ersteichung durch die Eichbehörden entfallen. An ihre Stelle treten die Konformitätsbewertung in Verantwortung der Hersteller unter Einschaltung einer unabhängigen Stelle und die Marktüberwachung durch die Eichbehörden.

Zulässige Konformitätsbewertungsverfahren sollen dabei denen der europäischen Messgeräte-Richtlinie entsprechen. Dabei wäre zunächst auf Module zu orientieren, die der bisherigen Praxis der Zulassung und Ersteichung nahe kommen, d.h. eine Baumusterprüfung nach Modul B kombiniert mit z.B. einer Einzelprüfung nach Modul F oder die Anwendung eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems mit Entwurfsprüfung nach Modul H1 (siehe dazu Fußnote 128).

Damit bestünde in Deutschland ein einheitliches System für das Inverkehrbringen und für die Marktüberwachung.

Kämen zu den bisherigen Messgerätearten weitere europäisch geregelte Messgeräte hinzu, könnte die nationale Umsetzung entsprechender Richtlinien bzw. Erweiterungen der Messgeräterichtlinie problemlos erfolgen. Den Unternehmen wird für alle Messgerätearten ein einheitliches System geboten, was als Beitrag zur Deregulierung angesehen wird.

Für den national zu regelnden Bereich sollen die Anforderungen an Konformitätsbewertungsstellen, die beim Inverkehrbringen der Messgeräte eingeschaltet werden, analog der Kriterien des Artikels 12 der Messgeräte-Richtlinie (MID) gestaltet werden. Zum Kompetenznachweis ist grundsätzlich eine Akkreditierung erforderlich.

Neu ist der Vorschlag, dass in die Regelungen zum Inverkehrbringen grundsätzlich alle Messgeräte einbezogen werden sollen. Messgeräte, die nicht für die Schutzziele des gesetzlichen

Messwesens einzusetzen sind und für die deswegen besondere, differenzierte Anforderungen gelten, sollen zumindest dem Stand der Technik entsprechen.

Neu ist, dass das BMWi den **Grundsatz der Vermutungswirkung** des europäischen Neuen Konzepts generell in das gesetzliche Messwesen einführen will. Der Grundsatz besagt, dass bei Einhaltung spezieller technischer Anforderungen in harmonisierten Normen von der Erfüllung der grundsätzlichen Anforderungen einer entsprechenden europäischen Richtlinie ausgegangen werden kann. Die harmonisierte Norm selbst ist aber nicht verbindlich, ein Hersteller kann auch auf andere Art und Weise die Übereinstimmung mit der Richtlinie nachweisen. Bei der Neuordnung sollen nun künftig die grundlegenden Anforderungen für nur national geregelte Messgeräte in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Die technischen Spezifikationen für diese Messgeräte erarbeitet dann ein beim Ministerium eingesetzter **Regelungsausschuss**. Beim Befolgen dieser Spezifikationen wird von einer Einhaltung der grundlegenden Anforderungen der Verordnung ausgegangen.

Verwendung von Messgeräten

Mit den Aussagen zu diesem Punkt gibt das BMWi die Richtung an, in die die weitere Übertragung von Aufgaben des Eichwesens an Private gehen soll. Gestärkt werden soll die Eigenverantwortung des Messgeräteverwenders für einen ordnungsgemäßen Zustand seines Messgeräts.

Das BMWi argumentiert, dass die zunehmende Bedeutung privater Konformitätsbewertungsstellen im Zuge der Ausweitung des „Neuen Ansatzes“ (hier des Neuen Konzepts) seine Übertragung auf die messtechnische Prüfung von Messgeräten auch nach ihrem Inverkehrbringen nahe legt.

In Anlehnung an die von privaten Diensten ausgeführten Messtechnischen Kontrollen (MTK) bei medizinischen Messgeräten sprach das BMWi zunächst auch bei den übrigen Messgeräten von „messtechnischen Kontrollen“.

Gleichwohl betrachtet das BMWi die messtechnische Kontrolle von verwendeten Messgeräten als Konformitätsbewertung. Nur so könne gewährleistet werden, dass das gesetzliche Messwesen als einheitliches System gestaltet werde. Blicke die gesamte Nacheichung, demnach auch die messtechnische Kontrolle als ein Teil der Nacheichung, staatliche Tätigkeit, dann existierten in Deutschland zwei nicht konsistente Systeme: die Konformitätsbewertung von Messgeräten als Voraussetzung zum Inverkehrbringen als privatrechtliche Tätigkeit und die Konformitätsbewertung in Form einer messtechnischen Prüfung und Teil der Nacheichung als staatliche Tätigkeit. Dies sei politisch und wirtschaftlich unbefriedigend und schalte jeglichen Wettbewerb aus.

Mit der Beschränkung auf die messtechnischen Kontrollen bei der Übertragung an Private ist das BMWi im Übrigen abgerückt von einer Position, die noch in einer ersten Fassung des Eckpunktepapiers¹³¹ enthalten ist und besagt, dass die Nacheichung komplett als Konformitätsbewertung interpretiert werden kann. Allerdings wird im Anhörungspapier (siehe Fußnote 130) in der Phase der Verwendung von Messgeräten wieder davon ausgegangen, dass die Nacheichung hoheitliche Elemente habe und andere, z.B. die Konformitätsbewertung, die von privaten Stellen ausgeführt werden könnten. Eine genaue Abgrenzung zu den Überwachungsaufgaben erfolgt nicht.

Die Übertragung von messtechnischen Aufgaben im Bereich der Nacheichung auf Private bedeutet eine echte materielle Privatisierung. Die Staatlich anerkannten Prüfstellen, u. a. verantwortlich für die Nacheichung von Verbrauchszählern für Gas, Wasser, Wärme und Elektrizität, haben zwar private Träger, sind aber bisher beliehen (funktionale Privatisierung). Sie müssen

¹³¹ BMWi, II D – Sonder, II D 3 – 42 04 01/1, Eckpunkte für eine Neuordnung des Mess- und Eichwesens, Entwurf, Stand 13. Oktober 2006.

sich, wenn sie weiterhin Prüfaufgaben wahrnehmen wollen, zu akkreditierungsfähigen Kontrolldiensten umwandeln. Dabei können bei Messgeräten mit besonders hohen Anforderungen Unabhängigkeitskriterien zur Anwendung kommen, wie sie bereits für Benannte Stellen gelten (siehe Fußnote 67, Trennung von Herstellern, Instandsetzern und Versorgungsunternehmen). Das wäre das Ende für eine Reihe von Staatlich anerkannten Prüfstellen, die sich aus den verschiedensten Gründen nicht rentabel von ihren Trägerunternehmen abspalten können. Deshalb zeigt sich das BMWi im Rahmen seines Konzepts über abgestufte Anforderungen auch bei den Konformitätsverfahren offen für modifizierte Anforderungen an die Unabhängigkeit messtechnischer Kontrolldienste, wie sie beispielsweise für Inspektionsstellen des Typs B oder C nach EN ISO/IEC 17020¹³² bzw. sogenannte „second parties“ gelten (nur organisatorische Trennung bzw. Trennung von Zuständigkeiten). Diese Stellen könnten dann in Bereichen mit höheren, aber nicht mit höchsten Anforderungen an die Messgeräte tätig werden.

In Bereichen mit höchsten Anforderungen an die Konformitätsbewertung dürften nur unabhängige Drittstellen agieren.

Marktüberwachung und Meldepflicht

Das BMWi hatte in seinem Eckpunktepapier ursprünglich akzeptiert, dass eine generelle Meldepflicht zur Stärkung der Marktüberwachung beim Inverkehrbringen von Messgeräten beiträgt. In der geltenden Eichordnung ist eine solche Pflicht noch nicht vorgesehen, so dass daraus erhebliche aktuelle Probleme für eine effektive Marktüberwachung folgen. Dies war Widerständen innerhalb des BMWi geschuldet, weil die Meldepflicht als zusätzliche Pflicht für die Unternehmen interpretiert wurde, die in Zeiten des Bürokratieabbaus nicht in die Landschaft passen würde.

Nun schwächt das BMWi seine bisherigen Aussagen zur Meldepflicht wieder ab. Zunächst soll analysiert werden, welche Informationen die Marktüberwachungsbehörden überhaupt benötigen und ob nicht auch andere, bereits vorhandene Quellen, z.B. Gewerbebeanmeldungen, zur Informationsbeschaffung genutzt werden können.

Eichpflicht

Das größte Deregulierungspotenzial bieten Eichpflichten und Eichgültigkeitsdauer. Veränderungen auf diesem Gebiet waren auch im klassischen Eichwesen üblich. Hier bestehen jedoch bei Veränderungen die größten Risiken für den Verbraucherschutz bzw. die Schutzziele des Eichwesens.

Das BMWi nennt in seinen Eckpunkten zunächst explizit als Deregulierungsmöglichkeiten:

- die Aufhebung der Eichpflicht bei Beziehungen zwischen gleich starken Partnern, wenn zwischen den Parteien den eichrechtlichen Vorgaben entsprechende und von den Behörden überwachte adäquate Regelungen abgeschlossen werden und
- die Flexibilisierung der Eichgültigkeitsdauer.

Im Anhörungspapier (siehe Fußnote 130) wird allgemeiner von der Möglichkeit differenzierter Anforderungen bei der Konformitätsbewertung je nach Bedeutung der Messung für die Schutzziele gesprochen (Bildung von Kategorien mit geringen, mit höheren und mit höchsten Anforderungen).

Beispiele einer ersten Kategorie mit eher geringen Anforderungen an die Konformitätsbewertung sollen u.a. die Beziehungen zwischen gleich starken Partnern, bei der Abrechnung leitungsgebundener Medien oder geschäftlicher Verkehr oberhalb bestimmter Übergabegrenzwer-

¹³² EN ISO/IEC 17020, Allgemeine Kriterien für den Betrieb von Stellen, die Inspektionen durchführen (ISO/IEC 17020:1998); Deutsche und Englische Fassung EN ISO/IEC 17020:2004, November 2004.

te sein. In diesem Fall wird der Verzicht auf eine externe Stelle angedacht, was im bisherigen Eichrecht der Aufhebung der Eichpflicht entspräche. Dies entspricht einem Vorschlag des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI)¹³³. Der VCI wollte die Eichpflicht im geschäftlichen Verkehr zwischen gleich bleibenden Partnern aufgehoben wissen, jedoch ohne den Zusatz „und gleich starken (Partnern)“. Im Interesse des Schutzes von kleinen und mittleren Unternehmen, die von großen Versorgungsunternehmen beliefert werden, wurde vom BMWi zunächst noch der Passus „gleich stark“ für die Charakterisierung der Partner ohne Eichpflicht gefordert. Nur wenn Wettbewerb auf den Märkten für Gas, Wasser, Elektrizität und Wärme in vollem Umfang und in jeder Region gewährleistet ist, könnte die Einschränkung entfallen. Diese Überlegung scheint nicht mehr gültig zu sein.

Im Übrigen basiert der Vorschlag vom Grundsatz auf einer Initiative des Bayerischen Landesamtes für Maß und Gewicht im Regulierungsausschuss des Bund-Länder-Ausschusses Gesetzliches Messwesen vom April 2004¹³⁴. Bayern machte in Anlehnung an die VCI-Position für eine künftige Regelung in etwa den jetzigen Vorschlag des BMWi:

„Messgeräte im geschäftlichen Verkehr sind von der Eichpflicht ausgenommen, wenn und solange

(1) geschäftlicher Verkehr zwischen vertraglich gebundenen und gleich bleibenden Partnern erfolgt, wobei keine der beiden Vertragsparteien Verbraucher* ist und

(2) die Partner vertraglich vereinbart freiwillig auf die Eichung verzichten.

* Verbraucher im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche Person, die ein Erzeugnis oder eine Dienstleistung für Zwecke kauft, die nicht im Zusammenhang mit ihrer kommerziellen oder beruflichen Tätigkeit stehen.“

Dieser als Systemwechsel im Eichrecht anzusehende Vorschlag wird nun modifiziert aufgegriffen und orientiert die Eichpflicht – jetzt die Höhe der Anforderungen an die Konformitätsbewertung - an ordnungspolitischen Kriterien zum Schutz der Endverbraucher, d.h. der Verbraucher im angegebenen Sinn des Zitats und der schwächeren Wirtschaftspartner bei Beziehungen zwischen Unternehmen.

Im Übrigen gibt es bei Elektrizitätszählern bereits heute Eichpflichtausnahmen oberhalb bestimmter Anschlusswerte für Strom- und Spannungswandler (Größtkundenmessungen). Gleichwohl setzen die Energieversorgungsunternehmen dort im Interesse der Rechtssicherheit freiwillig geeichte Zähler ein. Auch diese Möglichkeit greift das BMWi damit erneut auf.

Aus der Wirtschaft kommen weitere Einzelvorschläge zur völligen Aufhebung der Eichpflichten, so z. B. für Wegstreckenzähler in Mietfahrzeugen, bei denen sich der Mietpreis nach der zurückgelegten Fahrstrecke richtet oder auch zur Flexibilisierung der Eichpflicht (Taxameter, siehe Fußnote 149). Auf entsprechende parlamentarische Anfragen^{135,136} stellt die Bundesregierung in Aussicht, so, wie bei anderen Messgeräten auch, den Verzicht auf die Nacheichung zu prüfen und sich gegebenenfalls mit der Prüfung beim erstmaligen Inverkehrbringen zu begnügen. Dies entspräche einer Aufnahme in die erste Kategorie von Messgeräten mit eher geringen Anforderungen.

¹³³ Verband der Chemischen Industrie e.V., Fachvereinigung Chemieparcs/Chemiestandorte, Positionspapier zur Modernisierung des Eichrechts, 10. Dezember 2004.

¹³⁴ Bayerisches Landesamt für Maß und Gewicht, Regulierungsausschuss (RegA), Alternativer Vorschlag zum Anhang A einer neuen Eichordnung: Systematische Neuordnung der Eichpflichten, DOK RegA Nr. 3 vom 7. April 2004.

¹³⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/4358, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten ... und der Fraktion DIE LINKE „Betriebs- und Beschäftigungssituation im Taxigewerbe“, 21.02.2007.

¹³⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/4618, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten ... und der Fraktion der FDP, „Entwicklung der Rahmenbedingungen des Taxi- und Mietwagengewerbes“, 19.03.2007.

Eichgültigkeitsdauer („Prüffrequenzen“)

Für die Eichgültigkeitsdauer sind derzeit in der Regel feste Fristen nach technischen Kriterien vorgesehen. Für bestimmte Zählerarten (Verbrauchszähler für Elektrizität, Kaltwasser, Wärme, Gas) können bereits jetzt die Nacheichfristen verlängert werden, wenn die Messbeständigkeit durch Stichprobenprüfungen nachgewiesen wird.

Das BMWi will bei der Neuordnung für alle Messgeräte die Angemessenheit der Prüffristen bewerten. Bei modernen elektronischen Messgeräten könnten die Fristen flexibilisiert werden und allgemein bei Messgeräten in Abhängigkeit von den individuellen Funktionen sowie von der Mitwirkung des Verwenders bei der Kontrolle gegebenenfalls verlängert werden. Das BMWi sichert zu, den Verbraucherschutz auch dann zu gewährleisten.

Im Übrigen hat die Vollversammlung für das Eichwesen im November 2007 die Bildung einer Expertengruppe „Qualitäts-Monitoring“ beschlossen¹³⁷, die für Verbrauchszähler wissenschaftlich begründete Verfahren zur Verlängerung der Eichgültigkeit erarbeiten soll.

Technische Entwicklungen

Das BMWi betont, dass die Neuordnung neue technische Entwicklungen bei Messgeräten und vernetzten Systemen zu berücksichtigen hat. Es geht künftig verstärkt um richtiges Messen und nicht mehr nur um richtige Messgeräte. Das primäre Messgerät ist zwar entscheidend in einem Messsystem, die Prüfung muss sich jedoch auf das gesamte System bis zur Anzeige bzw. dem Ausdruck rechnungsrelevanter Daten einschließlich der Datenübertragung und -verarbeitung (Software) erstrecken.

Ein Beispiel für die Komplexität derartiger Systeme ist das so genannte „Smart Metering“ (intelligentes Messen) beim Energieverbrauch. Heute erhält ein Haushaltskunde einmal jährlich nach einer manuellen Zählerablesung seine Rechnung für die gesamte Verbrauchsmenge, ohne zu wissen, zu welcher Tageszeit beispielsweise sein Stromverbrauch besonders hoch oder niedrig ist. Die EU-Richtlinie über Energieeffizienz und Energiedienstleistungen¹³⁸ sieht vor, dass Endkunden zukünftig über ihren tatsächlichen Energieverbrauch und ihre individuelle Nutzungszeit zu informieren sind. Damit soll jeder Kunde seinen Energieverbrauch selbst steuern können. Die technologische Voraussetzung dafür schafft eine neue Generation elektronischer Haushaltszähler, die die gemessenen Daten regelmäßig über ein integriertes Kommunikationssystem an den Energielieferanten senden. Hinzu kommt die Integration dieser Systeme in die nachfolgenden Geschäftsprozesse bei Energieversorgern und Netzbetreibern. Die Bundesregierung flankiert die Umstellung des Zählerwesens durch die Förderung dieser neuen Techniken und durch eine vollständige Öffnung des Messwesens für Strom und Gas für Wettbewerb^{139, 140}.

¹³⁷ Beschluss der Vollversammlung für das Eichwesen, PTB, Braunschweig, November 2007.

¹³⁸ Richtlinie 2006/32/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/ EWG des Rates, Amtsblatt der Europäischen Union L 114/64. 27.4.2006.

¹³⁹ Evaluierungsbericht der Bundesregierung über Erfahrungen und Ergebnisse mit der Regulierung durch das Energiewirtschaftsgesetz, Bundestags-Drucksache 16/6532, Oktober 2007.

¹⁴⁰ Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan (EEAP) der Bundesregierung Deutschland gemäß EU-Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (2006/32/EG), vorgelegt durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Stand: 27. September 2007.

Liberalisierung des Messwesens in der Energiewirtschaft

Unter dem Begriff „Liberalisierung des Messwesens“ in der Energiewirtschaft ist die eben genannte vollständige Öffnung des Messwesens für Strom und Gas für den Wettbewerb zu verstehen.

Diese Liberalisierung des Messwesens kann durch Rechtsverordnung nach § 21b Absatz 3 des Energiewirtschaftsgesetzes (siehe Fußnote 70) insoweit erfolgen, dass auch Dritte für den Einbau, den Betrieb und die Wartung von Messeinrichtungen verantwortlich gemacht werden dürfen. Es wird auch ermöglicht, dass der Verbraucher sich seinen Messdienst selbst auswählt. Voraussetzung dafür ist, dass der neue Messstellenbetreiber einen einwandfreien und den eichrechtlichen Vorschriften entsprechenden Betrieb gewährleistet. Eine Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes liegt inzwischen vor und wurde vom Bundestag am 6. März 2008 beraten und an die zuständigen Ausschüsse überwiesen¹⁴¹.

Damit kann die Zuständigkeit auf eine Vielzahl von Messdiensten verteilt werden. Diese Messdienste stellen ein zusätzliches Glied in der Kette Erzeuger – Transport – Messung – Abrechnung dar, so dass der Weg abrechnungsrelevanter Daten über mehrere, zur Sache vertraglich miteinander verbundener Partner läuft.

Bisher ist der Betreiber eines Energieversorgungsnetzes - unabhängig von gegebenenfalls wechselnden Stromlieferanten – der ständige Ansprechpartner des Stromkunden, so beispielsweise für die Richtigkeit des geeichten Elektrizitätszählers und des verwendeten Abrechnungszählwertes. Die Netzbetreiber sind aber auch Ansprechpartner für Überwachungsmaßnahmen der Eichbehörden. Sie sind die Verwender der Messgeräte. Diese Zuständigkeiten werden nun auf mehrere Unternehmen aufgeteilt.

In einer zusätzlichen Rechtsverordnung (Messzugangsverordnung) werden die Verantwortlichkeiten für Messstellenbetrieb und Messung geregelt. Der Entwurf der Verordnung befindet sich derzeit (April 2008) in der Ressortabstimmung unter Verantwortung des BMWi.

Finanzielle Beteiligung der Wirtschaft an der metrologischen Überwachung

Das BMWi bleibt zunächst noch eine definitive Erklärung schuldig, in welcher Form und auf welcher Rechtsgrundlage die Wirtschaft zu einer finanziellen Beteiligung an der metrologischen Überwachung veranlasst werden kann. Dass die Länder auf den Kosten für die Marktüberwachung sitzen bleiben werden, hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP nicht abgestritten (siehe Fußnote 126):

Die Bundesländer weisen allerdings vielfach darauf hin, dass durch die Übertragung von bisher gebührenfähigen Aufgaben auf Private einerseits Einnahmen entfallen werden, andererseits aber nichtgebührenfähige Überwachungsaufgaben bei den Behörden verbleiben, die diese in der Praxis mit gebührenfähigen Aufgaben wie z. B. der Nacheichung kombinieren konnten. Insbesondere die von der Europäischen Messgeräte-Richtlinie geforderte effiziente nationale Marktüberwachung zur Aufrechterhaltung des Verbraucherschutzes in Verbindung mit technisch komplizierteren Messgeräten und -systemen erfordert bei den Behörden qualifiziertes Personal, das nach dem Entfall von Gebühren dann vollständig aus den Länderhaushalten zu finanzieren wäre.

Die Metrologische Überwachung¹⁴² umfasst

¹⁴¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/8306, Gesetz zur Öffnung des Messwesens bei Strom und Gas für Wettbewerb, 28.2.2008.

¹⁴² Gesetzliches Messwesen – Allgemeine Regelungen (GM-AR), Verwaltungsvorschrift, Oktober 2004.

- die Marktüberwachung, d.h. die Überprüfung der Konformität von in Verkehr gebrachten Messgeräten mit den Bestimmungen der entsprechenden europäischen Richtlinien und nationalen gesetzlichen Vorschriften, und
- die Überwachung verwendeter Messgeräte, wozu auch die Nacheichung und – zumindest bisher - als Teil der Nacheichung die messtechnische Prüfung sowie sonstige Überwachungsmaßnahmen gehören (Anwendung von Maßeinheiten, richtige Verwendung der Messgeräte usw.).

Alle Aufgaben der metrologischen Überwachung - mit Ausnahme der messtechnischen Kontrollen/Prüfungen im Fall ihrer Übertragung an private Konformitätsbewertungsstellen - erfolgen durch die Eichbehörden. Die Überwachung der Verwender ist nicht gebührenfähig, selbst der nach Privatisierung der messtechnischen Kontrollen bei den Eichbehörden verbleibende Teil der Nacheichung. Wenn die privaten Prüfdienste akkreditiert werden sollten, würden die damit verbundenen Gebühren der vorgesehenen zentralen Akkreditierungsstelle zufallen. Auf diesen Einnahmeposten geht das BMWi nicht ein.

Das BMWi will den Ländern zur Finanzierung der Marktüberwachung zusätzliche Quellen erschließen.

Eine Überlegung ist, die beim erstmaligen Inverkehrbringen von Messgeräten tätigen Konformitätsbewertungsstellen finanziell an der Überwachung zu beteiligen. Für die Konformitätsbewertungsstellen ist eine Information über das Verhalten der Messgeräte bei ihrer Verwendung wichtig und geboten, weil daraus Rückschlüsse für die Qualität der ursprünglichen Konformitätsbewertung gezogen werden könnten. Eine Verpflichtung nationaler Stellen zu einer solchen Beteiligung wäre aber problematisch, weil sie dann zumindest im harmonisierten Bereich gegenüber Benannten Stellen anderer Länder höhere Kosten hätten. Damit käme nur ein freiwilliger Beitrag in Frage. Ganz davon abgesehen, dass auch diese Einnahmen der zentralen Akkreditierungsstelle zufließen müssten.

Eine andere Überlegung des BMWi ist, die Kosten der Marktüberwachung bei festgestellten Verstößen von den Betroffenen tragen zu lassen. Die neue Verordnung zu Akkreditierung und Marktüberwachung fordert von den Mitgliedsstaaten, dass sie wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen gegen Verstöße festlegen (Artikel 41 der Verordnung, siehe Fußnote 9). Gleichwohl ließe sich damit nur ein geringer Teil des Aufwandes für Marktüberwachungsmaßnahmen refinanzieren.

Arbeitsteilung zwischen den Ländern und Unterstützung durch die PTB

Die Eichbehörden der Länder haben bei konsequenter Umsetzung der Eckpunkte in Zukunft vorrangig Überwachungsaufgaben (Marktüberwachung und Überwachung verwendeter Messgeräte).

Unabhängig davon, in welchem Umfang die Eichbehörden dazu noch eigene Prüfkapazitäten vorhalten müssen, werden sich die fachlichen Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Überwachungsaufgaben ändern. Gefordert sein werden die höheren Qualifikationen, da sonst die immer komplexeren und komplizierter werdenden Messgeräte und Messsysteme nicht mehr kompetent überwacht werden können. Deshalb ist eine Arbeitsteilung zwischen den Ländern unumgänglich, beispielsweise die Bildung von Kompetenzzentren für bestimmte Messgerätearten, damit nicht jedes Bundesland Kompetenzen für alle eichpflichtigen Messgeräte vorhalten muss.

Da die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) für alle Messgerätearten derzeit noch die höchste Kompetenz hat, muss ihre Mitwirkung bei schwierigen Fragen entsprechend geregelt werden.

2.3 Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen zum Eckpunktepapier

Die Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen (AGME) – das Koordinierungsorgan der Eichaufsichtsbehörden der Bundesländer - hat mit einem Positionspapier¹⁴³ im November 2006 zu den Eckpunkten des BMWi Stellung bezogen. Nicht berücksichtigt konnte die AGME zu diesem Zeitpunkt die Konkretisierungen des Anhörungspapiers.

Zunächst bedauert die AGME, dass das BMWi offenbar die alleinige Zuständigkeit für das Messwesen nach der Föderalismusreform I dazu genutzt hat, den nächsten Schritt bei der Novellierung des Eichrechts ohne Konsultation mit den betroffenen Ländern und Behörden zu gehen.

Die oberen Eichbehörden der Länder begrüßen im Einzelnen

- den beabsichtigten Wandel im Eichrecht durch Deregulierungen wie die Ausweitung von Eichpflichtausnahmen und eine Stufung der Privatisierung nach ordnungspolitischen Kriterien, jeweils unter Beibehaltung des erforderlichen Schutzniveaus,
- den Vorschlag, die Ersteichung aller Messgeräte generell durch Konformitätsbewertungen zu ersetzen,
- den Vorschlag, die Marktaufsicht durch Einführung einer Anzeigepflicht der in Verkehr gebrachten Messgeräte zu stärken (dieser Vorschlag ist im Anhörungspapier inzwischen relativiert worden) und
- die Beibehaltung der Nacheichpflicht (jetzt müsste man sagen: Anwendung höchster Anforderungen bei der Konformitätsbewertung) in Bereichen des öffentlichen Interesses und zwischen unterschiedlich starken Wirtschaftspartnern.

Die Eichbehörden sehen jedoch im Gegensatz zum BMWi keinen Zusammenhang zwischen dem Neuen Konzept der Europäischen Union und der Privatisierung der Nacheichung in Deutschland. Die Länder interpretieren die Nacheichung in Auslegung der Messgeräte richtlinie sogar als Teil der Marktüberwachung, die eine Privatisierung ausschließen würde.

Die Länder mahnen im Zusammenhang mit der beabsichtigten Privatisierung der Nacheichung folgendes an:

- Die Privatisierung der Nacheichung muss in Stufen so erfolgen, dass die finanziellen Möglichkeiten der Länder berücksichtigt werden, Planungssicherheit über die Jahre besteht und die Vorgehensweise Akzeptanz bei allen Beteiligten genießt.
- Der Bund muss die nachteiligen Auswirkungen der Privatisierung der Nacheichungen auf die Länderhaushalte ausgleichen. Die Länderbehörden sehen keine politischen Möglichkeiten für den Vorschlag des BMWi, die Wirtschaft an der staatlichen Überwachung finanziell zu beteiligen.
- Die Länder bezweifeln, ob es überhaupt ein Interesse der Wirtschaft gibt, die Nacheichung in dem Umfang abzulösen, wie er derzeit von den Eichbehörden wahrgenommen wird. Bisher habe nur die Waagenindustrie Interesse für ein Arbeitspaket Wartung, Reparatur und Prüfung bekundet. Diese Koppelung von Instandsetzung und Nacheichung ist wegen des inhärenten Interessenkonflikts nicht akzeptabel.

¹⁴³ Positionspapier zum Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie - BMWi - vom 21.11.2006, Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen, 16. April 2007, dazu Anlage: Beschlussvorschlag der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen (AGME) für den Bund-Länderausschuss Gesetzliches Messwesen (BLA).

- Die Länder erwarten eine höhere Kostenbelastung der Messgeräteanwender nach einer Privatisierung.
- Die Länder schlagen vor, bei der Privatisierung das bewährte Modell der Staatlich anerkannten Prüfstellen zu nutzen. Sie erwarten vom Akkreditierungsmodell eher eine Zunahme des bürokratischen Aufwandes, die bisherige staatliche Bürokratie wird durch eine voraussichtlich teurere private Akkreditierungsbürokratie ersetzt.
- Die Länder erwarten von einer Privatisierung der Nacheichung einen negativen Einfluss auf den Rechtsfrieden beim Handel mit messbaren Gütern, da der staatliche Ordnungsfaktor entfällt.
- Die Länder vermissen eine gesicherte Aussage über den Wertgewinn des Systemwandels für Wirtschaft, Verbraucher und Staat.

In die weitere Privatisierungsdiskussion sollen nach Meinung der AGME kleine und mittlere Unternehmen aus dem Bereich des Handels mit messbaren Gütern und die Vertreter des Verbraucherschutzes einbezogen werden. Weiterhin möge das BMWi die Eichbehörden in die weiteren Arbeiten zur Neuordnung verbindlich und nicht nur informell einbeziehen.

Mit dieser Stellungnahme stützen die Länder alle Vorschläge zum Inverkehrbringen und zur Marktüberwachung neuer Messgeräte, mahnen jedoch eine gründliche Vorbereitung der Übertragung weiterer Aufgaben auf Private an.

Die Stellungnahme widerspiegelt die große Sorge der Eichbehörden der Länder, dass der Systemwechsel die Eichbehörden existenziell gefährdet, ohne dass ein privat organisiertes System die gleichen Schutzziele erreichen kann.

Die Länder fürchten, die Kosten der nicht gebührenfähigen Marktüberwachung völlig allein tragen zu müssen, von einem zusätzlichen Engagement des Bundes ist keine Rede. Ohne entsprechende finanzielle und personelle Ausstattung der Behörden wird auf Dauer keine effektive metrologische Überwachung gewährleistet sein. Dazu gibt es genügend schlechte Erfahrungen aus anderen Bereichen der staatlichen Aufsicht.

2.4 Vorschläge aus der Wirtschaft zur Neuordnung

Bisher hat das Eckpunktepapier des BMWi zur Neuordnung des Mess- und Eichwesens keine große Resonanz in der Wirtschaft gefunden, weil es offiziell ausschließlich an die Wirtschaftsminister- und Senatoren der Länder verschickt wurde. Gleichwohl hat die Wirtschaft den Prozess der beabsichtigten Neuordnung bis Anfang 2006 mit Interesse begleitet, weil zu diesem Zeitpunkt bereits Entwürfe eines neuen Eichgesetzes und einer neuen Eichordnung im Umlauf waren.

Derzeit liegt eine ausführliche Stellungnahme der Waagenindustrie vor¹⁴⁴. Das Interesse der Waagenindustrie ist verständlich, werden doch jährlich etwa 350 000 Waagen geeicht.

Dagegen gibt es vereinzelt sogar massive Einwände gegen die Privatisierung von kleinen und mittleren Unternehmen, die eichpflichtige Messgeräte produzieren (z.B. von der Firma Semmler GmbH TachoControl¹⁴⁵). Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) fürchten, dass es bei einer Privatisierung der Nacheichungen zu einem für KMU nachteiligen Wettbewerb kommen wird. Während die staatliche Nacheichung in allen Regionen sicher gestellt ist und für die Unternehmen langfristig planbare Gebühren anfallen, werden sich bei der Privatisierung vorrangig große

¹⁴⁴ VDMA-Positionspapier „Übertragung von messtechnischen Kontrollen (MTK) auf Private Dienste (PD)“, Oktober 2004, VDMA, Fachverband Waagen.

¹⁴⁵ Ralf Semmler, Auswirkungen der Privatisierung des Eichwesens auf den Mittelstand in Deutschland, Göppingen, 23.10.2007, Semmler GmbH TachoControl, 73037 Göppingen, <http://www.tachocontrol.de/cms/main/>

Unternehmen der Prüfdienste bemächtigen, den Markt unter sich aufteilen, kleinen Wettbewerbern keine Chance lassen und die Preise bestimmen.

Waagenindustrie

Der Verband der deutschen Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA), Fachverband Waagen, schlug im Jahre 2004 vor (siehe Fußnote 144), bei Waagen die messtechnischen Kontrollen bzw. die Nacheichung von Waagen auf private Dienste zu übertragen. Der Fachverband ist der Meinung, dass nach Wegfall der staatlichen Zulassung und Ersteichung durch privat rechtlich organisierte Konformitätsbewertung bei nichtselbsttätigen Waagen gemäß europäischer Waagenrichtlinie genauso auch bei messtechnischen Kontrollen zu verfahren sei. Der Vorteil der Privatisierung dieser Aufgabe für die Industrie läge in einer stärkeren Kundenbindung und der damit verbundenen indirekten Wertschöpfung¹⁴⁶.

Im Detail wird folgendes vorgeschlagen:

- Die Privaten Dienste werden als akkreditierte Stellen unter Einhaltung der einschlägigen Normen (DIN ISO IEC 17025¹⁴⁷) unter Aufsicht der Landeseichbehörden tätig. Die Beleihung als Alternative wird ausgeschlossen, sie sei „anachronistisch“.
- Zur Vermeidung von Doppelaufwand darf auch eine herstellernahe Serviceorganisation als Privater Dienst akkreditiert und tätig werden. Um das Argument des damit verletzten Vier-Augen-Prinzips zu entkräften, sollen
 - der Private Dienst im Rahmen der Akkreditierung Unabhängigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde nachweisen und
 - sich regelmäßigen und unangemeldeten Überwachungsmaßnahmen stellen.

Als Modell wird auf die Kalibrierlaboratorien des Deutschen Kalibrierdienstes (DKD) verwiesen, wo ebenfalls herstellernahe Laboratorien existieren. Weiterhin werden in Österreich, Frankreich und Italien derartige Private Dienste bei Serviceorganisationen der Hersteller zugelassen.

Der VDMA unterstützt die Anmeldepflicht von in Verkehr gebrachten Messmitteln.

Zur Finanzierung der Überwachung schlägt der VDMA folgende Quellen vor:

- Erheben einer Gebühr für den Betrieb von Messgeräten im gesetzlichen Messwesen – ähnlich dem GEMA-Modell – (z.B. als Gebührenmarke).
- Erheben einer staatlich festgelegten Gebühr durch die Privaten Dienste und Abführung an die zuständigen Landeseichbehörden.
- Abführen der Kosten für die Akkreditierung und die Überwachung der akkreditierten Prüfdienste an die Landeseichbehörden und
- Vereinnahmung der Bußgelder im Rahmen der Überwachung.

Die Waagenindustrie ist jedoch nur dann an der Übernahme der messtechnischen Kontrollen interessiert, wenn sie diese mit den Instandhaltungs- und Serviceleistungen verbinden kann.

Dieser Vorschlag zur Bildung herstellernahe Serviceorganisationen mit der Befugnis zur Nacheichung bzw. zu messtechnischen Kontrollen wurde bereits in der Vergangenheit zwischen dem Fachverband Waagen des VDMA und dem BMWi, der PTB und Vertretern der Eichbehörden intensiv diskutiert.

¹⁴⁶Gewerkschaft Mess- und Eichwesen, Bund der technischen Eichbeamten, Angestellten und Arbeiter (BTE), Informationen zum Eichwesen, 1/2007, S. 4.

¹⁴⁷DIN EN ISO/IEC 17025, Allgemeine Anforderungen an die Kompetenz von Prüf- und Kalibrierlaboratorien, DIN, August 2005.

Dem Vorschlag wurde bisher definitiv nicht zugestimmt. Wichtigster Grund für die Ablehnung war, dass auch für diese möglichen Stellen die allgemeinen Unabhängigkeitskriterien für Konformitätsbewertungsstellen gelten. Diese und auch die Anforderungen an Drittstellen nach den Normen der Konformitätsbewertung und Akkreditierung ließen es nicht zu, dass Prüfung und Instandhaltung oder Wartung oder Prüfung und Herstellung in einer Einrichtung ausgeführt werden. So bestimmt EN ISO/IEC 17025 (siehe Fußnote 147), dass eine Drittstelle „unparteiisch ist und die Stelle und ihr Personal frei von jeglichen unzulässigen kommerziellen, finanziellen und sonstigen Einflüssen ist, die ihr technisches Urteil beeinträchtigen könnten. Sie sollte sich nicht mit Tätigkeiten befassen, die das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Beurteilung und in die Integrität bezüglich seiner Prüf- oder Kalibriertätigkeit gefährden könnten“.

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP (siehe Fußnote 126) bestärkt die Bundesregierung ihre bisherige Position in diesem Zusammenhang:

Diese Pflicht (die Pflicht zur Nacheichung nach erfolgter Reparatur) besteht unabhängig vom Bestehen von Wartungsverträgen. Grund hierfür ist, dass zum Schutz des Verbrauchers und des fairen Wettbewerbs eine unabhängige Stelle die Übereinstimmung verwendeter Messgeräte mit den gesetzlichen Vorgaben zu prüfen hat. Hinzu kommt, dass die Nacheichung in der Praxis über eine messtechnische Prüfung des Messgerätes hinausgeht, in dem sie auch die Überwachung des Messgeräteverwenders z. B. im Hinblick auf mögliche Manipulationen und der richtigen Messgeräteverwendung einschließt; diese Aufgaben können von vertraglich gebundenen Wartungsunternehmen nicht wahrgenommen werden.

Nun aber könnte das BMWi mit seinem Anhörungspapier die Diskussion erneut eröffnen, in dem für bestimmte Konformitätsbewertungsstellen auch der Status der „*second party*“, d.h. ohne strenge Unabhängigkeit von Herstellung, Wartung und Produktion möglich ist.

Schließlich verlangen die Schweiz und Österreich für ihre (Nach-)Eichstellen keine institutionelle Trennung der Prüfstelle von der Instandsetzung, obwohl sich diese Länder auf die gleiche Norm berufen.

3. Verbraucherpolitische Bewertung des BMWi-Konzepts zur Neuordnung

Zur Übertragung des Neuen Konzepts beim Inverkehrbringen auf alle eichpflichtigen Messgeräte

Eine Ausweitung des Neuen Konzeptes auf das Inverkehrbringen auch der nur national zu regelnden Messgeräte ist aus verbraucherpolitischer Sicht europarechtlich nicht erforderlich und überflüssig. Es sollten zunächst die Erfahrungen mit der Messgeräte-Richtlinie abgewartet und darauf aufbauend, Konzepte für die Zukunft entwickelt werden. Schließlich sind selbst im Bereich der Messgeräte-Richtlinie noch nicht alle notwendigen Instrumente und Strukturen aufgebaut, z. B. für eine effiziente Marktüberwachung.

Weder die Schweiz noch Österreich sind diesen Weg gegangen. Auch die Erfahrungen mit der Medizinprodukte-Richtlinie und mit der Richtlinie für nichtselbsttätige Waagen sprechen dafür, die Vor- und Nachteile des Systems vor einer Ausweitung weiter zu analysieren. Dazu gehören beispielsweise die finanziellen und organisatorischen Auswirkungen des Wegfalls der Ersteichungen bei gleichzeitiger Erweiterung der Überwachungsaufgaben bei den Eichbehörden, die Erfahrungen mit den verschiedenen Modulen der Konformitätsbewertung und das notwendige Engagement der Benannten Stellen, die Gestaltung der Marktüberwachung und der Umgang mit Nichtkonformitäten.

Vor weiteren Entscheidungen ist nach Anwendungsbereich und Messgeräteart zu analysieren, ob und wie das Schutzniveau der Verbraucher beeinflusst wird.

Das Neue Konzept steht und fällt mit der Marktüberwachung. Solange nicht geklärt ist, ob die Eichbehörden im Vollzug finanziell, materiell und personell in der Lage sind bzw. in die Lage versetzt werden, eine kompetente Marktüberwachung auszuüben, dürfen auf diesem Gebiet keine Veränderungen festgeschrieben werden. Dabei wären auch neue institutionelle Modelle einer ländergetragenen Marktüberwachung in die Überlegungen einzubeziehen (siehe Abschnitt III, Punkt 2.2.2.).

Zwar beträfe die Ausweitung nicht mehr die Masse der eichpflichtigen Messgeräte. Doch gehören dazu Messbehälter, Reifendruckmessgeräte, verschiedene Dichtemessgeräte, Feuchtemessgeräte, technische Thermometer, Fahrtenschreiber, Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen, um nur einige Messgerätearten zu nennen. Eben deshalb besteht auch kein erkennbarer Vorteil für die Wirtschaft insgesamt. Auch dürfte mit den zuständigen Ressorts zu klären sein, ob z. B. Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen, deren Messergebnisse Grundlage für ein Bußgeldverfahren sein können, über private Stellen und ohne staatliche Kontrolle jedes einzelnen Gerätes auf den Markt gelangen sollen.

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) darf keine weiteren Einschränkungen ihrer prüftechnischen und personellen Kapazitäten in den zuständigen Laboratorien vornehmen. Dies gilt unabhängig davon, ob nationale Zulassung und Ersteichung für diese Messgeräte erhalten bleiben oder die PTB und die Eichbehörden Akteure im System privatwirtschaftlicher Konformitätsbewertung werden. Bereits jetzt gibt es Beschwerden aus der Wirtschaft über zu lange Bearbeitungszeiten von Zulassungsanträgen.

Das aus dem Neuen Konzept stammende Rechtskonstrukt der Vermutungswirkung von Normen soll auch in den Bereich der nur national zu regelnden Messgeräte übertragen werden.

Dieses Konstrukt entspricht im derzeitigen Eichrecht nicht dem Verhältnis zwischen Eichgesetz und Eichordnung und beispielsweise der spezifischen PTB-Anforderungen für einzelne Messgerätearten (siehe dazu die Ausführungen im Abschnitt I). Rechtlich verbindlich sind Eichgesetz und Eichordnung, während PTB-Anforderungen „Anerkannte Regeln der Technik“ sind. Entsprechend der Definition des Bundesverfassungsgerichts (siehe Fußnote 15) haben solche Regeln einen hohen Verbindlichkeitsgrad und ihre Einhaltung schützt vor dem Vorwurf, nicht alles für richtige und zuverlässige Messgeräte getan zu haben. Eine Überwachung der richtigen Verwendung von Messgeräten würde zur Farce, wenn sie sich nicht an verbindliche Regeln halten kann.

Deshalb ist nicht einzusehen, warum hier das Rechtskonstrukt der Vermutungswirkung von technischen Spezifikationen eingeführt werden soll.

Zur Übertragung messtechnischer Kontrollen/Prüfungen auf private Konformitätsbewertungsstellen

Das Neue Konzept der Europäischen Union bezieht sich ausschließlich auf das Inverkehrbringen von Produkten und dient dem freien Warenverkehr innerhalb des europäischen Binnenmarktes. Es ist in der Union nicht beabsichtigt, das Neue Konzept auch auf die nationalen Regelungen zur Überwachung von Produkten bei ihrer Verwendung auszudehnen. Den Mitgliedstaaten der Europäischen Union steht es frei, für die Verwendung von Messgeräten eigene nationale Regelungen zu treffen.

Das Neue Konzept bietet deshalb keine Argumentationsgrundlage für die Forderung nach privaten Konformitätsbewertungsstellen für messtechnische Kontrollen von verwendeten Messgerä-

ten. Damit bestünde die Möglichkeit, im Bereich der Überwachung verwendeter Messgeräte die staatliche Nacheichung bestehen zu lassen.

Das BMWi argumentiert zusätzlich mit der bis Ende 2009 in den Mitgliedsstaaten umzusetzenden Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union¹⁴⁸. So bestünde bei einer weiteren Monopolisierung der messtechnischen Kontrollen innerhalb der Nacheichung beim Staat die Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission. Diese Argumentation ist nicht zutreffend. Die Richtlinie gilt nur für Dienstleistungen, die den Charakter einer selbständigen wirtschaftlichen Tätigkeit haben und in der Regel gegen Entgelt erbracht werden. Nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, vor allen Dingen aber mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbundene Tätigkeiten unterfallen nicht der Richtlinie.

Die Richtlinie soll u. a. jedem Dienstleistungserbringer in den Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit erleichtern. Sie soll aber nicht gewährleisten, dass er in einem Mitgliedstaat, in dem die betreffende Dienstleistung aus übergeordneten Gründen (Allgemeinwohl, Daseinsvorsorge) staatlichen Stellen vorbehalten ist, diese dann auch dort ausüben darf. Hier ist der Erwägungsgrund (8) der Richtlinie von Bedeutung, welcher formuliert, dass "die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Niederlassungsfreiheit nur insoweit Anwendung finden sollten, als die betreffenden Tätigkeiten dem Wettbewerb offen stehen, so dass sie die Mitgliedstaaten weder verpflichten, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu liberalisieren, noch öffentliche Einrichtungen, die solche Dienstleistungen anbieten, zu privatisieren, noch bestehende Monopole für andere Tätigkeiten oder bestimmte Vertriebsdienste abzuschaffen". Entscheidet sich ein Mitgliedstaat mithin, die Nacheichung als Teil der staatlichen Überwachung durchzuführen, so stellt diese Leistung keine Dienstleistung im Sinne der Richtlinie dar. Sicherlich muss man auch Entscheidungsgründe des EuGH mit heranziehen, aber kostendeckende Gebühren für die Nacheichung sind nicht als wirtschaftliche Gegenleistung anzusehen (das hat immer etwas mit Gewinnerzielung zu tun). Wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorliegen, wozu nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auch der Schutz der Verbraucher (s. dazu auch Artikel 4 Ziffer 8 der Richtlinie) zählt, dann kann kein Verstoß gegen europäisches Recht erfolgen, wenn die Nacheichung aus einem dieser Gründe staatlichen Stellen vorbehalten bleibt.

Damit ist die Nacheichung auf der Grundlage eines Gesetzes keine Dienstleistung im Sinne der Richtlinie. Sehr wohl würde die Richtlinie für die Tätigkeit der privaten Konformitätsbewertungsstellen (Kontrolldienste) gelten, so dass dieser Markt europaweit geöffnet wäre.

Aus verbraucherpolitischer Sicht bringt eine Privatisierung der Nacheichung oder von Teilen der Nacheichung keine Vorteile. Abgesehen von den sonstigen negativen Auswirkungen auf die Verbraucher wäre sie nur bei einer finanziell und personell gesicherten Überwachung der Privaten durch die Eichbehörden der Länder zu akzeptieren. Das ist, wie die Beispiele aus der Lebensmittelüberwachung und anderen Bereichen zeigen, eine unrealistische Erwartung. Außerdem sollen dabei gar nicht die Eichbehörden, sondern die zentrale Akkreditierungsstelle als zusätzliche Institution zum Zuge kommen, was keinesfalls ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren sein dürfte.

Bezeichnend ist, um welchen Preis das Nacheichen durch die Eichbehörden selbst aufgegeben werden soll. Im Jahre 2006 hatten alle 14 Eichbehörden zusammen Ausgaben in Höhe von 86,8 Mio. Euro und Gebühreneinnahmen von 73,9 Mio. Euro; sie erhielten Zuschüsse aus den Landeshaushalten in Höhe von 12,9 Mio. Euro. Die Gesamtausgaben der Länder betragen dagegen 2006 rund 257 Mrd. Euro, das sind 3.104 Euro je Einwohner. Damit gibt jeder Bundesbürger zur Gewährleistung eines funktionierenden Eichwesens – ohne das Gebührenvolumen der Staatlich anerkannten Prüfstellen - jährlich 1,06 Euro aus.

¹⁴⁸ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376/36 vom 27.12.2006.

Es ist vorzusehen, dass aus gesamtgesellschaftlicher Sicht die Wirtschaft die Nacheichungen bzw. messtechnischen Kontrollen nicht für den gleichen Preis wie die Eichbehörden erbringen wird. Denn der Verbraucher zahlt mehrfach: direkt die Gebühr des privaten Prüfdienstes, indirekt die Aufwendungen der zentralen Akkreditierungsstelle für Akkreditierung und Überwachung des Prüfdienstes und die Verwendungsüberwachung durch die Eichbehörden über Steuern.

Im Übrigen würde es sich dabei weder um eine Deregulierung handeln (Privatisierung von staatlichen Aufgaben führt bekanntlich zu erhöhtem Regulierungsbedarf, siehe Abschnitt III) noch um eine Maßnahme zur Entlastung der Länderhaushalte.

Selbst wenn man annimmt, dass die Eichbehörden mit ihren derzeitigen Gebühreneinnahmen ausschließlich die gebührenpflichtigen Leistungen (z. B. den Aufwand für die Eichungen und die Überwachung der Prüfstellen) finanzieren, wären die Kosten für die Marktüberwachung und die sonstige Überwachung mit Sicherheit höher, als der derzeitige Zuschuss aus den Landeshaushalten.

Aus der Schweiz und Österreich sind zwar keine konkreten Zahlen für den Überwachungsaufwand der Eichbehörden bekannt, aber allein die in beiden Ländern für die Überwachung der privaten Eichstellen erlassenen Verordnungen, Leitlinien und organisatorischen Regelungen künden von dem erheblichen Kontrollaufwand in einem System mit privaten Diensten.

Zusammenfassend und vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem privatrechtlichen Inverkehrbringen von Medizinprodukten mit Messfunktionen und den privatrechtlich organisierten messtechnischen Kontrollen dieser Messgeräte bei ihrer Verwendung sollte die komplette Nacheichung bis zur Entwicklung tragfähiger Lösungen in der Zuständigkeit der Eichbehörden verbleiben.

Im Übrigen wirft das Konzept der Einschaltung privater akkreditierter Kontrolldienste eine Reihe weiterer Fragen auf:

- a. Organisatorische und verfahrenstechnische Abgrenzung der messtechnischen Kontrolle von den übrigen Aufgaben der Nacheichung und den sonstigen Überwachungsmaßnahmen.

Die von einem privaten Dienst auszuführende messtechnische Kontrolle dürfte analog der Praxis bei Medizinprodukten mit Messfunktionen die messtechnische Prüfung und eine Kennzeichnung beinhalten. Offen bleibt, wann und in welcher Weise die übrigen Aufgaben der Nacheichung und die sonstigen Überwachungsmaßnahmen von der Eichbehörde geleistet werden. Diese müssten parallel oder zumindest zeitnah nacheinander erfolgen, was weder als Deregulierung interpretiert werden kann noch kostengünstiger als die bisherige Nacheichung sein wird.

Zur Verdeutlichung der Frage hier eine Auflistung des derzeitigen Umfangs der Nacheichung (fett hervorgehoben der mögliche Umfang der messtechnischen Kontrolle):

- die Beschaffenheitsprüfung (Prüfung der Übereinstimmung des Messgerätes mit den Anforderungen der Zulassung, jetzt der Konformitätsbewertung),
- **die messtechnische Prüfung (Einhaltung der Fehlergrenzen**, bei vernetzten Systemen die Prüfung der Systemkomponenten und deren Zusammenwirken sowie die richtige Weiterverarbeitung von Daten),
- die Sicherung gegen Eingriffe und
- die **Kennzeichnung des Messgeräts** (Stempelung).

Zur Nacheichung gehören weiterhin die Überwachung der richtigen Aufstellung des Messgeräts, seine richtige Verwendung, die Befähigung des Bedienpersonals, die Überprüfung auf eventuelle Manipulationen, auf Verwendung zugelassener Software; überprüft werden die Führung von Kontrollaufzeichnungen und die Einhaltung der Nacheichfristen. Zusätzlich werden gegebenenfalls Informationen gewonnen für notwendige Änderungen an der Bauart oder für Veränderung der Vorschriften.

- b. Form des Kompetenznachweises der Konformitätsbewertungsstellen in der Verwendungsüberwachung.

Entsprechend den Differenzierungsmöglichkeiten bei den Anforderungen an Messgeräte ist vorgesehen, bei geringen Anforderungen keine externe Konformitätsbewertungsstelle hinzuzuziehen. Ausreichend wäre in diesen Fällen ein internes Qualitätsmanagementsystem mit Dokumentationspflichten.

An allen anderen Fällen sind Konformitätsbewertungen vorgesehen. Nun wird eine Akkreditierung in der europäischen Messgeräte-richtlinie selbst für Benannte Stellen nicht unbedingt verlangt. Auch der künftige gemeinsame Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten (siehe Fußnote 10) schreibt eine Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen nicht zwingend vor, zur Benennung sind nur in etwa analoge Kriterien durch die Stellen zu gewährleisten.

Zum Kompetenznachweis der Konformitätsbewertungsstellen sieht das BMWi gleichwohl generell eine Akkreditierung vor, so wie das auch bei Benannten Stellen zur Konformitätsbewertung für das Inverkehrbringen von Messgeräten der Fall ist. Die Anforderungen an die Konformitätsbewertung sollen je nach Bedeutung der Messung für die Schutzziele differenziert werden (unterschiedliche „Gefährdungsintensität“).

Staatlich anerkannte Prüfstellen sollen weiterhin tätig bleiben dürfen, zwar nicht mehr als beliehene Prüfstellen, sondern als akkreditierte Konformitätsbewertungsstellen vom Charakter der „*second parties*“. Damit entfielen ein Teil der strengen Unabhängigkeitskriterien für diese Stellen. So stellt sich das BMWi vor, in diesem Bereich in größerem Umfang als bisher auf Stichprobenprüfungen zu orientieren. Nun eichen die Staatlich anerkannten Prüfstellen derzeit die für den Verbraucherschutz enorm wichtigen Verbrauchsmessgeräte (Elektrizitätszähler, Gaszähler, Wasserzähler, Wärmezähler). Damit wird hier nicht das höchste Schutzniveau festgeschrieben, was aus verbraucherpolitischer Sicht problematisch ist.

Bei den höchsten Anforderungen an die Konformitätsbewertung werden die privaten Stellen für messtechnische Kontrollen die gleichen Unabhängigkeitskriterien einhalten müssen, wie sie derzeit für Benannte Stellen beim Inverkehrbringen von Messgeräten gelten (keine Beteiligung an Entwicklung, Herstellung, Lieferung, Aufstellung oder Anwendung, keine unmittelbare Beteiligung an Entwurf, Herstellung, Vertrieb oder Instandhaltung).

Private Stellen müssen gewinnorientiert agieren. Sie können der Versuchung unterliegen, die Kosten zu Lasten der Qualität zu reduzieren. So gesehen sind sie im weitesten Sinne nicht neutral, auch wenn sie formal unabhängig sind.

- c. Stufen der Übertragung der messtechnischen Prüfungen bzw. Konformitätsbewertungen auf Private.

Dieser Punkt ist der eigentlich brisante und praktisch am schwierigsten zu realisierende. An ihm ist im Wesentlichen der ursprüngliche Plan des BMWi gescheitert, die Neuordnung zeitgleich mit der Umsetzung der europäischen Messgeräte-richtlinie im Jahre 2006 auf den Weg zu bringen.

Das BMWi sichert für die Neuordnung eine „gesteuerte, stufenweise“ Vorgehensweise zu, ohne dass inhaltliche und terminliche Vorstellungen zu den Stufen der Übertragung der messtechnischen Kontrollen auf Private entwickelt werden.

Ein sofortiger Wegfall der Gebühren aus den bisherigen Nacheichungen ist von den Länderhaushalten nicht zu verkräften. Deshalb wurde in der Vergangenheit die Stufung nach Messgerätearten vorgeschlagen. Die Länder haben darauf hingewiesen, dass jedes Stufenmodell ihren finanziellen Möglichkeiten entsprechen und einen Kosten minimierenden Abbau staatlicher Verwaltungsstrukturen ermöglichen müsse.

In einer Übergangszeit werden deshalb sowohl private Unternehmen als auch die staatlichen Eichbehörden im Rahmen der Nacheichung messtechnische Kontrollen/Prüfungen vornehmen. Wie diese Wettbewerbssituation beherrscht werden soll, bleibt ebenfalls offen.

Im Übrigen ist ungeklärt, ob sich genügend Private finden werden, um die messtechnischen Kontrollen für alle eichpflichtigen Messgeräte- vor allen Dingen aber auch flächendeckend in allen Regionen Deutschlands - zu übernehmen. Bisher liegen dazu offiziell das Interesse der Waagenindustrie (siehe Fußnote 144) und das des Taxigewerbes¹⁴⁹ vor. Ähnlich attraktiv wären Straßenzapfsäulen für eine Privatisierung der Nacheichungen (jährlich etwa 185 000 Eichungen), doch hier ist noch kein Interesse geäußert worden.

Im Endeffekt wird die Wirtschaft bestimmte Prüfungen aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit überhaupt nicht übernehmen und die Eichbehörden werden sich von diesen Aufgaben nicht trennen können.

Die Bundesregierung gesteht im Zusammenhang mit der Kleinen Anfrage der FDP (siehe Fußnote 126) zur Frage der Kosteneinsparungen durch die Privatisierung im Eichwesen ein:

Die Bundesregierung vermag derzeit die Kosteneinsparungen durch die stärkere Übertragung von Aufgaben auf Private nicht einzuschätzen, da die genauen Rahmenbedingungen für die Übertragung noch nicht endgültig festgelegt sind und dementsprechend auch noch nicht vorhersehbar ist, in welchem Umfang Private von der Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung Gebrauch machen werden.

Inzwischen hat das BMWi eine Ausschreibung zur Vergabe eines Auftrages zur Bestimmung der finanziellen Auswirkungen der Novellierung des gesetzlichen Messwesens veranlasst¹⁵⁰.

Die angestrebte Konstruktion einer zwischen Privaten und Eichbehörden geteilten Nacheichung dürfte in der Praxis schwer zu realisieren sein. Restriktiver sind da die Modelle der Schweiz und Österreichs mit ermächtigten Eichstellen bzw. akkreditierten Eichstellen und straff organisierter Überwachung durch den Staat.

Aus verbraucherpolitischer Sicht ist es zunächst unerheblich, ob Private über die Beleihung oder über eine Akkreditierung mit der bisherigen Nacheichung betraut werden. In beiden Fällen handelt es sich um die Öffnung für den Wettbewerb mit allen Nachteilen für den Verbraucher, wenn die Kontrolle nicht sichergestellt ist.

Entscheidend für die Ablehnung der Privatisierung von Teilen der Nacheichung ist aus verbraucherpolitischer Sicht nicht die Privatisierung an sich, sondern Zweifel an der Gewährleistung einer wirksamen Kontrolle der Tätigkeit privater Kontrolldienste und an der Effektivität des Verfahrens.

¹⁴⁹ BZP, Deutscher Taxi- und Mietwagenverband e.V., Schreiben an das BMWi vom 04.05.2007, unveröffentlicht.

¹⁵⁰ Ausschreibung eines Dienstleistungsauftrages, Finanzielle Auswirkungen der Novellierung des gesetzlichen Messwesens, BMWi, Bearbeitungsnummer I D 4 – 02 08 15 – 41/08, <http://www.bmwi.de>

Wie das BMWi die messtechnischen Prüfungen auf Private gesteuert und stufenweise übertragen will, ist auf den ersten Blick für den Verbraucherschutz unerheblich. Geht es doch darum, wie die Eichbehörden bzw. die Länder den Wegfall der Einnahmen und den gleichzeitig steigenden Aufwand für Überwachungen kompensieren. Problematisch für den Verbraucherschutz wird es, wenn mit sinkenden Einnahmen keine ausreichende Finanzierung der Überwachung erfolgt. Wenn überhaupt, sind nur Lösungen akzeptabel, die dem Personalabbau in den Eichbehörden, dem Erhalt der technischen Kompetenz des Personals, der Gewährleistung der Überwachungsfunktionen und der Zuschussentwicklung Rechnung tragen.

Auch ist das Argument der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen stichhaltig, dass mit der Privatisierung der Nacheichung der Rechtsfrieden beim Handel mit messbaren Gütern beeinträchtigt wird, da der staatliche Ordnungsfaktor entfällt.

Bereits das Neue Konzept, dass die Verantwortung der Unternehmen beim Inverkehrbringen von Messgeräten stärkt, setzt eine funktionierende Marktüberwachung voraus. Bekanntlich funktioniert sie in Deutschland und europaweit nur sehr eingeschränkt. Nun soll im Bereich der Verwendung der Messgeräte die Verantwortung des Verwenders gestärkt und die messtechnischen Kontrollen Privaten übertragen werden. Auch dieses Konzept funktioniert nur, wenn der Staat die Überwachung der privaten Kontrolldienste und der Verwender gewährleisten kann. Dies dürfte in Anbetracht der Ressourcenentwicklung in den Ländereichbehörden und den Erfahrungen mit der Markaufsicht mehr als zweifelhaft sein.

Zur Metrologischen Überwachung und der Meldepflicht zur Marktüberwachung

Die Metrologische Überwachung, damit die **Marktüberwachung** erstmalig in Verkehr gebrachter Messgeräte und die **Überwachung verwendeter Messgeräte (Verwendungsüberwachung)**, soll unstrittig in staatlicher Hand bleiben. Die messtechnischen Kontrollen bzw. die privatrechtlich organisierte Konformitätsbewertung gehören nun jedoch nicht mehr zur staatlichen Verwendungsüberwachung, während die messtechnischen Prüfungen im Rahmen der Nacheichung im derzeitigen System staatliche Tätigkeit sind (siehe Bild 9 und die Bemerkungen unter a. in diesem Punkt).

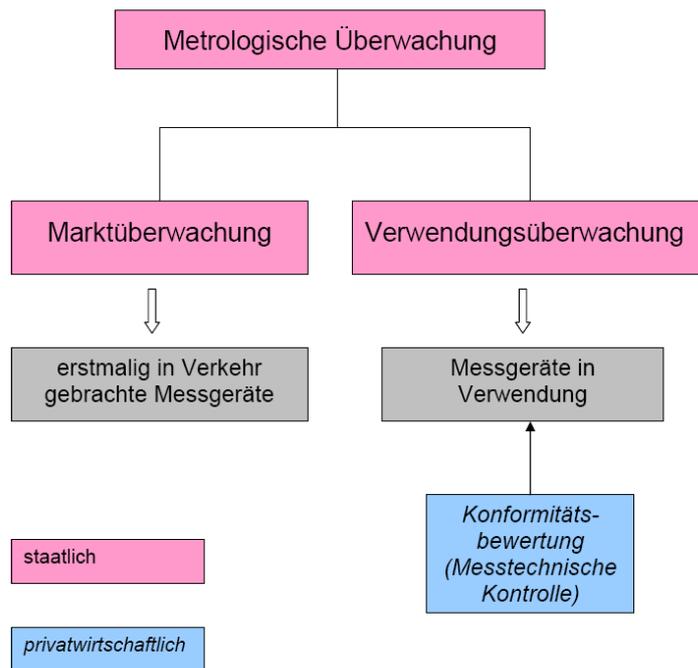


Bild 9

Metrologische Überwachung mit privatrechtlich organisierten Messtechnischen Kontrollen

Die **Meldepflicht** ist elementare Voraussetzung für eine effiziente Marktüberwachung, nur so erlangen die zuständigen Behörden die Kenntnis, wo sich neue Messgeräte befinden. Aus verbraucherpolitischer Sicht wäre es zu begrüßen, wenn sich das BMWi wie im Eckpunktepapier uneingeschränkt zur Meldepflicht in Verkehr gebrachter Messgeräte bekennen würde.

Das BMWi scheut eine klare Aussage zur Meldepflicht. Unter dem Vorwand der Kostenminimierung und des Bürokratieabbaus wird eine entscheidende Voraussetzung für eine funktionierende Marktüberwachung relativiert. Dabei dürfte eine generelle Meldepflicht durch die Nutzung Internet-basierter Systeme keine bürokratische Hürde sein.

Im Übrigen gab es schon bisher bei vielen in Verkehr gebrachten Messgeräten eine Anzeigepflicht in Form des Eichantrages zur Ersteinrichtung, so dass in diesem Fall die Meldepflicht einen wesentlich geringeren Aufwand bedeutete.

Wenn das System der Marktüberwachung selbst nicht funktioniert und nicht konforme Messgeräte nicht erkannt werden oder - aus welchen Gründen auch immer - nicht ordnungsgemäß sanktioniert werden, dann sind Grundprinzipien des neuen Ansatzes verletzt. Darum müssen sich Bund und Länder dem Aufbau des Systems der Marktüberwachung, und zwar unabhängig von der geplanten Neuordnung, intensiver als bisher widmen.

Zur Eichpflicht und zur Eichgültigkeitsdauer

Der Verbraucher ist durch Änderungen zu Eichpflicht und Eichgültigkeitsdauer am meisten betroffen. Als schutzwürdige Verbraucher sollen dabei nicht nur der Bürger und Endverbraucher gelten, sondern auch kleine und mittlere Unternehmer, Handwerker und Gewerbetreibende, diese zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs.

Aus Verbrauchersicht kann zugestimmt werden, wenn das BMWi die Nacheichpflicht bzw. die Pflicht zum Einsatz unterschiedlich strenger Prüfungen bei der Verwendung differenzieren will. Dies gilt, solange für den Verbraucher relevante Messungen die höchste Priorität haben.

Erst Regelungen im Detail werden zeigen können, ob bei Beziehungen zwischen gleich starken Partnern auf die Einschaltung einer dritten Stelle verzichtet und auf ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem bei den Unternehmen gesetzt werden kann. In Übereinstimmung mit der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen (AGME) ist zu fragen, ob dann „den eichrechtlichen Vorgaben entsprechende und von den Behörden überwachte adäquate Regelungen“ tatsächlich deregulierend wirken und den Wettbewerbs- und Verbraucherschutz genauso gewährleisten wie Nacheichungen.

Schließlich ist die Eichung bisher das probateste Mittel zur Schaffung von Rechtssicherheit. Außerdem ist jeweils abzuwägen, ob nicht der Staat selbst aus fiskalischen oder volkswirtschaftlichen Gründen, z. B. zur Optimierung der Ressourcenallokation, an nachweislich richtigen Messungen interessiert ist.

Auch dürfte ein Gleichgewicht der Marktmacht zweier Partner schwer nachweisbar bzw. schwer quantifizierbar sein. Noch komplizierter wird es, wenn das Gleichgewicht instabil ist und demzufolge Messungen mal höheren Anforderungen genügen müssen und mal nicht. Alles in allem wird eine solche Festlegung kaum zur Deregulierung beitragen.

Alle weiteren zu erwartenden Vorschläge des BMWi zu den Eichpflichten, zur besser fundierten Gestaltung der Eichgültigkeitsdauer und zur Differenzierung der Anforderungen sind aus Verbrauchersicht gründlich zu prüfen. Das BMWi ist beim Wort zu nehmen, dass Veränderungen nur unter Nutzung der Erfahrungen der Eichbehörden eingeführt werden sollen und jedes deregulierte Recht den Verbraucherschutz auch weiterhin gewährleisten muss.

Die Vorstellungen der Waagenindustrie und des Taxigewerbes zu Wartung und Prüfung aus einer Hand sollten im Sinne der bisherigen Äußerungen der Bundesregierung abgelehnt werden. Zumindest ist nicht anders zu entscheiden, bevor objektive, vom dortigen Verbraucherschutz bestätigte Erfahrungsberichte aus Österreich vorliegen (in Österreich wird für Wartung und Service mit anschließender Eichung zusammen in einer akkreditierten Eichstelle mit dem Begriff „One-Stop-Shop“ sogar geworben).

Zur Berücksichtigung neuer technischer Entwicklungen im Messwesen

Ein aus Verbrauchersicht wichtiger technischer Aspekt zur Gewährleistung der Schutzziele des Eichwesens betrifft die vom BMWi zugesagte stärkere Beachtung des komplexen Charakters von Messsystemen. Der Verbraucher muss schon bei einfachen Messungen dem Messergebnis vertrauen und hat keine unmittelbare Möglichkeit, abgesehen von einfachen Plausibilitätsüberlegungen, die Messung zu verifizieren. Bei rechnungsrelevanten Daten als Ergebnis einer Messung, Datenfernabfrage und softwaregestützter Verarbeitung ist der Schutz vor Manipulation bzw. vor nicht erkannten Fehlern im System von erheblicher Bedeutung für den Verbraucherschutz. Dies auch vor dem Hintergrund steigender Preise für Strom, Wasser, Gas und Wärme.

Damit darf nicht erst bis zur Neuordnung des Mess- und Eichwesens gewartet werden. Zum „Smart Metering“, der funkgestützten Kommunikation zwischen dem Zähler beim Verbraucher und den Zentralen von Versorgungsunternehmen, laufen in einigen europäischen Ländern bereits Projekte; in Deutschland lief ein Pilotversuche mit 16.000 elektronischen Haushaltsstromzählern, zunächst jedoch ohne Fernauslesung. Der Verband der Netzbetreiber (VDN) empfiehlt seinen Mitgliedern seit Anfang 2007 die Nutzung elektronischer Zähler bei Ersatz und Neubausituationen, erwartet wird zu gegebener Zeit der Einbau von Millionen solcher Zähler (derzeit sind bei den Kunden bis zu 40 Millionen konventioneller Stromzähler vorhanden).

Aus Verbrauchersicht ist die Einführung der elektronischen Zähler eine zweischneidige Angelegenheit. Einerseits ist der Wettbewerb um intelligente Stromzähler zu begrüßen. Die zeitgenaue Ablesung könnte neue Stromtarife mit sich bringen, der Verbraucher wird in die Lage versetzt, seinen Verbrauch zu steuern. Andererseits ist die Umstellung von relativ preiswerten und messtechnisch langzeitstabilen mechanischen Zählern auf (noch) teurere und weit weniger stabile elektronische Zähler auch eine Frage des Preises, den mit Sicherheit der Verbraucher zahlen wird. Es ist nur zu hoffen, dass die gegenüber konventionellen Zählern möglichen kleineren Fehlergrenzen dem Verbraucher nutzen und die positiven Effekte auch nicht durch mangelnde Zuverlässigkeit zunichte gemacht werden.

Zur Liberalisierung des Messwesens Energiewirtschaft

Mit der Liberalisierung des Messwesens verlieren die Netzbetreiber die alleinige Zuständigkeit für die Messgeräte. Auch die Stromzähler ablesen dürfen Dritte, der Markt wird für spezialisierte Messdienste geöffnet. Diese Liberalisierung steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Einführung neuer elektronischer Stromzähler.

In einer Pressemitteilung des Verbandes der Netzbetreiber (VDN) vom 3. September 2007 heißt es:

Es ist gut, wenn uns jetzt die Bundesregierung dabei unterstützt, die neuen Zähl- und Messtechniken schnell in Deutschland zu verbreiten", betonte der VDN-Geschäftsführer. Es müsse aber vermieden werden, dass die Regierung trotz bester Absichten ein Chaos bei der Weitergabe der Messdaten an die Netzbetreiber und Stromlieferanten verordnet. Wenn dort Wildwest eingeführt werde, könne für den Strommarkt als Ganzes viel mehr Schaden durch Datenchaos entstehen, als Gutes durch die Einführung des technischen Fortschritts erreicht werden könne.

Aus der Mahnung spricht nicht nur die Trauer um ein verlorenes Monopol, da die Netzbetreiber bisher die Kosten der Energieablesung bei ihren Preiskalkulationen berücksichtigen konnten, auch wenn die Ablesung bei Haushaltskunden eher weniger profitabel ist. Die Bedenken sind aus technischen und auch eichrechtlichen Gründen berechtigt, selbst wenn die Netzbetreiber dabei nicht vordergründig an die Verbraucher denken. Die Markttransparenz wird schwieriger, Informationen über Hersteller, Vertriebswege, Messgerätebauarten und deren Einbauorte sind nicht ohne weiteres zu erlangen. Zudem senkt jeder interne Datenaustausch die Prozessqualität und erhöht das Prozessrisiko. Damit geht es um die Qualität der Messwerte, das Transparenzgebot im gesetzlichen Messwesen und letztlich den Schutz des Verbrauchers vor falschen Daten.

Die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (siehe Fußnote 70) präzisiert die Voraussetzungen für den Einbau, die Wartung und den Betrieb der Messeinrichtungen durch Dritte.

Ohne zusätzliche Maßnahmen, z.B. die Meldepflicht der künftigen Messstellenbetreiber zu den Aufstellungsorten, wären Überwachungen durch die Eichbehörden kaum möglich. Dieses Problem muss in der Messzugangsverordnung und im neuen Messgeräterecht geklärt werden. Denn aus Sicht des gesetzlichen Messwesens ist die Zersplitterung der Mess- und Abrechnungsprozesse immer problematisch.

Zur finanziellen Beteiligung der Wirtschaft an der metrologischen Überwachung

Die bisherigen Überlegungen zur Finanzierung der Marktaufsicht reduzieren sich auf die Erwartung, dass die stärkere Übertragung von Aufgaben auf Private zu Kosteneinsparungen bei den Eichbehörden führen und ansonsten die Länderhaushalte die Mehrkosten für die Marktüberwachung übernehmen müssen. Die Länder fordern den Bund dagegen zu einem finanziellen Ausgleich auf.

Die Vorschläge der Waagenindustrie sind teils unrealistisch, teils beziehen sie sich auf Finanzierungsquellen, die sowieso existieren werden, wie z.B. die Entgelte für die Überwachung der Prüfdienste. Werden diese Prüfdienste wie angestrebt jedoch akkreditiert, dann entfielen auch diese Einnahmequelle für die Länder.

Aus Verbrauchersicht wäre jedes Modell akzeptabel, solange es die Finanzierung aller notwendigen Überwachungsmaßnahmen der Eichbehörden sicherstellt und zu keiner zusätzlichen Belastung der Verbraucher führt.

Zur Arbeitsteilung zwischen den Ländern und Unterstützung durch die PTB

Die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern, konkret zwischen dem BMWi und der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) einerseits und den Landeseichbehörden und zuständigen Landesministerien andererseits, kann von Verbraucherseite nicht bestimmt werden. Wichtig ist, dass im Interesse eines effizienten und effektiven Systems Bund und Länder zusammenarbeiten und Bund-Länder- sowie föderale Befindlichkeiten hintanstellen.

Zur Einbeziehung des Verbraucherschutzes bei der Gestaltung der Neuordnung

Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist zu begrüßen, dass der Verbraucherzentrale Bundesverband in Beratungsgremien zur Neuordnung des Mess- und Eichwesens einbezogen war und ist. Das betrifft die Mitarbeit im Beraterkreis zur Neuordnung des Messwesens und im Arbeitsausschuss „Marktüberwachung“ der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen.

Grundsätzlich zu bemängeln ist jedoch, dass der institutionalisierte Verbraucherschutz nicht obligatorisch in alle europäischen Aktivitäten des gesetzlichen Messwesens einbezogen ist. Das betrifft z.B. die Mitwirkung in den bei jeder Richtlinie vorgesehenen Ausschüssen, im Fall der Messgeräterichtlinie den Messgeräteausschuss oder die Mitwirkung in den für Messgeräte

zuständigen messtechnischen Organisationen (Internationale Organisation für das gesetzliche Messwesen - OIML und Organisation für die Zusammenarbeit im gesetzlichen Messwesen in Europa - WELMEC).

III. Verbraucherpolitische Grundsätze Mess- und Eichwesen

Einleitung

Der europäische Binnenmarkt und seine Regeln beeinflussen die nationale Gesetzgebung zum Messwesen. Dieser Prozess ist unumkehrbar. Die EG-Richtlinien nach dem Neuen Konzept (*New Approach*) basieren auf privatwirtschaftlich organisierten Konformitätsbewertungsverfahren in Verantwortung der Hersteller. Richtlinien nach dem Neuen Konzept haben für das Inverkehrbringen von Messgeräten in Deutschland einen Systemwechsel im gesetzlichen Messwesen zur Folge.

Das klassische deutsche Eichwesen mit seinem präventiven Ansatz (staatliche Bauartzulassung, Ersteichung, Nacheichung und Nachschau) gilt nur noch in den nicht durch Richtlinien des Neuen Konzepts in Europa harmonisierten Bereichen bei nationaler Eichpflicht. In Deutschland existiert damit kein einheitliches gesetzliches Messwesen mehr.

Das BMWi will in dieser Legislaturperiode nach mehreren Novellen von Eichgesetz und Eichordnung eine generelle Neuordnung des gesetzlichen Messwesens in Deutschland vornehmen (siehe Abschnitt II).

Nach den derzeitigen Überlegungen sollen jedoch medizinische Messgeräte (Medizinprodukte mit Messfunktionen) ausgeklammert werden. Unzulänglichkeiten bei den privatrechtlich organisierten messtechnischen Kontrollen von medizinischen Messgeräten bei ihrer Verwendung und Mängel bei der Überwachung der Verwender bleiben so bestehen.

Das bisherige Eichgesetz, die Eichordnung und die Eichkostenverordnung sollen durch ein Messgerätegesetz und vier Messgeräteverordnungen abgelöst werden (Verordnungen für nicht-selbsttätige Waagen, für Messgeräte und für Fertigpackungen gemäß den entsprechenden europäischen Richtlinien und eine Verordnung für ausschließlich national zu regelnde Messgeräte).

Der Begriff des Eichens wird aus dem Vokabular des gesetzlichen Messwesens gestrichen.

Vorbild für die Neuordnung ist das Neue Konzept der Europäischen Kommission zur Harmonisierung der grundsätzlichen Anforderungen an Produkte als Voraussetzung für ihren ungehinderten Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Das Neue Konzept ist dadurch charakterisiert, dass das erstmalige Inverkehrbringen von Messgeräten durch den Hersteller selbst über eine privatwirtschaftlich organisierte Konformitätsbewertung unter Mitwirkung Benannter Stellen erfolgt und sich der Staat auf die Überwachung der Benannten Stellen und die Überwachung der Konformität der in Verkehr gebrachten Produkte mit den Richtlinien - der Marktüberwachung - beschränkt.

Im Rahmen der Neuordnung soll dieses Konzept auch auf die derzeit national eichpflichtigen Messgeräte des in Europa nicht harmonisierten Bereichs ausgedehnt werden.

Weiterhin ist vorgesehen, die staatliche Nacheichung abzuschaffen, die periodischen messtechnischen Prüfungen als Konformitätsbewertungen zu organisieren und privaten Kontrolldiensten zu überlassen. Der Staat beschränkt sich dann auf die Überwachung der Akteure.

Damit behält der Staat entgegen den bisherigen Grundsätzen des gesetzlichen Messwesens sowohl beim Inverkehrbringen als auch bei der Verwendung der Messgeräte zwar noch die Gewährleistungsverantwortung, nicht jedoch mehr die Erfüllungsverantwortung.

Mit der Neuordnung soll Deregulierung verbunden sein. Dabei ist an Änderungen bei der Eichpflicht und der Eichgültigkeitsdauer gedacht. Verstärkt soll von Kriterien ausgegangen werden,

die sich mehr an der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Messung, am Wert der zu messenden Produkte, dem Schutz des schwächeren Partners bzw. dem öffentlichen Sicherheitsinteresse orientieren und Innovationen im Messwesen begünstigen (siehe Abschnitt II).

1. Verbraucherpolitische Kriterien für eine Neuordnung des gesetzlichen Messwesens

1.1 Schutzziele

Das Gesetz über das Mess- und Eichwesen (siehe Fußnote 47) definiert in seinen ersten beiden Paragraphen die klassischen Schutzziele des gesetzlichen Messwesens und legt die Maßnahmen zur Gewährleistung der Messsicherheit fest.

Danach ist Zweck des Gesetzes

- den Verbraucher beim Erwerb messbarer Güter und Dienstleistungen zu schützen und im Interesse eines lauterer Handelsverkehrs die Voraussetzungen für richtigen Messen im geschäftlichen Verkehr zu schaffen,
- die Messsicherheit im Gesundheitsschutz, Arbeitsschutz und Umweltschutz und in ähnlichen Bereichen des öffentlichen Interesses zu gewährleisten und
- das Vertrauen in amtliche Messungen zu stärken.

Erreicht werden sollen diese Ziele, indem Messgeräte, die im geschäftlichen oder amtlichen Verkehr, Arbeitsschutz, Umweltschutz oder Strahlenschutz oder im Verkehrswesen verwendet werden, der besonderen staatlichen Aufsicht unterliegen. Die Messgeräte müssen zugelassen und geeicht sein, sofern dies für die Messsicherheit erforderlich ist. Zu gewährleisten ist darüber hinaus ihre richtige Verwendung, die notwendige Wartung und das richtige Bestimmen der Messwerte. Das Gleiche gilt für Messgeräte im Gesundheitsschutz, soweit sie nicht in anderen Rechtsvorschriften geregelt sind (dies ist leider außerhalb des Eichrechts mit Umsetzung der europäischen Medizinprodukterichtlinien erfolgt).

Eine Neuordnung des gesetzlichen Messwesens muss diesen Schutzziele verpflichtet sein und die Messsicherheit auf gleichem oder höherem Niveau gewährleisten.

Klarer zu definieren wären „der schutzbedürftige Verbraucher“ und „der schutzbedürftige Partner im geschäftlichen Verkehr für lauterer (fairen) Handelsverkehr bzw. Wettbewerb“.

Das Eichgesetz schreibt zur Gewährleistung der Messsicherheit die Verwendung zugelassener und geeichter Messgeräte vor. Dies orientiert sich am klassischen präventiven System und beinhaltet volle Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung des Staates. Dieser Grundsatz wurde für den Bereich des Inverkehrbringens von Messgeräten nach europäischen Richtlinien bereits aufgegeben.

Fazit und verbraucherpolitisches Kriterium:

Ein neu geordnetes gesetzliches Messwesen muss den bisherigen Schutzziele des Eichwesens verpflichtet sein.

1.2 Verbraucher im Sinne der Schutzziele des gesetzlichen Messwesens

Als schutzbedürftig wird im gesetzlichen Messwesen der Verbraucher genannt, ohne ihn näher zu definieren. Nach der in der EU gebräuchlichen Definition¹⁵¹ ist unter Verbraucher jede natürliche Person zu verstehen, die im Geschäftsverkehr zu Zwecken handelt, die nicht ihrer berufli-

¹⁵¹ Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter (ABl. EG 99 Nr. L 171, S. 12).

chen oder gewerblichen Tätigkeit zugerechnet werden können. Dies entspricht auch der Definition des § 13 (Verbraucher) Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)¹⁵². Der Verbraucher steht damit stets als Konsument am Ende der Produktionskette von Waren und Dienstleistungen.

Dagegen ist nach § 14 BGB ein Unternehmer eine natürliche oder juristische Person oder eine rechtsfähige Personengesellschaft, die bei Abschluss eines Rechtsgeschäftes in Ausübung ihrer gewerblichen oder selbstständigen beruflichen Tätigkeit handelt.

Unstrittig ist, dass das gesetzliche Messwesen im geschäftlichen Verkehr den Verbraucher am Ende der Produktionskette von Waren und Dienstleistungen als schutzbedürftig anzusehen hat, d.h. die Bürgerin und den Bürger beim Kauf von Waren und der Inanspruchnahme von Dienstleistungen. Seinen Interessen dient auch die Gewährleistung der Messsicherheit in den übrigen Schutzbereichen (Gesundheitsschutz, Arbeitsschutz usw.).

Andererseits besteht geschäftlicher Verkehr auch zwischen Unternehmen. Sie haben besonders dann ein berechtigtes Schutzbedürfnis im Messwesen, wenn die wirtschaftliche Macht zwischen den Partnern ungleich verteilt ist (Schutz des Schwächeren). Das klassische Eichwesen macht hier keinen Unterschied, denn Eichpflicht gilt im geschäftlichen Verkehr bis auf einige Ausnahmen unabhängig von der Stärke der Partner. Schutzziel des Eichwesens ist deshalb auch der „lautere Handelsverkehr“, d.h. die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs.

Zur Deregulierung könnten aus verbraucherpolitischer Sicht auch differenziertere Regelungen zur Eichpflicht im geschäftlichen Verkehr zwischen Unternehmen getroffen werden, wenn der Schutz des Schwächeren, besonders der kleinen und mittleren Unternehmen und kleinen Gewerbetreibenden gewährleistet bleibt. Denn jede Wettbewerbsverzerrung in diesem Bereich würde sich letztlich zum Nachteil der Verbraucher auswirken.

Hier und im Folgenden soll der Verbraucher als Endkonsument im Mittelpunkt stehen. Gleichwohl sind auch die Interessen besonders der kleinen Unternehmen zu beachten.

Fazit und verbraucherpolitisches Kriterium:

Im Mittelpunkt eines neu geordneten gesetzlichen Messwesens muss der Verbraucher bzw. der schwächere Partner im geschäftlichen Verkehr stehen.

1.3 Vertrauenseigenschaften

Der Verbraucher ist im täglichen Leben von einer Vielzahl von Messvorgängen betroffen, sei es unmittelbar beim Kauf von Waren, in Diagnose und Therapie oder mittelbar zur Sicherung seiner Unversehrtheit in Beruf und Freizeit sowie auch bei amtlichen oder behördlichen Maßnahmen. In den seltensten Fällen kann der Verbraucher die Richtigkeit der Messung selbst überprüfen. Die korrekte Anzeige einer Waage, die Menge des gelieferten Heizöls, die Höhe des Blutdrucks, das Ergebnis einer Geschwindigkeitskontrolle usw. gehören zu den Vertrauenseigenschaften eines Produkts.

„Vertrauenseigenschaften sind solche Eigenschaften von Gütern und Dienstleistungen, die im Normalfall vom Käufer nicht festgestellt werden können und zwar weder vor dem Kaufakt (Sucheigenschaften) noch nach dem Kauf (Erfahrungseigenschaften). Der Käufer hat als Nachweis des Vorhandenseins dieser Eigenschaft nur die Zusicherung des Anbieters, dass dies der Fall sei. Er muss Vertrauen in den Verkäufer haben.“¹⁵³

¹⁵² Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung v. 2.1.2002 (BGBl I 42, 2909, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21.12.2007 I 3189 (URechtÄndG).

¹⁵³ C. Hennig Hanf, Zur Bedeutung der Vertrauenseigenschaften für den Wettbewerb auf Lebensmittelmärkten, Institut für Agrarökonomie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 1999 <http://www.uni-kiel.de/agrarmarketing/Gewisola99/GewHanf.pdf>

Aus dem Charakter der Messung als Vertrauenseigenschaft resultiert die besondere Verantwortung des Staates, die Messsicherheit im Zusammenhang mit den Schutzziele des Eichwesens zu gewährleisten. Er konnte das in der Vergangenheit mit den staatlichen Institutionen des gesetzlichen Messwesens erfüllen, im Wesentlichen mit den Landeseichbehörden und der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB). Gewährleistung und Erfüllung dieser Verpflichtung lagen in der Hand des Staates, frei von wirtschaftlichen Interessen und Gewinnstreben, mit hoher Kompetenz sowie anerkannter Objektivität und Neutralität.

Mit dem Begriff „geeicht“ verbindet der Verbraucher heute noch die Vertrauenswürdigkeit einer Messung. Bei einer Privatisierung im Bereich der Verwendungsüberwachung wird der Begriff „Eichen“ aus dem Vokabular des deutschen gesetzlichen Messwesens verschwinden, wie das bereits bei der Kontrolle medizinischer Messgeräte geschehen ist.

Die Bundesrepublik als Rechts-, Leistungs- und Sozialstaat braucht für eine moderne Gesellschaft die Daseinsvorsorge, eine gute Infrastruktur und sozialen Ausgleich. Ein funktionierendes Messwesen gehört zur technisch-ökonomischen Infrastruktur eines Landes. Das Vertrauen in verbraucherrelevante Messungen stellt ein stabilisierendes Element des Staatswesens dar.

Jede Neuordnung dieses Systems muss sich in ihrer Wirkung an den gleichen Kriterien messen lassen und nachweisen, dass der Verbraucherschutz zumindest das gleiche Niveau erreicht und dabei effektiver und effizienter gearbeitet wird.

Fazit und verbraucherpolitisches Kriterium:

Der Verbraucher muss in einem neu geordneten gesetzlichen Messwesen begründetes Vertrauen in die Verfahren und die beteiligten Akteure haben können.

1.4 Privatisierung im gesetzlichen Messwesen

Die Privatisierung staatlicher Aufgaben ist aufgrund der geltenden Rechtslage kaum beschränkt. Zwar gilt laut Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die hoheitlichen Aufgaben werden aber nicht näher definiert. Gleichwohl ist auch die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Private (eine sogenannte Beleihung) möglich, wenn ein Gesetz dazu ermächtigt. Der Beliehene ist dann ein vom Staat abhängiger Rechtsträger und den besonderen Regeln für staatliches Handeln unterworfen. Nach dieser Maßgabe ist auch seinerzeit die Beleihung Staatlich anerkannter Prüfstellen mit der Befugnis zur staatlichen Eichung erfolgt.

Auch wenn das Grundgesetz nach dem Sozialstaatsprinzip Aufgaben der Daseinsvorsorge benennt, müssen diese nicht zwingend vom Staat gelöst werden. Die Bundeshaushaltsordnung (BHO)¹⁵⁴ verlangt sogar (siehe § 7, Abs. 2), dass

„in geeigneten Fällen privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben ist darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren)“.

Die staatliche Wirtschaftstätigkeit ist damit insoweit beschränkt, als dass nach dem – zwar grundgesetzlich nicht definierten - Subsidiaritätsprinzip der Staat nicht als Wettbewerber auftreten darf. Auch das europäische Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht engt die Möglichkeiten für die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates ein, weil Anbieter auf dem europäischen Binnenmarkt nicht benachteiligt werden dürfen. So sind in der Telekommunikation, der Energie und den Postdiensten die staatlichen Monopole inzwischen gefallen. Dabei kann die europäischen

¹⁵⁴ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1911 Änderung durch Art.9 G v. 13.12.2007 I 2897 (Nr. 65).

Dienstleistungsrichtlinie im Fall der Nacheichung nicht als Argumentationshilfe für ihre Privatisierung dienen (siehe Abschnitt II, Punkt 3).

Eine Schlussfolgerung ist, dass nur im Kernbereich hoheitlicher Tätigkeit kein Spielraum für Privatisierung ist, darüber hinaus Aufgaben in öffentlicher oder privater Hand erfüllt werden können.

Bei staatlichen Aufgaben ist zu unterscheiden zwischen der Gewährleistungsverantwortung und der Erfüllungsverantwortung. Der Staat kann die Aufgaben selbst übernehmen (Erfüllungsverantwortung), dann fallen Gewährleistungs- und die Erfüllungsverantwortung zusammen, oder er überträgt die Erfüllung der Aufgaben an Private. Dann hat der Staat die Pflicht, die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten und in kritischen Fällen einzugreifen (Gewährleistungsverantwortung)¹⁵⁵.

Welche Aufgaben vollständig in der Hand des Staates bleiben müssen, und bei welchen sich die öffentliche Hand auf die Gewährleistungsverantwortung beschränken kann, muss im Einzelfall entschieden werden. Wenn sich der Staat jedoch auf die Gewährleistung beschränkt, dann muss er

„über die notwendigen Mittel, die nötigen Instrumente und auch das nötige Personal verfügen, um seiner Gewährleistungsverantwortung gerecht werden zu können...

Dazu gehören insbesondere

- ein gewährleistungstaugliches Recht, das die Verwaltung in die Lage versetzt, ihren Gewährleistungsaufgaben in ... effektiver ... Weise nachkommen zu können und
- ein gewährleistungstaugliches Personal, das ... die staatlichen Regulierungs-, Überwachungs- und Aufsichtsfunktionen besorgt ...¹⁵⁶.

Im Fall der Beleihung der Staatlich anerkannten Prüfstellen mit der Befugnis zur Eichung sind für die Überwachung die jeweiligen Landeseichbehörden zuständig. Umfang und Inhalt der Überwachung sind klar geregelt¹⁵⁷. Damit sind auch für die nur funktionale Privatisierung in Form einer Beleihung Regulierungen erforderlich.

Die Neuordnung des gesetzlichen Messwesens soll vorsehen, dass die messtechnischen Prüfungen im Rahmen der Überwachung von verwendeten Messgeräten durch private Dienste erfolgen. Das entspricht einer echten materiellen Privatisierung einer bislang staatlichen Aufgabe.

Für das gesetzliche Messwesen bedeutete dies zwar nicht den ersten Tabubruch, denn die messtechnische Kontrolle von Medizinprodukten mit Messfunktionen (medizinische Messgeräte) erfolgt nach Umsetzung der EG-Medizinprodukterichtlinie seit zehn Jahren durch private Kontrolldienste. Diese Privatisierung ehemals staatlicher Aufgaben kann allerdings nicht als erfolgreich angesehen werden. Der Staat hat im Fall der medizinischen Messgeräte zwar seine Erfüllungsverantwortung abgegeben, übt aber seine Gewährleistungsverantwortung nur ungenügend aus (siehe Abschnitt I, Ist-Stand-Analyse Mess- und Eichwesen: ein hoher Anteil nicht oder nicht fristgemäß geprüfter Messgeräte, keine ausreichende Anwender- und Anwendungsüberwachung, keine Prüfung der Kontrolldienste auf Kompetenz).

Das Inverkehrbringen von Messgeräten nach EG-Richtlinien des Neuen Konzepts bedeutet formal einen weit gravierenderen Systemwechsel, nämlich den von der staatlichen Zulassung von Messgeräten zum privatwirtschaftlich organisierten Inverkehrbringen über Konformitätsbewertung in Verantwortung der Hersteller.

¹⁵⁵ Gunner Folke Schuppert, Der Gewährleistungsstaat - ein Leitbild auf dem Prüfstand, WZB-Mitteilungen, Heft 104 Juni 2004, S. 7 – 10.

¹⁵⁶ ebenda, S. 9.

¹⁵⁷ Gesetzliches Messwesen – Allgemeine Regelungen (GM-AR), Verwaltungsvorschrift der Länder, Oktober 2004.

In diesem System spielen die Benannten Stellen eine wichtige Rolle. Sie führen Leistungen im Rahmen der Konformitätsbewertung aus (Baumusterprüfungen, Entwurfsprüfungen, Einzelprüfungen usw.) oder überwachen Qualitätsmanagementsysteme bei Herstellern. In der derzeitigen Praxis handelt es sich jedoch bei den Benannten Stellen in der Regel um die gleichen Akteure, wie bereits im klassischen System der staatlichen Zulassung von Messgeräten.

Die aktuellen Verzeichnisse Benannter Stellen nach den EG-Richtlinien für nichtselbsttätige Waagen (NAWI) – siehe Fußnote 23 - und für Messgeräte (MID) – siehe Fußnote 65 - zeigen, dass in der Regel auch die bisher für Zulassungen und Ersteichungen zuständigen staatlichen Einrichtungen als Benannte Stellen fungieren, soweit einzelne Ländern Europas nicht schon privatisierte Eich- oder Zertifizierungsstellen hatten (Dänemark, Niederlande, Schweden). Gleichwohl agieren in diesem System auch die staatlichen Stellen als Benannte Stellen privatwirtschaftlich. Die weitere Entwicklung wird zeigen, ob private Stellen den Status einer Benannten Stelle in größerem Umfang anstreben und erhalten werden.

Damit hat der Staat beim Inverkehrbringen von Messgeräten formal keine Erfüllungsverantwortung mehr. Seine Gewährleistungsverantwortung nimmt er in diesem System über die Auswahl und Überwachung der Benannten Stellen und über die staatliche Marktüberwachung wahr, wenn er nicht selbst als Benannte Stelle tätig ist. Der Benennung voraus geht im derzeitigen System eine Kompetenzprüfung in Form einer Akkreditierung durch den Deutschen Kalibrierdienst (DKD). Gleiches Kompetenzniveau Benannter Stellen und einheitliche Marktüberwachung sind allerdings derzeit national und europaweit nicht gewährleistet (siehe Abschnitt I, Ist-Stand-Analyse Mess- und Eichwesen), d.h. der Staat verfügt noch nicht über die notwendigen Mittel, die nötigen Instrumente und auch das nötige Personal, um seiner Gewährleistungsverantwortung voll gerecht werden zu können.

Überträgt der Staat im Rahmen der Neuordnung bei der Überwachung verwendeter Messgeräte die messtechnische Kontrolle auf private Dienste, dann zieht er sich aus der Erfüllungsverantwortung zurück. Er hat jedoch nach wie vor die Gewährleistungsverantwortung.

Daraus erwächst dem Staat die Verpflichtung, alle rechtlichen, organisatorischen, materiell-technischen und personellen Voraussetzungen zu schaffen⁹, damit er die Aufgabenerfüllung durch Private auch überwachen kann. Die Neuordnung muss demnach deutlich machen, ob und wie die aus der bisherigen staatlichen Überwachung verwendeter Messgeräte heraus gelöst und privaten Kontrolldiensten übertragenen messtechnischen Kontrollen mit höherer Effizienz und Effektivität erfolgen können.

Jede Privatisierung staatlicher Aufgaben ist bisher immer mit einer Zunahme des Regulierungsbedarfs einhergegangen ist. Eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung¹⁵⁸ belegt an den Beispielen Telekommunikation und Rundfunk, dass nach jeder Privatisierung von vorher allein in öffentlich-rechtlicher Verantwortung wahrgenommener Aufgaben grundsätzlich mehr Vorschriften als vor der Privatisierung notwendig waren. Als wesentlichen Grund für die Zunahme gesetzlicher und sonstiger Regelungen benennt die Studie eindeutig die Gewährleistungsverpflichtungen des Staates.

Von Weizsäcker kommt in seinem Bericht¹⁵⁹ an den Club of Rome zum Schluss, dass sich Deregulierung und Privatisierung nahezu ausschließen und jede Privatisierung im Interesse des Verbrauchers Regulierung notwendig macht.

¹⁵⁸ Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben? : Zwei Fallstudien im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung / Ortlieb Fliedner ; Sabine Hadamik. - Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, 2006. - 92 S.

¹⁵⁹ Weizsäcker, Ernst Ulrich von (Hrsg.); Young, Oran R. (Hrsg.); Finger, Matthias (Hrsg.); Grenzen der Privatisierung, Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome, S.Hirzel Verlag, 2. Auflage 2007.

Fazit und verbraucherpolitisches Kriterium:

Der Verbraucher muss in einem neu geordneten gesetzlichen Messwesen darauf vertrauen können, dass der Staat bei Einschaltung von Privaten seiner Gewährleistungspflicht in vollem Umfang nachkommt und für die Überwachung des Systems die erforderlichen Ressourcen bereitstellt.

2. Verbraucherpolitische Grundsätze für eine Neuordnung des gesetzlichen Messwesens

2.1 Zweck einer Neuordnung

Eine Neuordnung des gesetzlichen Messwesens ist auch aus verbraucherpolitischer Sicht erforderlich. Dafür sprechen mehrere Gründe.

- a) Eine Neuordnung muss wieder zu einem einheitlichen gesetzlichen Messwesen führen. Unter der derzeit fehlenden Einheitlichkeit leiden Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Vertrauen. Das derzeitige deutsche gesetzliche Messwesen ist ein Mischsystem verschiedener Ansätze und kann wie folgt charakterisiert werden:
- Das klassische Eichwesen (staatliche Zulassung, Ersteichung, Nacheichung) gilt nur noch für national eichpflichtige Messgeräte des europäisch nicht harmonisierten Bereichs.
 - Für die Mehrzahl der Messgeräte gelten vier EG-Richtlinien nach dem Neuen Konzept. Nicht selbsttätige Waagen der entsprechenden EG-Richtlinie (NAWI) und weitere Messgeräte der Messgeräte-Richtlinie (MID) werden auf der Grundlage von privatwirtschaftlich organisierter Konformitätsbewertung in Verantwortung der Hersteller und unter Mitwirkung der derzeit noch ausschließlich als Benannte Stellen fungierenden Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) und der Landeseichbehörden in Verkehr gebracht. Zur Überwachung der Konformität der Messgeräte mit den Richtlinien führen die Landeseichbehörden die Marktüberwachung durch. Die Wirksamkeit der Marktüberwachung wird erheblich behindert durch die fehlende Meldepflicht neu in Verkehr gebrachter Messgeräte.
Die Nacheichung der Messgeräte beider Richtlinien erfolgt durch die Landeseichbehörden bzw. für Verbrauchsmessgeräte (Gas, Wasser, Wärme, Energie) durch die Staatlich anerkannten Prüfstellen.
 - Zwei der vier Richtlinien nach dem Neuen Konzept betreffen medizinische Messgeräte (Medizinprodukte mit Messfunktionen), die im klassischen Messwesen eichpflichtig waren. Die Zuständigkeit für diese Messgeräte liegt nicht mehr allein bei der PTB und den Eichbehörden. Sie sind weder für das Inverkehrbringen, noch für die Marktüberwachung, noch für die periodischen Prüfungen bei der Verwendung allein zuständig. Nur in wenigen Ländern haben die Eichbehörden noch alleinige Aufsichtsfunktionen. Zuständig sind dort staatliche Stellen ohne originäre Kompetenzen im Messwesen (Zentralstellen der Länder für Gesundheitsschutz bzw. für Sicherheitstechnik für die Akkreditierung Benannter Stellen; Gesundheitsämter, Verbraucherschutzämter bzw. Gewerbeaufsichtsämter für Marktüberwachung bzw. Überwachung der Verwender). Die PTB hält praktisch nur noch die Normale zum Anschluss bereit. Die periodischen Prüfungen bei der Verwendung der Messgeräte nehmen private messtechnische Kontrolldienste vor, ohne selbst auf Kompetenz geprüft zu sein. Weniger als die Hälfte der Landeseichbehörden führt in privatrechtlicher Tätigkeit messtechnische Kontrollen durch.
 - Die nationale Zuständigkeit für Messgeräte des nicht harmonisierten Bereichs ist durch die europäischen Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von rechtmäßig in anderen Mitgliedsländern hergestellten oder in Verkehr gebrachten Messgeräten praktisch ausge-

hebelt. Die formal erforderliche Prüfung auf Gleichwertigkeit mit den Schutzziele des deutschen Eichrechts hat bisher und wird auch künftig aus politischen Gründen kaum zur Ablehnung eines Imports führen.

b) Das derzeitige Mischsystem ist insgesamt schlechter als das einheitliche klassische Eichwesen:

- In den letzten zehn Jahren standen für die tragenden Bereiche selbst des klassischen Eichwesens keine ausreichenden Ressourcen im Vollzug mehr zur Verfügung, die Eichbehörden leiden unter ständigem Personalmangel (was z.B. zu Rückständen bei der fristgemäßen Nacheichung in einigen Bundesländern führte).
- Das Neue Konzept zum Inverkehrbringen neuer Produkte - damit auch Messgeräte – hat noch erhebliche Mängel (keine einheitlich hohe Kompetenz der Benannten Stellen, fehlende bzw. keine einheitliche Marktüberwachung in allen Mitgliedsstaaten, Defizite bei der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch über Zertifikate und Nichtkonformitäten).
- Die nach diesem Konzept erlassenen EG-Richtlinien, die zugehörigen harmonisierten Normen/normativen Dokumente und die zugehörigen Leitfäden der WELMEC sind noch unvollkommen bzw. lückenhaft, es besteht Nachbesserungsbedarf (aktuelle Beispiele: die Berücksichtigung elektromagnetischer Störungen, harmonisierte Vorschriften für das Smart Metering nach EG-Endenergieeffizienz-Richtlinie, die Behandlung von Messsystemen usw.).

c) Eine Neuordnung hätte eigentlich keinen Vorrang vor der Lösung aktueller Probleme auf nationaler und europäischer Ebene. Gleichwohl muss sie aus folgenden Gründen zeitnah in Angriff genommen werden:

- Für die Institutionen des Mess- und Eichwesens aber auch für die zuständigen Ministerien und Regierungen der Länder muss es endlich klare Entscheidungen zur Zukunft der Eichbehörden und Planungssicherheit geben. Die Privatisierungsdiskussion der letzten Jahre hat zu einer erheblichen Verunsicherung und Demotivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eichbehörden geführt.
- Das System der Staatlich anerkannten Prüfstellen mit der Befugnis zur Eichung von Verbrauchsmessgeräten (Gas, Wärme, Wasser, Energie) ist über Jahrzehnte gewachsen und eine stabile Säule des derzeitigen gesetzlichen Messwesens. Die derzeit über 300 vorhandenen Prüfstellen sind in die Neuordnung auf sinnvolle Weise einzubeziehen. Die entstandene Verunsicherung der Prüfstellen durch die Forderungen nach formaler Unabhängigkeit für einen Status als Benannte Stelle im Zuge der Umsetzung der Messgeräterichtlinie darf nicht zu der Schlussfolgerung führen, dass auf die Kompetenz dieser Stellen im neuen System verzichtet werden kann, vor allem nicht bei der Verwendungsüberwachung.
- Das Vertrauen der Verbraucher in die Leistungsfähigkeit des Eichwesens beginnt an einigen Stellen zu schwinden. Die Medien greifen sporadisch Lücken im System auf und führen die Institutionen des Eichwesens regelrecht vor (Beispiel: elektromagnetische Verträglichkeit Waagen).
- Eine wirksame Marktüberwachung über neu in Verkehr gebrachte Messmittel setzt die Kenntnis aller erforderlichen Informationen bei zuständigen Behörden voraus. Das kann am besten durch eine Meldepflicht erreicht werden.
- Medizinische Messgeräte gehören zum gesetzlichen Messwesen. Die Zuständigkeiten sind für diesen relativ kleinen Teil der Medizinprodukte vom Gesundheitswesen wieder

auf die Institutionen des Eichwesens zurückzuführen. Dazu bedarf es keines Eingriffs in die europäische Medizinprodukte-Richtlinie, sondern nur der Novelle der nationalen Regelungen (Medizinprodukte-Betreiberverordnung). Ohne die Einbeziehung medizinischer Messgeräte kann in Deutschland nicht von einem einheitlichen gesetzlichen Messwesen gesprochen werden.

- d) Zum europäischen Binnenmarkt und zur europäischen technischen Harmonisierung existiert keine Alternative, deshalb gibt es auch in Deutschland ohne substantielle Änderungen kein Zurück zum klassischen Eichwesen. Weil aber die europäischen Regelungen starke Auswirkungen auch auf die Gestaltung des nationalen technischen Rechts haben, muss sich das deutsche Messwesen stärker in Europa einbringen als bisher. Es geht deshalb nicht an, dass die Ressourcen bei der PTB und vor allen Dingen bei den Eichbehörden für die internationale Gremienarbeit verringert werden.

Das betrifft im Einzelnen die Mitarbeit

- a. im Messgeräteausschuss nach Artikel 15 der Messgeräte-Richtlinie (MID),
 - b. in der Arbeitsgruppe „*Measuring Instruments*“ der Europäischen Kommission,
 - c. in den Arbeitsgruppen der *Organisation Internationale de la Métrologie Légale* (OIML), der Internationalen Organisation für das Gesetzliche Messwesen (die normativen Dokumente der OIML sind den harmonisierten Normen gleichgestellt) und
 - d. in der Organisation für die Zusammenarbeit im gesetzlichen Messwesen in Europa (WELMEC), deren von der Europäischen Kommission anerkannte Leitfäden die Messgeräte-Richtlinien in der Praxis überhaupt erst handhabbar machen.
- e) Für eine Neuordnung des gesetzlichen Messwesens müssen die Ansätze aus dem klassischen Eichwesen, aus dem Alten und Neuen Konzept der europäischen Harmonisierung für die nationalen deutschen Belange vorurteilsfrei geprüft werden (Zulassung und Ersteinrichtung/Konformitätsbewertung und Marktüberwachung, öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Handeln, akkreditierte oder beliehene Stellen, Kompetenzbewertung durch Überwachung, Akkreditierung oder Vergleich mit Gleichrangigen usw.).

Dabei sollte scheinbare Einheitlichkeit des Systems kein Selbstzweck sein. Das System des Inverkehrbringens von Messgeräten kann sich durchaus vom System der Verwendungsüberwachung unterscheiden; die Marktüberwachung kann ein gesondertes Tätigkeitsfeld sein oder aber in die Verwendungsüberwachung integriert werden. In erster Linie muss überlegt werden, wie die bestehenden Strukturen und Institutionen sinnvoll in die Neuordnung einbezogen werden können. Nichts wäre fataler, als vorhandene Kompetenz aus konzeptionellen Gründen erst zu zerschlagen, um dann später ähnliche Kompetenzen in anderen Strukturen wieder aufbauen zu müssen. Hier wäre eine überlegte, sachorientierte und eng an den Schutzziele ausgerichtete Vorgehensweise zielführend.

2.2 Vorschläge für eine Neuordnung

Im Folgenden werden für die Neuordnung des gesetzlichen Messwesens Vorschläge aus verbraucherpolitischer Sicht unterbreitet. Dabei geht es nicht um Entwürfe von Rechtsvorschriften, sondern um den Rahmen, innerhalb dessen sich aus Gründen des Verbraucherschutzes die rechtlichen Regelungen bewegen sollten.

Eine Neuordnung muss zu einem einheitlichen gesetzlichen Messwesen unter Einschluss der medizinischen Messgeräte (Messgeräte mit Messfunktionen) führen. Auf sie wird bei den einzelnen Vorschlägen speziell hingewiesen, wenn gegenüber dem derzeitigen Zustand Änderungen

gen erforderlich sind. Die Vorschläge basieren auf den Erkenntnissen der Ist-Stand-Analyse zum gesetzlichen Messwesen (siehe Abschnitt I), schließen die aktuellen Überlegungen des BMWi ein (siehe Abschnitt II) und berücksichtigen die vorstehend genannten Grundsätze.

2.2.1 Inverkehrbringen

a) Inverkehrbringen europäisch harmonisierter Messgeräte

Das erstmalige Inverkehrbringen von Messgeräten des europäisch harmonisierten Bereichs (siehe Tabelle 4 und Tabelle 5) erfolgt nach den Regeln des europäischen Binnenmarktes.

Damit werden Messgeräte der Messgeräte-Richtlinie, nichtselbsttätige Waagen und Medizinprodukte mit Messfunktionen über privatwirtschaftlich organisierte Konformitätsbewertung unter Hinzuziehen Benannter Stellen in Verkehr gebracht. Die grundsätzlichen messtechnischen Anforderungen sind in den Richtlinien enthalten, spezifische Anforderungen in harmonisierten Normen bzw. normativen Dokumenten (im Fall der Messgeräte-Richtlinie). Europäische Richtlinien sind in das nationale Recht vollinhaltlich umzusetzen. Hier gibt es keinen Spielraum; der Marktzugang darf durch nationale Regeln nicht behindert werden.

Die Mitgliedsstaaten dürfen selbst bestimmen, welche Behörde für die Auswahl der Benannten Stellen und ihre Meldung an die Europäische Kommission zuständig ist, nach welchen Kriterien Stellen den Status einer Benannten Stelle erhalten und wie die Kompetenz einer Benannten Stelle festgestellt wird. Für zu benennende Stellen gibt es keinen Markt und keinen Wettbewerb, es ist Sache des Mitgliedsstaates, ob und wen er auf seinem Territorium benennt („den Mitgliedstaaten (ist) die Benennung bzw. Nichtbenennung jeder Stelle freigestellt“¹⁶⁰).

Benannte Stellen

Als Benannte Stellen für das Inverkehrbringen von Messgeräten sollten ausschließlich die PTB und die Eichbehörden vorgesehen werden.

Es besteht keine Notwendigkeit, weitere, insbesondere private Stellen zu benennen, weder aus Gründen fehlender Ressourcen noch aus sonstigen Gründen. Die derzeitigen Staatlich anerkannten Prüfstellen würden als Konformitätsbewertungsstellen beim Inverkehrbringen privatwirtschaftlich handeln, eine Beleihung dafür wäre nicht möglich. Im Übrigen käme für diese Prüfstellen allenfalls der Modul F (Produktprüfung) in Frage, der offenbar eher die Ausnahme sein wird.

¹⁶⁰ Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien (Blue Guide), Europäische Gemeinschaften, 2000, Abschnitt 6.1, Grundsätze für die Benennung, <http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach/newapproach.htm>

Messgeräteart, Ausführungsbeispiel	
I. Richtlinie 22/2004/EG - Messgeräte-Richtlinie (MID)	
<p>Längenmessgeräte und deren Kombinationen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verkörperte Längenmaße (z.B. Maßstäbe, Messbänder, Peilbänder u.a.) – Längenmessmaschinen (Kabel-, Stoff-, Bodenbelag-Messmaschinen, Messmaschinen für Folien) – Flächenmessmaschinen, Planimeter, Mehrdimensionale Messgeräte (als Frachtmesseinrichtungen) <p>Ausschankmaße</p> <ul style="list-style-type: none"> – Trinkglas, Krug, Becher <p>Messanlagen für strömende Flüssigkeiten außer Wasser</p> <ul style="list-style-type: none"> – Messanlagen (einschließlich Zähler und erforderliche Einrichtungen), z.B.: Messanlagen in Fernleitungen, auf Straßentankwagen, zur Be- und Entladung (Schiffe, Tankwagen), zur Betankung von Flugzeugen, für unter Druck verflüssigte Gase, für kryogene Flüssigkeiten, für Milch, für pflanzliche Öle, für Schmieröle – Kraftstoffzapfsäulen, Zapfsäulen für Flüssiggas, Selbstbedienungsanlagen 	<p>Wasserzähler</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wasserzähler (für Kalt- oder Warmwasser) <p>Messgeräte für Gas</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gaszähler (als Balgen-, Drehkolben-, Turbinenrad-, Wirbel-, Drall-, Ultraschall-, Coriolis-Gaszähler) – Mengenumwerter (als Temperatur- oder Zustands-Mengenumwerter) <p>Selbsttätige Waagen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Selbsttätige Mengenwaage (SWE, SWK) – Selbsttätige Waage zum Abwägen (SWA) – Förderbandwaage (FBW) – Selbsttätige Gleiswaage (SGW) – Selbsttätige Waage zum Totalisieren (SWT) <p>Messgeräte im Straßenverkehr</p> <ul style="list-style-type: none"> – Taxameter – Abgasanalysator, 4-Kanal (CO, CO₂, O₂, HC) MI-007 <p>Messgeräte für Elektrizität</p> <ul style="list-style-type: none"> – Elektrizitätszähler für Wirkverbrauch <p>Wärmezähler</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wärmezähler und Teilgeräte
II. Richtlinie 90/384/EWG Nichtselbsttätige Waagen (NAWI)	
<p>Nichtselbsttätige Waagen (NSW)</p> <p>Nichtselbsttätige elektromechanische Waagen (als Ladentischwaage, fahrzeugmontierte Waage, mit Hebelwerk, Personenwaage, Präzisionswaage, Preisauszeichnungswaage, Rad- oder Achslastwaage)</p>	

Tabelle 4

Messgeräte nach europäischen Richtlinien (ohne Medizinprodukte mit Messfunktionen)¹⁶¹

¹⁶¹ Nach „Eichpflichtige Messgeräte nach Eichordnung und die Zuständigkeiten der PTB-Fachbereiche“, PTB, Q.31 Gesetzliches Messwesen, Braunschweig, 30.11.2007, <http://www.ptb.de>

Damit bliebe die Gewährleistungsverantwortung des Staates auf einem relativ hohen Niveau erhalten und müsste nicht über den Umweg der Überwachung Benannter Stellen bei privaten Trägern durch eine zentrale Akkreditierungsstelle wahrgenommen werden.

Um kein Präjudiz zu schaffen, sollte das BMWi deshalb vor der Neuordnung keine privaten Stellen benennen. Leider ist diese Forderung möglicherweise obsolet, weil aus dem Kreis der Staatlich anerkannten Prüfstellen zumindest zwei Stellen die Voraussetzungen für die Benennung erfüllt haben (siehe Abschnitt II).

Option für medizinische Messgeräte:

Sollten BMWi und BMG nicht bereit sein, die grundsätzliche Zuständigkeit für medizinische Messgeräte (siehe Tabelle 5) wieder den Institutionen des Messwesens zu übertragen, gelten die folgenden Mindestforderungen:

Kriterien für die Definition von Medizinprodukten mit Messfunktion ¹⁶²	Beispiele für Medizinprodukte mit Messfunktion ¹⁶³
<p>a) mit dem Medizinprodukt soll laut Herstellerangabe</p> <ul style="list-style-type: none"> – quantitativ ein physiologischer oder anatomischer Parameter oder – eine Menge oder ein qualifizierbares Merkmal von Energie oder dem menschlichen Körper verabreichte oder entzogene Substanzen gemessen werden. <p>b) Das Messergebnis</p> <ul style="list-style-type: none"> – wird in gesetzlichen Einheiten ... dargestellt oder – wird mit mindestens einem Referenzpunkt verglichen, der in gesetzlichen Einheiten ... angegeben ist. <p>c) Der Verwendungszweck impliziert Genauigkeit, die ausdrücklich oder stillschweigend verlangt wird, falls Nichteinhaltung der implizierten Genauigkeit die Gesundheit und Sicherheit des Patienten deutlich beeinträchtigen könnte.</p> <p>Anmerkung 1: Der Ausdruck „stillschweigend verlangt“ betrifft Fälle, in denen der Benutzer aufgrund der Bezeichnung des Medizinprodukts oder seiner Begleitdokumente oder aufgrund der Allgemeingültigkeit Genauigkeit erwarten darf, wenn die Genauigkeit der Messung einen Einfluss auf die Diagnose oder Therapie des Patienten hat.</p>	<p>Reinton- und Sprachaudiometer</p> <p>Medizinprodukte zur Bestimmung der Körpertemperatur (mit Ausnahme der Quecksilberglaskthermometer mit Maximumvorrichtung)</p> <p>Medizinische Elektrothermometer und medizinische Elektrothermometer mit austauschbaren Temperaturfühlern</p> <p>Infrarot-Ohrthermometer mit Maximumvorrichtung</p> <p>Nichtinvasive Blutdruckmessgeräte</p> <p>Augentonometer</p> <p>Tretkurbelergometer</p> <p>Therapiedosimeter</p> <p>Therapiedosimeter mit Ionisationskammern zur Bestrahlung von Patienten von außen mit Photonenstrahlung im Energiebereich bis 1,33 MeV</p> <p>Therapiedosimeter für Photonenstrahlung im Energiebereich ab 1,33 MeV und mit Elektronenstrahlung aus Beschleunigern</p> <p>Diagnostikdosimeter</p>

Tabelle 5
Medizinprodukte mit Messfunktionen

¹⁶² Nach MEDDEV 2.1/5 June 1998 „Medical devices with a measuring function“.

¹⁶³ Nach „Leitfaden zu messtechnischen Kontrollen von Medizinprodukten mit Messfunktionen“ der PTB, Teil 1 und 2, Stand 31.01.2002, <http://www.ptb.de>

- ZLG und ZLS werden verpflichtet, bei der Überwachung bisher benannter Stellen bzw. bei der Akkreditierung und Überwachung neuer Benannter Stellen für Medizinprodukte mit Messfunktionen obligatorisch Gutachter der PTB bzw. der Eichbehörden einzubeziehen. Dies ist eine Forderung, die sich mit Bildung einer zentralen Akkreditierungsstelle in Deutschland ab 2010 relativ leicht verwirklichen lassen wird.
- Bei der Arbeitsgruppe „Medizinprodukte“ der Gesundheits- und Arbeitsministerkonferenz (AGMP) ist eine Untergruppe für Medizinprodukte mit Messfunktionen unter Mitwirkung der PTB, der Eichbehörden und des Verbraucherschutzes zu bilden.

Kompetenz Benannter Stellen

Die staatlichen Stellen (PTB und Eichbehörden) sind kraft Gesetz Benannte Stelle, sie erfüllen die Kriterien für Benannte Stellen aufgrund ihres Tätigkeitsfeldes als Metrologisches Staatsinstitut (PTB) bzw. als staatliche Eichbehörde mit Qualitätsmanagement, metrologischer Aus- und Weiterbildung, gewährleistetem Normalenanschluss und regelmäßigen Vergleichsmessungen.

b) Inverkehrbringen sonstiger nationalen Bestimmungen unterliegender Messgeräte

Die nicht von europäischen Richtlinien erfassten und nur nationalen Bestimmungen unterliegenden Messgeräte (bisher eichpflichtige Messgeräte siehe Tabelle 6) sollen weiterhin wie bisher – nach gründlicher Prüfung der weiteren Notwendigkeit gesetzlicher Anforderungen – über eine nationale Zulassung der PTB und ggf. Erreichung durch die Eichbehörden auf den Markt gebracht werden. Auch Österreich und die Schweiz haben dieses Verfahren bei der Neuordnung ihres Messwesens anlässlich der Umsetzung der Messgeräte-Richtlinie so beibehalten.

Die messtechnischen Anforderungen sind derzeit in den Anlagen zur Eichordnung enthalten, dazu gehörende „Anerkannte Regeln der Technik“ sind die speziellen PTB-Anforderungen, PTB-Prüfregeln, Technischen Richtlinien und Merkblätter der PTB bzw. Normen¹⁶⁴. Das im europäisch harmonisierten Bereich übliche Rechtskonstrukt (Richtlinien mit Grundsätzen und speziellen harmonisierten Normen mit „Vermutungswirkung“) ist hier nicht erforderlich.

Option:

Beharrt das BMWi aus Gründen der Einheitlichkeit auf dem Prinzip des Inverkehrbringens über privatwirtschaftlich organisierte Konformitätsbewertung, dann gelten aus Verbrauchersicht die folgenden Forderungen:

- Zuständige Stellen für Konformitätsbewertung sollten ausschließlich die PTB und die Eichbehörden werden.
- Bei der Konformitätsbewertung sind zulässig ausschließlich die Module bzw. ihre Kombinationen B (Baumusterprüfung) + D (überwachtes Qualitätsmanagementsystem), B + F (Produktprüfung) und H1 (überwachtes Qualitätsmanagementsystem und Entwurfsprüfung).

c) Import europäisch nicht harmonisierter Messgeräte

Aus Verbrauchersicht außerordentlich problematisch ist das nach Artikel 28 bis 30 EG-Vertrag nur sehr schwer und nur in gut begründeten Fällen zu umgehende Verbot, den Import von in anderen Mitgliedsstaaten rechtmäßig in Verkehr gebrachten Messgeräten zu behindern. Die derzeitigen Regelungen des § 80 der Eichordnung sehen eine Prüfung auf

¹⁶⁴ Verzeichnis der Vorschriften und anerkannten Regeln der Technik nach der Eichordnung, Stand 30. November 2007, PTB, <http://www.ptb.de>

National eichpflichtige Messgeräte nach der Eichordnung	
<p>Längenmessgeräte und deren Kombinationen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Besondere Längenmessgeräte (Schichtdickenmessgeräte, Messkluppen, – Messschieber, Messschrauben, Messräder für Wegstrecken) – Flächenmesswerkzeuge, Rundholzmessanlagen – Choirometer <p>Volumenmessgeräte für nichtflüssige Messgüter</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dosierräder an Silos, Mischanlagen <p>Volumenmessgeräte für Flüssigkeiten in ruhendem Zustand</p> <ul style="list-style-type: none"> – Flüssigkeitsmaße, – Messwerkzeuge mit elektrischen Einrichtungen – Lagerbehälter und deren Messgeräte, Füllstands- und Tauchtiefenmessgeräte – Transport-Messbehälter <p>Wassermesser</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verbundzähler – Trommelzähler <p>Messgeräte für Gas</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mengenumwerter (als Dichte- oder Brennwert-Mengenumwerter) – Wirkdruckgaszähler – Zusatzeinrichtungen zu Gaszählern, z.B. Mess- und Registriergeräte – Gas-Druckregelgeräte – Brennwertmessgeräte – Messgeräte für den CO₂-Anteil in Brenngasen <p>Selbsttätige Waagen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Eiersortiermaschinen – Selbsttätige Straßenfahrzeugwaagen <p>Messgeräte für Getreide und Ölfrüchte, Getreideprober</p> <ul style="list-style-type: none"> – Getreideprober (Zwanzigliterprober) EWG – Getreideprober (z.B. als Zwanzig-, Liter-, Viertelliterprober) – Feuchtebestimmer <p>Dichte- und Gehaltsmessgeräte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Alkoholometer EWG – Alkoholometer 	<ul style="list-style-type: none"> – Dichtearäometer, Flüssigkeitsdichtemessgeräte nach dem Schwingerprinzip – Selbsttätige Refraktometer <p>Temperaturmessgeräte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zeigerthermometer – Tragbare Elektrothermometer, Temperaturenehmer in Lagerbehältern <p>Überdruckmessgeräte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Elektrische Überdruckmessgeräte <p>Messgeräte im Straßenverkehr</p> <ul style="list-style-type: none"> – Taxameter in Kfz – Wegstreckensignalgeber, Quittungsdrucker für Taxameter in Kfz – Wegstreckenzähler in Kfz, Geschwindigkeitsmessgerät in Kfz – Geschwindigkeitsüberwachungsgeräte (Radar-, Laserhandmessgeräte) – Rotlichtüberwachungsanlagen – Reifendruckmessgeräte (mechanische) EWG – Atemalkoholmessgeräte – Abgasmessgeräte, Kompressionszündung – Abgasmessgeräte, Fremdzündung, 3-Kanal <p>Zeitgeber</p> <ul style="list-style-type: none"> – Video-Uhren <p>Messgeräte für Elektrizität</p> <ul style="list-style-type: none"> – Blind-, Scheinverbrauchs-, Gleichstromzähler – Messwandler für Elektrizitätszähler <p>Schallpegelmessgeräte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Schallpegelmesser – Schallkalibratoren <p>Wärmemesser</p> <p>Kältezähler und Teilgeräte</p> <p>Strahlenschutzmessgeräte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ortsdosimeter (Photonenstrahlung) – Personendosimeter (Photonenstrahlung) – Diagnostikdosimeter <p>Anmerkung:</p> <p><i>Der Hinweis „EWG“ weist darauf hin, dass für diese Messgeräte EWG-Richtlinien des „Alten Konzepts“ existieren.</i></p>

Tabelle 6

National eichpflichtige Messgeräte nach Eichordnung (s. Fußnote 161)

Gleichwertigkeit des Messgeräts mit den Schutzziele des deutschen Eichrechts durch die PTB vor. Für das entsprechende Verfahren gibt es bisher keinen expliziten Kriterienkatalog. Noch schwieriger wird die Ablehnung eines Imports nach Umsetzung der neuen europäischen Verordnung zur Anwendung nationaler Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedsstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind (siehe Fußnote 82).

PTB und Eichbehörden müssen für diesen Bereich ein transparentes und institutionell verankertes Verfahren der Markt- und Verwendungsüberwachung installieren, so dass Mängel zeitnah bemerkt werden.

2.2.2 Marktüberwachung

Hier und im Folgenden wird explizit die Marktüberwachung für Messgeräte nach Richtlinien des Neuen Konzepts behandelt. Die Ausführungen gelten sinngemäß auch für den Bereich der europäisch nicht harmonisierten und national geregelten Messgeräte, falls es auch hier zur privatwirtschaftlich organisierter Konformitätsbewertung beim Inverkehrbringen kommt.

Das Inverkehrbringen von Messgeräten mit richtlinienkonformer CE-Kennzeichnung ist in jedem Mitgliedsland an jeder Stelle des europäischen Binnenmarktes möglich. So in Verkehr gebrachte Messgeräte unterliegen keiner Einzelprüfung unter staatlicher Aufsicht. In Anbetracht von inzwischen 27 Mitgliedsstaaten, großen Kompetenzunterschieden zwischen den Benannten Stellen und mit Sicherheit großen Unterschieden bei den praktizierten Konformitätsbewertungsverfahren steht und fällt das System des Inverkehrbringens mit einer funktionierenden Marktüberwachung.

Eine Neuordnung des deutschen Messwesens kann jedoch immer nur die nationale Variante der Marktüberwachung regeln, die Mängel in Europa können nur gemeinsam mit den übrigen Mitgliedsstaaten abgestellt werden. Die neue Verordnung über Akkreditierung und Marktüberwachung (siehe Fußnote 9), die am 1. Januar 2010 in allen Mitgliedsstaaten wirksam wird, enthält bereits detaillierte Festlegungen zu nationalen Marktüberwachungsprogrammen. Die Neuordnung, die zeitnah zu diesem Termin Gesetz werden soll, muss das deutsche Marktüberwachungsprogramm bereits in den wesentlichen Grundzügen festschreiben.

Eine funktionierende Marktüberwachung ist an folgende Voraussetzungen gebunden:

- Meldepflicht für alle Hersteller (Importeure, Bevollmächtigte usw.), die Messgeräte auf den deutschen Markt bringen wollen **und** Meldepflicht für alle Verwender von Messgeräten.

Die Marktüberwachungsbehörden haben sicherzustellen, dass der gesetzlichen messtechnischen Kontrolle unterliegende Messgeräte, die nicht konform mit den Richtlinien sind, weder in Verkehr gebracht noch in Betrieb genommen werden. Ohne eine Meldepflicht für das Inverkehrbringen und die erstmalige Verwendung liefe diese Forderung an die Aufsichtsbehörden ins Leere. Eine Meldepflicht verhindert zunächst nicht das Inverkehrbringen und die Verwendung, sie ermöglicht aber den Aufsichtsbehörden, ihren Pflichten nachzukommen. Insofern kommt der Meldepflicht für ein wirksames Funktionieren der Marktüberwachung eine zentrale Bedeutung zu, da hier die staatliche Überwachung vor einem Inverkehrbringen oder der erstmaligen Verwendung vorgeschaltet werden kann. Für eine effektive Marktüberwachung ist jedoch nicht nur die Meldepflicht als solche wichtig, sondern auch der für eine Meldung festgesetzte Zeitpunkt. Dieser muss so gewählt sein, dass die Marktüberwachung im Extremfall noch das Inverkehrbringen oder die erstmalige Verwendung eines nicht den Anforderungen entsprechenden Geräts verhindern kann. Diesen Zielen dient die Meldepflicht sowohl des Herstellers als auch die des Anwenders.

- Zwischen den Benannten Stellen Europas muss ein intensiver Informations- und Erfahrungsaustausch organisiert werden. Alle Benannten Stellen müssen in einem europaweiten

Informationssystem vernetzt werden. Die entsprechende Ad-hoc-Arbeitsgruppe der WEL-MEC für den Informationsaustausch, die unter deutscher Federführung steht, muss zu raschen Ergebnissen kommen.

- Die Mitgliedsstaaten brauchen einen permanenten Zugriff zu einer zeitnah gepflegten Datenbank sowohl zu Zertifizierungsdokumenten als auch zu Informationen über Nicht-Konformitäten. Falls kurzfristig kein eigenes System für Nicht-Konformitäten bei Messgeräten aufgebaut werden kann, sollte die für die Marktüberwachung von Produkten nach einigen anderen europäischen Richtlinien geschaffene ICSMS-Datenbank¹⁶⁵ genutzt werden.

In Deutschland ist die zentrale Datenbank MICert¹⁶⁶ bei der PTB zum Nachweis der Zertifizierungsdokumente und für Nicht-Konformitäten die Datenbank der Eichbehörden „Sammelstelle für Auffälligkeiten (SAM)“ zu nutzen.

- Das System der Marktüberwachung in Deutschland, d.h. das nationale Marktüberwachungsprogramm, ist in der Neuordnung klar und transparent darzustellen. Das Messgerätegesetz darf nicht noch einmal eine so unverbindliche Formulierung enthalten, wie die geltende Eichordnung (diese geht von der „Gewährleistung der Marktaufsicht auf der Grundlage eines Überwachungskonzeptes“ aus, dessen Entwurf erst über ein Jahr nach Inkrafttreten des Eichgesetzes vom Bund-Länder-Ausschuss „Gesetzliches Messwesen“ am 3. April 2008 bestätigt wurde, siehe Fußnote 76). **Vor** Inkrafttreten des Gesetzes ist sicherzustellen, dass die Anforderungen an eine funktionierende Marktüberwachung von Bund und Ländern auch umfassend erfüllt werden können. Ansonsten wird der Schutzzweck des Gesetzes nicht gewährleistet (es wäre ggf. unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten interessant zu prüfen, ob in diesem Fall überhaupt ein Gesetz erlassen werden darf, z. B. auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit).

Klar zu regeln sind die Verantwortlichkeiten von Bund (BMWi, PTB) und Ländern (Landeseichbehörden, zuständige Landesministerien) sowie die erforderliche Organisation und die Finanzierung. Die Mitwirkung der PTB darf sich nicht nur auf die Beratung beschränken. Die PTB hat mess- und prüftechnische Unterstützung ohne zusätzliche Kostenbelastung der Marktüberwachungsbehörden zu leisten. Im Fachbereich „Gesetzliches Messwesen“ der PTB ist die Zuständigkeit für Fragen der Marktüberwachung zu institutionalisieren. In den Bundeshaushalt sind entsprechende Mittel einzustellen.

- Der Marktüberwachung sind im Messgerätegesetz weitgehende Befugnisse einzuräumen. Sie müssen sich im Rahmen dessen bewegen, was die Europäische Kommission in neueren Richtlinien schon vorgesehen hat, z.B. im Entwurf der neuen Richtlinie über die Sicherheit von Spielzeugen¹⁶⁷. Die neue europäische Verordnung zu Akkreditierung und Marktüberwachung (siehe Fußnote 9) regelt das im Detail. Dazu gehören beispielsweise das Recht, von den Wirtschaftsakteuren (Hersteller, Importeur, Händler, Bevollmächtigter) alle notwendigen Informationen und Unterlagen von Relevanz für die Marktüberwachung verlangen zu können, das Recht, Räumlichkeiten der Wirtschaftsakteure zum Zwecke der Marktüberwachung zu betreten, das Recht, von anderen Benannten Stellen Zertifizierungsdokumente zu bekommen. Die Marktüberwachungsbehörden anderer Staaten haben im oben angegebenen Sinn Amtshilfe zu leisten. Ähnliche Regelungen gelten in Deutschland bereits im Bereich des

¹⁶⁵ European Market Surveillance System, <http://www.icsms.org>

¹⁶⁶ Datenbank „Measuring Instruments Certificates (MICert)“, <https://www.ptb.de/s/melodi/index>

¹⁶⁷ Europäische Kommission, Pressemitteilung „Spielzeugsicherheit: Kommission schlägt strengere Regelung vor, IP/08/91, Brüssel, den 25. Januar 2008. Dazu: „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug (Vorlage der Kommission), http://ec.europa.eu/enterprise/toys/2008_108_directive.htm

Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes (GPSG)¹⁶⁸ in Umsetzung der europäischen Produktsicherheitsrichtlinie¹⁶⁹.

- In Anbetracht der Bedeutung des Imports über die Binnenmarktgrenzen ist eine geregelte Zusammenarbeit mit den Zollbehörden von größter Bedeutung.
- Auch für das Schutzklauselverfahren (Meldung von Nicht-Konformitäten) sind klare Festlegungen zu treffen. Der Informationsweg von den Marktüberwachungsbehörden über die PTB an das BMWi ist in seiner Organisation und den Inhalten vorzugeben.

Diese Liste der Voraussetzungen für eine funktionierende Marktüberwachung zeigt, dass die Marktüberwachung ein europäisches Problem mit globalem Charakter ist. Deshalb ist zu hinterfragen, ob das bisherige Konzept eines länderspezifischen Herangehens an die Organisation der Marktüberwachung überhaupt zielführend ist. Die formale Zuständigkeit der Länder für den Vollzug im gesetzlichen Messwesen und damit auch für die Marktüberwachung darf nicht dazu führen, dass nicht auch an eine länderübergreifende, eventuell sogar beim Bund institutionalisierte Marktüberwachung gedacht werden muss. Zweifelsohne rüttelt dieser Gedanke an den Grundsätzen des derzeitigen gesetzlichen Messwesens und hätte gegebenenfalls grundgesetzliche Änderungen zur Folge. Er greift jedoch Überlegungen auf, die bereits in anderen Bereichen europäischer Richtlinien in Deutschland seit langem erhoben werden

Vorschlag zur Institutionalisierung der Marktüberwachung in Deutschland

Die Marktüberwachung in Deutschland muss dem Charakter des europäischen Binnenmarktes gerecht werden.

Benannte Stellen nach den Richtlinien für nichtselbsttätige Waagen (NAWI) und Messgeräte (MID) können in jedem Mitgliedsstaat tätig werden und stehen miteinander im Wettbewerb, somit formal auch die derzeit benannten Eichbehörden. Damit wirkt schon hier nicht mehr das föderale System in seinem ursprünglichen Ansatz.

Eine Marktüberwachung, separat organisiert in jedem Bundesland, wenn auch möglicherweise nach bundeseinheitlichem Konzept, muss ineffizient sein, weil

- ein hoher formaler Abstimmungsbedarf über die Arbeitsteilung (Regelung der Zuständigkeiten für Hersteller, Importeure, Zollbehörden, Messgerätebauarten usw.) und
- ein hoher technischer Abstimmungsbedarf (Entscheidungen nach prüftechnischer Kompetenz, Einbeziehung der PTB)

erforderlich ist.

Eine vom Bund getragene Marktüberwachungsbehörde ist vermutlich solange unrealistisch, solange der Gedanke einer für alle Produkte zuständigen Bundesbehörde nicht Fuß gefasst hat. Realistischer ist deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine von den Ländern getragene **Metrologische Marktüberwachungszentrale (MÜZ)** der Eichbehörden der Länder:

¹⁶⁸ Siehe § 8 des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes vom 6. Januar 2004 (BGBl. I S. 2 (219)), zuletzt geändert durch Artikel 3 Abs. 33 des Gesetzes vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970).

¹⁶⁹ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. der EG, L 11, S. 4.

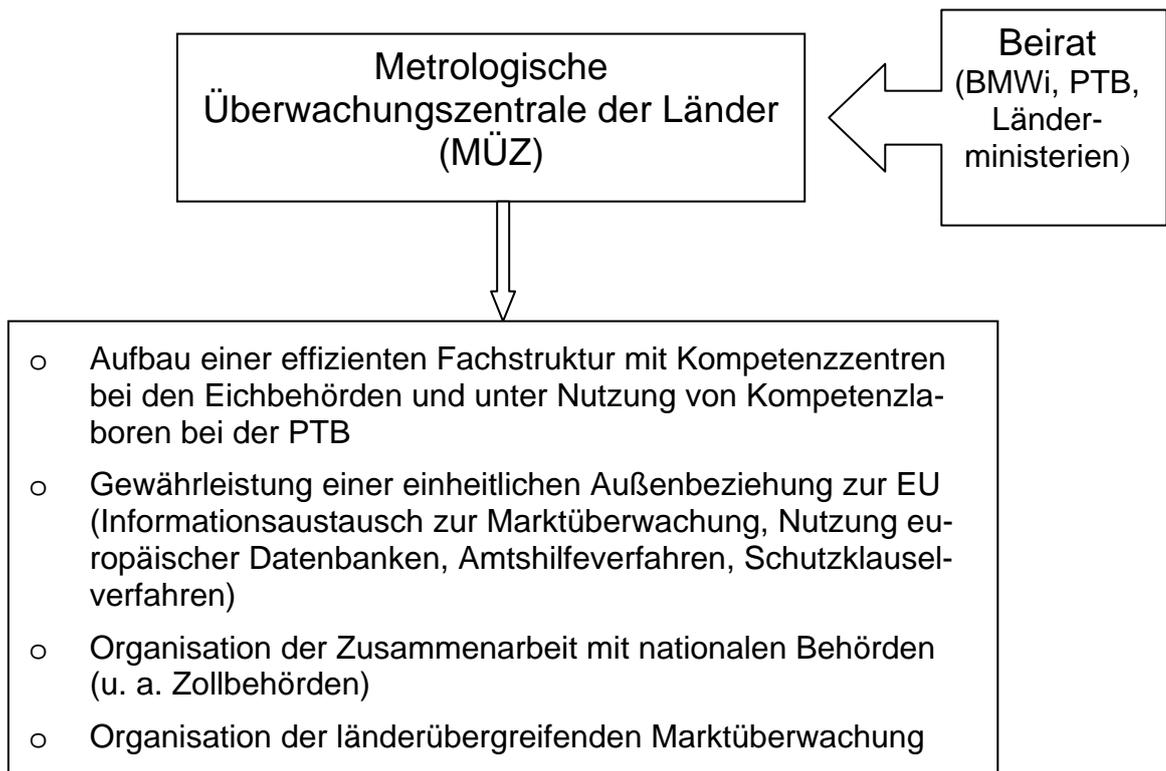


Bild 10

Metrologische Marktüberwachungszentrale der Länder (MÜZ)

Die Marktüberwachungszentrale sollte eine eigene rechtsfähige Einrichtung und nach dem Königssteiner Schlüssel¹⁷⁰ von den Ländern finanziert werden. Sie ist im Sinne der europäischen Verordnung über Verfahren der Akkreditierung und Marktüberwachung (siehe Fußnote 9) die nationale Marktüberwachungsbehörde, das heißt die für die Marktüberwachung zuständige Behörde in Deutschland. Damit bliebe die Verantwortlichkeit der Länder für die Marktüberwachung bestehen, sie steuern diese jedoch mit der Effizienz einer zentralen Stelle. Das BMWi müsste seine Zuständigkeiten in der Marktüberwachung an die Marktüberwachungszentrale abgeben. Über den zu schaffenden Beirat kann der inhaltliche Einfluss des Bundes und der Länder gesichert werden.

Die Organisation der Marktüberwachung ist in der Neuordnung des gesetzlichen Messwesens zu verankern.

Wenn die Neuordnung noch 2008 in das parlamentarische Verfahren eingebracht werden soll, muss vorher mit den Ländern ein intensiver Abstimmungsprozess geführt werden. Mit dem derzeitigen Konzept einer bundeseinheitlich abgestimmten, aber in der Zuständigkeit einzelner Länder verbleibenden Marktüberwachung werden die Fortschritte in der Marktüberwachung sowohl in Europa als auch national gegenüber dem Ist-Stand eher bescheiden sein. Damit bliebe es dabei, dass die Unsicherheit darüber, was wirklich auf den europäischen Binnenmarkt in Verkehr gebracht wird, nicht verringert wird. Eine Situation wie bei Spielzeugen wäre dann auch bei Messgeräten nicht auszuschließen.

Einen kritischen Überblick über die derzeitige Situation zum Neuen Konzept in Europa gibt im Übrigen die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema

¹⁷⁰ Der Königssteiner Schlüssel regelt die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamer Finanzierung (Königssteiner Staatsabkommen der Länder von 1949).

„Vereinfachung des Regelungsumfeldes für den Maschinenbau“¹⁷¹. Daraus ein Zitat, das auch die in Deutschland zu verzeichnenden Rückstände bei der Marktüberwachung illustriert:

„Trotz des grundlegenden Beitrags, den der Maschinenbau für die gesamte europäische Wirtschaft leistet, hat man den Eindruck, dass die Mitgliedstaaten nur sehr geringe Investitionen in die ihnen zugewiesenen hoheitlichen Aufgaben tätigen. Die Kommission könnte diesbezügliche Angaben einfordern und sie mit den erzielten praktischen Ergebnissen vergleichen. Häufig sind Qualität und Quantität der Kontrollen individuellen Fähigkeiten und dem individuellen Willen zuzuschreiben, aber die zur Verfügung stehenden Ressourcen spielen eine große Rolle.“

Es ist zu hoffen, dass die neue europäische Verordnung die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten stärkt, auch für die Marktüberwachung mehr Mittel bereitzustellen.

2.2.3 Eichpflichten

Erstes Schutzziel des gesetzlichen Messwesens bleibt nach den in Punkt 1 genannten verbraucherschutzpolitischen Kriterien für eine Neuordnung der Verbraucherschutz. Der Verbraucher ist unmittelbar zu schützen, wenn er Produkte kauft oder Dienst- und Versorgungsleistungen in Anspruch nimmt. Mittelbar ist er zu schützen, indem in seinem Interesse die Messsicherheit im Arbeits- und Gesundheitsschutz und bei amtlichen Messungen zu gewährleisten ist.

Dem Interesse des Verbrauchers dient auch die Sicherung eines fairen Wettbewerbs zwischen Unternehmen, weil sich Wettbewerbsverzerrungen letztlich zu Ungunsten des Verbrauchers auswirken.

Unter Eichpflicht soll hier und im Folgenden eine besondere Gewährleistungsverantwortung des Staates für Messungen verstanden werden, indem er grundlegende und spezifische Anforderungen an Messgeräte und Messungen festlegt und ihre Überprüfung vorschreibt. Dies unabhängig davon, ob der Staat die Erfüllungsverantwortung beim Inverkehrbringen und bei der Verwendungsüberwachung der Messgeräte unmittelbar wahrnimmt, d.h. selbst Messgeräte zulässt, ersteicht und naheicht oder sich auf die Überwachung des Inverkehrbringens und der Verwendung ohne eigene periodische Prüfungen beschränkt.

Der Vorschlag des BMWi (siehe Abschnitt II) kann dabei aufgegriffen werden, wonach die spezifischen gesetzlichen Anforderungen an Messgeräte und ihre Prüfung sowohl beim Inverkehrbringen (nur im Bereich der national geregelten Messgeräte) als auch bei der Verwendung in Abhängigkeit von ihrer Gefährdungsintensität und den individuellen technischen Eigenschaften der Messgeräte differenziert festgelegt werden sollten.

Lösungen könnten wie folgt aussehen:

- Messungen im rechtsgeschäftlichen Verkehr mit Verbrauchern sind grundsätzlich eichpflichtig bzw. begründen die höchsten Anforderungen. Der Staat nimmt auch bei der Verwendungsüberwachung seine Erfüllungsverantwortung wahr. Als Verbraucher im erweiterten Sinn sind auch Handwerker, Kleingewerbetreibende und kleine Unternehmen¹⁷² anzusehen.
- Für Messungen im rechtsgeschäftlichen Verkehr zwischen Unternehmen erfolgt nur das Inverkehrbringen von Messgeräten unter staatlicher Überwachung (technische Anforderungen nach den jeweiligen europäischen Richtlinien bzw. nationalen Vorschriften). Auf eine staatliche (Nach-) Eichung könnte verzichtet werden, wenn die Prüfungen und alle übrigen Maßnahmen zur Erhaltung der Messgenauigkeit in eigener Verantwortung zwischen den Unter-

¹⁷¹ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vereinfachung des Regelungsumfeldes für den Maschinenbau“ (2008/C 10/03) ABl. der EU vom 15.1.2008 S. 8 bis 14.

¹⁷² Nach der Definition des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn haben kleine Unternehmen weniger als 10 Mitarbeiter und einen Jahresumsatz von kleiner gleich 1 Mio. Euro.

nehmen vertraglich geregelt werden, indem z.B. interne Qualitätsmanagementsystem vereinbart oder akkreditierte Kalibrierlabore mit Prüfungen beauftragt werden. Das erfordert jedoch ein Parallelsystem (Evaluierung der Qualitätsmanagementsysteme, Kalibrierlabore), das wegen der vorhandenen Infrastruktur für die Nacheichung eigentlich überflüssig wäre.

- Messungen zur Gewährleistung aller anderen Schutzziele des gesetzlichen Messwesens (Messungen im öffentlichen Interesse, so im Gesundheits-, Umwelt- und Arbeitsschutz sowie für amtliche Messungen) bleiben bei Festlegung differenzierter Anforderungen eichpflichtig; es bleibt bei Erfüllungsverantwortung des Staat auch bei der Verwendungsüberwachung.
- Alle bisherigen Eichpflichten und Eichgültigkeitsdauern sind unter Berücksichtigung der oben genannten Grundsätze und Details zu überprüfen.

Um die notwendige Flexibilität bei der Eichpflicht zu erreichen, könnten die Regelungen zur Eichpflicht in der Schweiz als Vorbild genommen werden. Dort sind nur die Schutzziele im Messgerätegesetz enthalten und messgerätespezifische Anforderungen in einzelnen Verordnungen geregelt. Eichpflicht besteht nur dann, wenn sowohl die Schutzziele gegeben sind als auch eine messgerätespezifische Verordnung existiert.

2.2.4 Verwendungsüberwachung (Nacheichung, Nachschau)

Verbleibt die Erfüllungsverantwortung bei der Überwachung eichpflichtiger Messgeräte auch hinsichtlich der messtechnischen Prüfungen nicht vollständig beim Staat, wie vom BMWi vorgeschlagen, so muss der Staat zumindest die Gewährleistungsverantwortung übernehmen. Dieser Verantwortung kann er auf unterschiedliche Weise gerecht werden. Dem vom BMWi vorgeschlagenen Modell wird im Folgenden ein aus Verbrauchersicht zweckmäßigeres Modell gegenüber gestellt. Dabei wird bei der Beschreibung und Bewertung der Modelle nur von den Unterschieden ausgegangen. Das bedeutet, dass in beiden Modellen die sonstigen Grundsätze des BMWi-Vorschlages zur Neuordnung gelten können.

Unabhängig vom gewählten Modell muss das derzeitige Niveau der Verwendungsüberwachung zumindest gehalten werden. Nacheichung, Nachschau und sonstige Überwachungsmaßnahmen müssen auch den Messgeräten gerecht werden, an die künftig differenzierte spezifische Anforderungen gestellt werden.

Die bisher von den Eichaufsichtsbehörden vorgenommene Überwachung zur Gewährleistung der Messbeständigkeit der Messgeräte umfasst in der Regel¹⁷³:

- a) das richtige Aufstellen und die Eignung des Messgeräts für den vorgesehenen Verwendungszweck,
- b) die richtige Verwendung des Messgeräts entsprechend den Angaben des Herstellers und die Verwendung des richtigen Zubehörs sowie das Vorhandensein der Bedienungsanleitung und der vorgeschriebenen Dokumente,
- c) die richtige Kennzeichnung und Sicherung des Messgeräts,
- d) nachträgliche Veränderungen am Messgerät,
- e) die ausreichenden Kenntnisse des Bedienpersonals,
- f) das richtige Anzeigen des Messergebnisses und seine richtige Speicherung, Weitergabe und Verwendung,
- g) die verwendete Software,
- h) die Einhaltung der Gültigkeitsdauer der Eichung,

¹⁷³ Inhalt des § 55 eines Entwurf der Eichordnung, BMWi, Stand 30. Juni 2005.

- i) die vorgeschriebenen Kontrollaufzeichnungen,
- j) die Einhaltung vorgeschriebener Meldepflichten.

Darüber hinaus organisieren die Eichbehörden in ausgewählten Verwender-Bereichen regionale oder bundesweite Schwerpunktaktionen zur richtigen Verwendung von Messgeräten.

Modell 1: Übertragung des Systems der Konformitätsbewertung auf die Überwachung verwendeter Messgeräte (Konformitätsbewertungsmodell des BMWi)

Das Modell geht von einer Übertragung des Neuen Ansatzes beim Inverkehrbringen neuer Messgeräte auf die Überwachung verwendeter Messgeräte aus. Das Inverkehrbringen erfolgt durch privatwirtschaftlich organisierte Konformitätsbewertung unter Einbeziehung Benannter Stellen, der Staat ernennt und überwacht einerseits die Benannten Stellen und kontrolliert die Konformität der in Verkehr gebrachten Messgeräte über die staatlich organisierte Marktüberwachung.

Bei der Verwendungsüberwachung von Messgeräten wird aus der bisherigen Nacheichung die messtechnische Prüfung als Konformitätsbewertung interpretiert, als privatwirtschaftliche Tätigkeit herausgelöst und privaten Dritten übertragen. Die restlichen Aufgaben der bisherigen Nacheichung, die Nachschau und die sonstigen Maßnahmen der Verwendungsüberwachung verbleiben bei den Eichbehörden als staatliche Überwachung verwendeter Messgeräte.

Dieses Modell ist nach den bisherigen Vorstellungen demnach wie folgt charakterisiert:

- Die Überwachung der Verwendung von Messgeräten bleibt nur noch vom Grundsatz staatliche Aufgabe in Verantwortung der Eichbehörden.
- Aus dem Katalog der bisher von den Eichaufsichtsbehörden vorgenommenen Überwachungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Messbeständigkeit werden die messtechnischen Prüfungen herausgelöst und privaten Kontrolldiensten übertragen. Die Kontrollen umfassen zumindest die Überwachungsmaßnahme nach Punkt f), möglicherweise ohne die Überwachung der Speicherung, Weitergabe und Verwendung der Messergebnisse. Da es sich jedoch bei der messtechnischen Kontrolle um Konformitätsbewertungen handeln soll, müsste auch die Kontrolle über die Einhaltung der grundlegenden Anforderungen dazu gehören. Ansonsten dürfte der Kontrolldienst manipulierte, veränderte oder umgebaute Messgeräte oder Messsysteme mit unbekannter, unsicherer Software prüfen und für in Ordnung befinden, wenn nur nicht die zulässigen Fehler überschritten werden.
- Die messtechnische Kontrolle als Teil der bisherigen Nacheichung ist privatwirtschaftliche Tätigkeit, Gebühren werden staatlich nicht mehr festgelegt. Sowie ein Markt im Bereich der messtechnischen Kontrollen entsteht, ziehen sich die Eichbehörden schrittweise zurück. Der Prozess der Übertragung auf private Kontrolldienste soll gesteuert und stufenweise erfolgen. Über einen nicht definierten Zeitraum wird es ein Nebeneinander von privatwirtschaftlich tätigen Eichbehörden und privaten Kontrolldiensten geben.
- Die privaten Kontrolldienste werden miteinander im Wettbewerb stehen und ihre Preise für Prüfleistungen am Markt festlegen.
- Alle übrigen Überwachungsmaßnahmen verbleiben in der Zuständigkeit der Eichbehörden.
- Die privaten Kontrolldienste sind unabhängige Drittstellen und weisen ihre Kompetenz durch eine Akkreditierung nach. Ihre Tätigkeit, die messtechnische Kontrolle von Messgeräten, wird als Konformitätsbewertung interpretiert.

- Die bisherigen Staatlich anerkannten Prüfstellen können Kontrolldienste bei höchsten Anforderungen an die Konformitätsbewertung werden, wenn sie die Kriterien unabhängiger Drittstellen entsprechend der Normenreihe DIN EN ISO/IEC 17000 erfüllen.

Brauchen sie nur höheren Anforderungen an die Konformitätsbewertung zu entsprechen, genügt der Status einer „second party“. Diesen Spielraum für das Maß der Unabhängigkeit messtechnischer Kontrolldienste bietet die Definition für Inspektionsstellen des Typs B oder C nach EN ISO/IEC 17020 (siehe Fußnote 132) (nur organisatorische Trennung bzw. Trennung von Zuständigkeiten). Damit wären aber auch Kontrolldienste denkbar, die – wie in Österreich – Wartung, Instandhaltung und Prüfung aus einer Hand anbieten und auch herstellernah sind, auch wenn derzeit das BMWi dies nicht beabsichtigt.

- Die Akkreditierung der messtechnischen Kontrolldienste und ihre laufende Überwachung übernimmt die künftige zentrale Akkreditierungsstelle, in der der bisherige Deutsche Kalibrierdienst (DKD) aufgehen wird.
- Der Staat nimmt seine Gewährleistungsverantwortung für dieses Modell der Überwachung verwendeter Messgeräte dadurch wahr, dass er über die zentrale Akkreditierungsstelle die privaten Kontrolldienste überwacht und dass die sonstigen Aufgaben der Verwendungsüberwachung von den Eichbehörden wahrgenommen werden.

Bewertung

Es wird die privatwirtschaftlich zu organisierende Konformitätsbewertung in den Bereich der staatlichen Überwachung verwendeter Messgeräte übertragen. Dies geschieht ohne Not. Die Überwachung verwendeter Messgeräte ist europarechtlich alleinige Sache der Mitgliedsstaaten, das bisherige System der staatlichen Nacheichung mit Nachschau und Schwerpunktaktionen in alleiniger Hand der Eichbehörden unter Einschaltung beliehener privater Dritter steht nicht unter Kritik.

Aus der Verwendungsüberwachung werden die messtechnischen Kontrollen herausgehoben und akkreditierten privaten Drittstellen übertragen. Das hat die folgenden Konsequenzen:

- Die privaten messtechnischen Kontrolldienste werden von einer zentralen Akkreditierungsstelle akkreditiert und überwacht, während alle übrigen Maßnahmen der Verwendungsüberwachung in Verantwortung der Eichbehörden liegen.

Wenn die Eichbehörde bei der Überwachung der Verwendung der Messgeräte auf Mängel im Verantwortungsbereich der Kontrolldienste stoßen, hätte sie praktisch keine Möglichkeit, unmittelbar auf den Kontrolldienst Einfluss zu nehmen. Während beispielsweise die Eichbehörde im Fall der Staatlich anerkannten Prüfstelle sofort und unbürokratisch bei Mängeln eingreifen, den zuständigen Prüfer und die sonstigen Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen und Sanktionen verhängen, müsste bei den Kontrolldiensten zunächst die zentrale Akkreditierungsstelle bzw. ihre zuständige Unterorganisation aktiv werden. Ob die Akkreditierungsstelle das allein schon aus personellen Gründen leisten kann, ist zu bezweifeln. Im Übrigen hat sie dann zunächst nur Zugriff zur akkreditierten Organisation und nicht unmittelbar auf den Prüfer. Mit weit von den Eichbehörden entfernten Organisationen liegen genügend negative Erfahrungen vor, in konkreten Fällen mit der Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS). Offensichtliche Mängel sind mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand vorzutragen, wobei die Reaktion kaum diesen Aufwand lohnt. Eine Akkreditierung mag sinnvoll sein, um technische Kompetenz zu prüfen, sie ist aber kein Mittel zur Durchsetzung unverzüglich notwendiger Maßnahmen bei der Verwendungsüberwachung im Interesse eines unmittelbaren Verbraucherschutzes.

Im Übrigen wird die zentrale Akkreditierungsstelle bei der Akkreditierung und Überwachung solcher Dienste auf Gutachter aus den Fachbereichen der PTB und den Eichbehörden zurückgreifen müssen. Damit bedient sich die Akkreditierungsstelle der gleichen Kompetenz, wie sie derzeit bei der Überwachung der Staatlich anerkannten Prüfstellen besteht. Dies macht diesen überflüssigen Zwischenschritt zum Kompetenznachweis von privaten Stellen besonders deutlich.

- Um diese Prozesse reibungsfrei zu organisieren, bedarf es zusätzlicher, mit Aufwand verbundener Regelungen. Die Kontrolldienste müssen ihre prüftechnische Kompetenz auf- oder ausbauen und werden die damit verbundenen Kosten über ihre Preisgestaltung hereinholen. Man denke nur daran, dass 16 Eichbehörden bis zum Inkrafttreten der Medizinprodukte-Betreiberverordnung alle medizinischen Messgeräte in Deutschland geeicht haben, während jetzt über 600 private Kontrolldienste mit den messtechnischen Kontrollen beschäftigt sind. Eine Evaluation des eventuellen Mehraufwandes, den mittelbar der Verbraucher zu zahlen hat, ist bisher nicht erfolgt. Die Ergebnisse des BMWi-Auftrages zur Bestimmung der finanziellen Auswirkungen einer Neuordnung entsprechend den bisherigen Vorstellungen (siehe Fußnote 150) werden frühestens Ende 2008 vorliegen.
- Das Herauslösen der messtechnischen Kontrollen aus der Verwendungsüberwachung führt mit Sicherheit zu einem erhöhten organisatorischen Aufwand. Die Eichbehörde und der private Kontrolldienst müssten sich laufend abstimmen, welche Messgeräte wann von wem geprüft werden, um auch die Verwender nicht mit mehreren Prüfungen mit der gleichen Zielrichtung zu konfrontieren. Ein Beitrag zur Deregulierung ist der Einsatz privater Kontrolldienste damit nicht.
- Die Marktüberwachung ist eine anspruchsvolle mess- und prüftechnisch orientierte Aufgabe. Nicht nur der Leitfaden der WELMEC zur Marktüberwachung (siehe Fußnote 72) für Messgeräte macht deutlich, dass die Marktüberwachung zwar unmittelbar in der Phase des Inverkehrbringens von Messgeräten erfolgt, dass aber Kenntnisse über aufgetretene Probleme aus der Überwachung verwendeter Messgeräte wichtige Rückschlüsse auf die Konformität von Messgeräten erlauben. Diese Informationen effektiv in die Marktüberwachung einzubringen ist erschwert, wenn Marktüberwachung, Überwachung verwendeter Messgeräte und messtechnische Prüfungen bei der Verwendung nicht in einer Hand liegen.
- Unklar ist noch das Interesse der Wirtschaft an der Übernahme der messtechnischen Kontrollen. Bekannte Interessenten sind die bei großen Waagenherstellern angesiedelten Instandsetzer und die autorisierten Fachwerkstätten des Taxigewerbes (siehe Abschnitt II). Potenzielle Interessenten sind die Wartungs- und Prüfdiensten für Kraftstoffzapfsäulen. Für alle übrigen Eichungen werden wohl zunächst keine privaten Dienste gefunden werden, es sei denn, man regelt ihre Tätigkeit so oberflächlich, wie das bei den messtechnischen Kontrolldiensten für medizinische Messgeräte der Fall ist.

Mit Sicherheit werden sich zunächst nur große Unternehmen mit entsprechenden materiellen und personellen Ressourcen als Kontrolldienste bewerben. Damit droht eine Monopolisierung, die nicht im Interesse kleiner und mittlerer Unternehmen ist (siehe Fußnote 145).

- Die Öffnung des Marktes für Private wird zeitlich völlig unbestimmtes und kaum planbares Nebeneinander von Eichbehörden und privaten Kontrolldiensten zur Folge haben. In dem Augenblick, wo ein Wettbewerber den Markt betritt, muss sich die Eichbehörde aufgrund des Subsidiaritätsprinzips aus ihrer privatwirtschaftlichen Tätigkeit in dem Bereich zurückziehen.

- Außen vor bleibt die künftige Finanzierung der Eichbehörden. Gebühreneinnahmen für die Ersteichung sind mit Inkrafttreten des neuen Eichgesetzes bereits entfallen. Könnten auch keine Einnahmen aus der Nacheichung mehr erzielt werden, bräche das derzeitige Finanzierungsmodell der Eichbehörden in sich zusammen. Der Zuschussbedarf aus den Landeshaushalten würde erheblich steigen, weil qualifiziertes Personal und die technische Infrastruktur für die Marktüberwachung und Verwendungsüberwachung erhalten bleiben müssen.
- Derzeit hat das BMWi nicht die Absicht, auch Verwendungsüberwachung von Medizinprodukten mit Messfunktion (medizinische Messgeräte) in die Neuordnung einzubeziehen. Einheitlichkeit im gesetzlichen Messwesen bestünde in diesem Modell aber nur dann, wenn auch die Kontrolldienste für medizinische Messgeräte akkreditiert werden würden. Bei mehr als 600 Diensten wäre das ein kostspieliges und organisatorisch mühsames Unterfangen.

Fazit: Das Modell der Übertragung des Systems der Konformitätsbewertung auf die Verwendungsüberwachung eröffnet Privaten und der zentralen Akkreditierungsstelle zwar neue Betätigungsfelder, der zusätzliche Überwachungsaufwand rechtfertigt den Wechsel nicht. Marktüberwachung und Verwendungsüberwachung in einer Hand werden aufgegeben. Vorhandene Kompetenzen der Eichbehörden drohen verloren zu gehen, weil personelle Ressourcen und technische Infrastruktur für die Überwachung bei unsicherer Finanzlage keinen Bestandsschutz haben. Qualität der Überwachung nach Kassenlage wird eintreten.

Das Modell ist aus verbraucherpolitischer Sicht abzulehnen.

Modell 2: Erweiterung des Beleihungsmodells zur Überwachung verwendeter Messgeräte (erweitertes Beleihungsmodell)

Das BMWi spricht von einem konzeptionellen Bruch, wenn das Inverkehrbringen von Messgeräten über privatwirtschaftlich organisierte Konformitätsbewertung erfolgt und die als Konformitätsbewertung interpretierten messtechnischen Kontrollen weiterhin als staatliche Aufgabe vorgenommen werden.

Dieser scheinbare Widerspruch löst sich auf, wenn man die metrologische Überwachung, bestehend aus der Marktüberwachung erstmalig in Verkehr gebrachter Messgeräte und aus der Überwachung verwendeter Messgeräte einschließlich aller erforderlichen Prüfungen, unteilbar als staatliche Aufgabe anerkennt (siehe Bild 11).

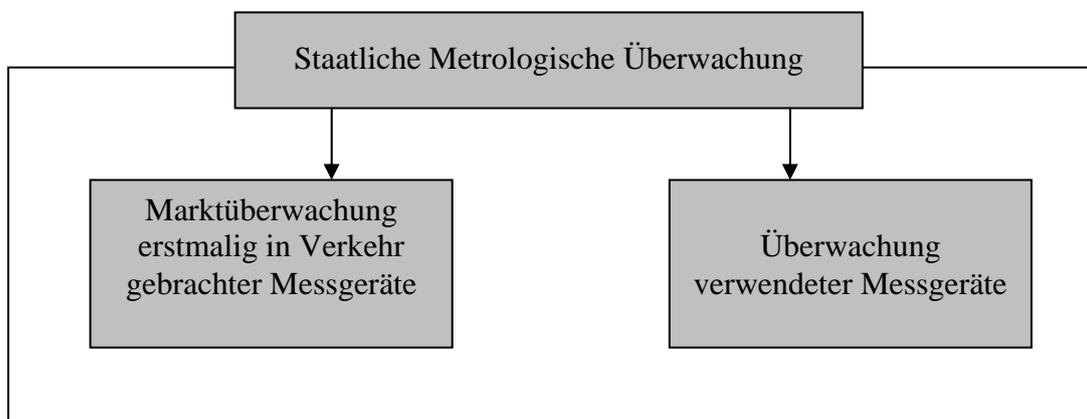


Bild 11

Metrologische Überwachung als staatliche Aufgabe

Daraus wird das erweiterte Beleihungsmodell zur Überwachung verwendeter Messgeräte entwickelt.

- Marktüberwachung und Überwachung verwendeter Messgeräte sind unteilbare staatliche (hoheitliche) Aufgaben. Der Staat nimmt seine Gewährleistungsverantwortung bei der Überwachung verwendeter Messgeräte dadurch wahr, dass er die Aufgabe im vollen Umfang selbst erfüllt. Alternativ kann er die Aufgabe ganz oder in Teilen auch durch Beleihung auf privatrechtlich agierende Stellen übertragen. Seiner Gewährleistungsverantwortung kommt der Staat in diesem Fall durch eine entsprechende staatliche Kontrolle dieser Stelle nach.
- Die Beleihung als Instrument der Übertragung auf private Stellen ist deshalb zu bevorzugen, weil eine Beleihung für den Verbraucher insgesamt mehr Sicherheit bedeutet. Die Aufgabe bleibt staatlich (hoheitlich), der Beliehene unterfällt den Regelungen des Verwaltungsrechts und unterliegt der unmittelbaren Aufsicht der ansonsten originär zuständigen und fachlich kompetenten Behörde, in diesem Fall den Eichbehörden. Dies ist bei akkreditierten Stellen nicht so. Durch die Begrenzung des Aktionsradius des Beliehenen auf bestimmte Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Behörde ist Wettbewerb in diesem Bereich ausgeschlossen.
- Von einem **erweiterten Beleihungsmodell** soll deshalb gesprochen werden, weil über den Umfang der derzeitigen Beleihung, beispielsweise der Staatlich anerkannten Prüfstellen für Verbrauchsmessgeräte im derzeitigen System mit der staatlichen Nacheichung, hinausgegangen werden könnte. So erfolgen bei den Staatlich anerkannten Prüfstellen im Auftrag ihrer Trägerbetriebe zur Qualitätssicherung Annahmeprüfungen neuer Verbrauchsmessgeräte, die Elemente der Marktüberwachung in sich tragen. Geprüft wird die Konformität jedes einzelnen Messgeräts mit der MID, auch manchmal unter schärferen Lieferbedingungen. Bei entsprechenden Marktüberwachungsmaßnahmen der Eichbehörden könnten die Staatlich anerkannten Prüfstellen in messtechnischer Hinsicht Beiträge leisten und Teilaufgaben übernehmen.
- Nicht-Konformitäten können in vielen Fällen erst während der periodischen Prüfungen entdeckt werden. Schon deshalb ist es sinnvoll, alle mit der Verwendungsüberwachung verbundenen Aufgaben nur einer Stelle zuzuweisen, nämlich den Eichbehörden. Sie haben damit ohne informelle Umwege den unmittelbaren Zugriff zu allen relevanten Informationen für die in ihrer Verantwortung liegende Marktüberwachung. Das stärkt nicht nur die Qualität der Marktüberwachung, sondern brächte in Abhängigkeit von den auszusprechenden Sanktionen auch Gebühreneinnahmen für die Eichbehörden (nationales Ordnungswidrigkeitenrecht), wenn auch nicht in zu bedeutendem Umfang.
- Bei fehlenden Kapazitäten und auch bei gezielter Personaleinsparung, könnten die Eichbehörden Prüfstellen mit den messtechnischen Prüfungen oder mit anderen Aufgaben unterbeauftragen (Verwaltungshelfer), was prinzipiell keiner gesetzlichen Ermächtigung (im Gegensatz zur Beleihung) bedürfte.

Bewertung

Die Umsetzung eines erweiterten Beleihungsmodells auf die Überwachung der verwendeten Messgeräte bewahrt die Vorzüge des Systems der staatlichen Nacheichung. Es gestattet eine weitere funktionale Privatisierung auf dem Weg der Beleihung privater Stellen mit Aufgaben der Nacheichung. Es ermöglicht die Einbeziehung dieser Stellen in Teilaufgaben der Verwendungsüberwachung und der Marktüberwachung. Die Vorteile im Detail sind:

- Es gibt keine Gründe, das bisherige System der staatlichen Nacheichung mit Nachschau und flächendeckenden oder regionalen Schwerpunktaktionen der Verwendungsüberwachung zu kritisieren. Es bedient sich seit langem privater Dienste (der Staatlich anerkannten Prüfstellen) und ist in dieser Beziehung ausbaufähig.
- Die Strukturen, Organisationsformen, Zuständigkeiten und Kompetenzen des derzeitigen Systems bleiben vom Grundsatz erhalten. Sie können den Anforderungen angepasst werden, die durch das Inverkehrbringen von Messgeräten auf der Grundlage privatwirtschaftlich organisierter Konformitätsbewertung sowie aufgrund neuer technischer Entwicklungen entstehen. Es bedarf keiner zusätzlichen Institutionen und Überwachungsinstanzen.
- Der Staat gewährleistet vom Inverkehrbringen bis zum Ende seiner Verwendung die Konformität jedes Messgeräts mit den Richtlinien/Normen/Vorschriften und seine Messsicherheit, indem er Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung übernimmt, sowohl für die Marktüberwachung als auch für alle Maßnahmen der Verwendungsüberwachung.
- Der Staat kann Aufgaben im Bereich der Verwendungsüberwachung, soweit es der effektiveren Aufgabenerfüllung dienlich ist, Dritten auf dem Weg der Beleihung oder Unterbeauftragung übertragen und garantiert durch Überwachung deren kompetente und zuverlässige Aufgabenerfüllung. Das derzeitige System der Staatlich anerkannten Prüfstellen mit unmittelbarer Überwachung ist zwar Vorbild für das Modell, jedoch können sie und weitere Prüfstellen für die Prüfung anderer Messgeräte auch mit weiteren Aufgaben betraut werden, z.B. mit messtechnischen Prüfungen für die Marktüberwachung in Verantwortung der Eichbehörden.
- Ein Wettbewerb um Prüfdienstleistungen zwischen den beliebten Stellen mit allen seinen Nachteilen (Preisgestaltung auf Kosten der Qualität) findet nicht statt. Die Gebühren werden in einem transparenten Verfahren festgelegt, ohne Anspruch auf Gewinnerzielung und auf der Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung der Eichbehörden, einem entsprechenden Benchmarking zwischen den Eichbehörden sowie unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Kalkulationen zu den Selbstkosten der Prüfstellen.
- Es gibt keinen Beweis dafür, dass Wettbewerb auf dem Gebiet der Prüfdienste zu einer gesamtgesellschaftlichen Kostensenkung mit Effekt für den Verbraucher führen wird.
- Die Übertragung von Aufgaben auf weitere private Stellen kann in den einzelnen Bundesländern mit unterschiedlichem Tempo erfolgen, je nach den Erfordernissen, den vorhandenen Kompetenzen Dritter und auch mit Rücksicht auf die Haushalte der Länder. Dies geht nur, weil die Aufgabe staatlich bleibt, auch wenn sie von beliebten oder unterbeauftragten Dritten übernommen wird. Über den Aktionsradius der Befugnisse, inhaltlich und regional, können die Länder bei beabsichtigten länderübergreifenden Zuständigkeiten entsprechende Vereinbarungen treffen.
- Das Unabhängigkeitskriterium hat für beliebte Stellen nicht die Relevanz wie für akkreditierte privatwirtschaftlich agierende Stellen. Unter der Aufsicht der Eichbehörden sind auch zusätzliche Leistungen der beliebten Stellen möglich, die den Interessen der Wirtschaft entsprechen.
- Offen bleibt das Problem der Einbeziehung medizinischer Messgeräte in die staatliche Überwachung verwendeter Messgeräte. Es wird wohl bei der privatwirtschaftlichen Organisation der messtechnischen Kontrollen bleiben müssen. Jedoch sollten Kriterien für die Kompetenz der Dienste aufgestellt und ihre Kompetenz überprüft werden. Die Kontrolldienste und ihre Tätigkeit sind künftig in allen Bundesländern ausschließlich durch die Eichbehörden zu überwachen.

- Es gibt keine der ansonsten im Rahmen der Konzeption des BMWi vorgeschlagenen Änderungen, die mit dieser Variante nicht erfüllt werden könnten (differenzierte Anforderungen an Messgeräte, differenzierte Anforderungen an die Prüfungen bei der Verwendung usw.).
- Das Wort „Eichen“ verbleibt im Vokabularium des gesetzlichen Messwesens. Die mit dem Begriff verbundene Vertrauenseigenschaft einer gesetzlichen Messung dient dem Rechtsfrieden.

Fazit: Das erweiterte Beleihungsmodells (oder dessen Modifizierung zu einem Unterbeauftragungsmodell) zur Überwachung verwendeter Messgeräte baut auf dem Bestehenden auf und kann die Kompetenz und Zukunftsfähigkeit der Eichbehörden unter Wahrung notwendiger Flexibilität auf Dauer sichern. Die Beibehaltung der staatlichen Eichung stärkt des Vertrauen der Verbraucher in ihn berührende Messungen.

Das Modell wird aus verbraucherpolitischer Sicht favorisiert.

3. Volkswirtschaftliche Kostenrechnung

Zu den Institutionen des gesetzlichen Messwesens gehören derzeit die Eichbehörden der Länder, die Staatlich anerkannten Prüfstellen, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB), die unter Fach- und Dienstaufsicht des BMWi stehende Akkreditierungsstelle des Deutschen Kalibrierdienstes (DKD) und das für das Messwesen zuständige Referat des BMWi.

Die Kosten für das gesetzliche Messwesen werden für das Jahr 2006 wie folgt abgeschätzt (ohne die in Verantwortung des Gesundheitswesens liegenden Institutionen für Medizinprodukte mit Messfunktionen - medizinische Messgeräte - und ohne die Ministerialbürokratie):

Institution	Ausgaben in T€	Gebühren-Einnahmen in T€	Zuschuss Bundes- bzw. Landeshaushalt in T€
Eichbehörden der Länder*	86.781 davon Personalkosten: 66.283	73.950	12.831
Prüfstellen (ca. 325)		175.000**	
PTB einschließlich DKD	19.500***	1.284****	19.500
		250.234	32.331
Gesamtbelastung für Wirtschaft und Verbraucher:			282.565
Erläuterungen:			
* Gebühreneinnahmen auf der Basis von 2.812.989 Eichungen und sonstige Einnahmen			
** Gebühreneinnahmen auf der Basis von 15.357.451 Eichungen und 345 Prüfstellen			
*** entspricht etwa 15 % des Gesamthaushaltes der PTB (2006: 130,5 Mio. Euro)			
**** Gebühreneinnahmen aus Zulassungen			

Tabelle 7

Kosten des gesetzlichen Messwesens

Die Zahlen sind als erste Abschätzung zu betrachten. Sie basieren bei den Landeseichbehörden und der PTB auf der Haushaltskammeralistik.

Die Einnahmen der Staatlich anerkannten Prüfstellen wurden grob berechnet auf der Basis der jährlichen Eichungen der einzelnen Messgerätearten, multipliziert mit einer durchschnittlichen Eichgebühr laut Eichkostenverordnung.

Als Belastungen der Wirtschaft und Verbraucher werden die Gebühreneinnahmen und die Zuschüsse der öffentlichen Haushalte interpretiert.

Damit belaufen sich die Belastungen der Wirtschaft und der Verbraucher auf etwa 280 Mio. Euro jährlich. Private Dienste, d.h. derzeit die Staatlich anerkannten Prüfstellen, tragen dazu mit etwa 175 Mio. Euro bei. Das noch bei den Eichbehörden liegende Privatisierungspotenzial, beispielsweise durch Übertragung der messtechnischen Prüfungen auf private Kontrolldienste, liegt bei ca. 87 Mio. Euro.

Das Jahr 2007 wäre eigentlich dadurch gekennzeichnet, dass bei den Eichbehörden und den Staatlich anerkannten Prüfstellen schon ein großer Teil der Ersteichungen entfällt, dafür bei den Eichbehörden die nicht gebührenfähigen Aufwendungen für die Marktüberwachung steigen. Dazu liegen jedoch noch keine Zahlen vor.

3.1 Kostenabschätzung bei den Modellen

3.1.1 Kostenabschätzung beim Inverkehrbringen

Eine Kostenabschätzung ist schwierig, weil nicht alle Randbedingungen festgelegt sind. Auch die vom BMWi in Auftrag gegebene Studie zu diesen Fragen (siehe Fußnote 150) wird von bestimmten Annahmen ausgehen müssen.

In beiden Modellen wirken zwar die Veränderungen aufgrund des Inverkehrbringens neuer Messgeräte auf der Basis von privatwirtschaftlich organisierter Konformitätsbewertung (in Umsetzung der Messgeräte-Richtlinie MID). Offen ist jedoch, ob auch bei den nur national eichpflichtigen Messgeräten auf Konformitätsbewertung beim Inverkehrbringen orientiert wird (wahrscheinlich, da auch aus Verbrauchersicht unproblematisch) oder weiterhin auf staatliche Zulassung und Ersteichung und in welchem Umfang die Eichpflichten verändert bzw. die gesetzlichen Anforderungen differenziert werden. Auch ist der Aufwand für die Marktüberwachung kaum berechenbar, solange die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen nicht konkret festgelegt sind.

Für beide Modelle kann angenommen werden:

- Es entfallen die Gebühren für Ersteichungen bei den Eichbehörden und bei den Staatlich anerkannten Prüfstellen (Messgeräte der MID). Dafür werden jedoch Kapazitäten frei für die Aufarbeitung von Rückständen bei der Nacheichung, verbunden mit leicht erhöhtem Gebührenaufkommen.
Geht man davon aus, dass 2006 von den Eichbehörden etwa 625.000 Ersteichungen vorgenommen wurden, dann sind das etwa 22 % aller Eichungen. In sehr grober Schätzung könnte man von einem Rückgang der Gebühreneinnahmen in dieser Größenordnung ausgehen.
- Ein relativ geringer Einnahmezuwachs wird bei den Eichbehörden aus ihrer Tätigkeit als Benannte Stelle resultieren. Das hängt jedoch davon ab, inwieweit Hersteller bei der Konformitätsbewertung auf Module zurückgreifen, für die die Eichbehörden benannt worden sind.
- Die Einnahmen der PTB aus ihrer Tätigkeit als Benannte Stelle könnten in der Größenordnung der bisherigen Einnahmen für Zulassungen liegen.
- Neue Kostenstelle bei den Eichbehörden ist die Marktüberwachung, sie ist nicht gebührenfähig und muss aus den Länderhaushalten finanziert werden. Die Marktüberwachung führt bei den Eichbehörden zu Mehraufwendungen. In grober Schätzung dürfte sich der Zuschussbedarf von den Ländern allein für die Marktüberwachung mindestens verdreifachen (von 13 auf 39 Mio. Euro).

- Die Kosten der Marktüberwachung können nur zu einem sehr geringen Teil über Einnahmen aus festgestellten Verstößen (nationales Ordnungswidrigkeitenrecht) finanziert werden. Allerdings ist der Aufwand für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten derzeit höher als das Bußgeld selbst. Andere Finanzierungsquellen bedürften einer genauen Prüfung (z.B. Erheben einer Gebühr bei Verwendung eines Messgeräts).

Gesamteinschätzung der Kostenentwicklung gegenüber Ist-Stand:

- Landeseichbehörden: Einnahmeausfälle aufgrund Wegfall der Gebühren für Ersteichungen, Größenordnung 12 Mio. Euro.
Zusätzliche Einnahmen als Benannte Stellen.
Zusätzlicher Zuschussbedarf aufgrund Marktüberwachung, Größenordnung 39 Mio. Euro.
- Bund: Vermutlich neutral, Einnahmen der PTB als Benannte Stelle kompensieren vermutlich die Einnahmefälle aufgrund des Wegfalls der bisherigen Zulassungen.
- Wirtschaft/Verbraucher: Erhöht um den Zuschussbedarf für die Eichbehörden für Marktüberwachung, vermindert um die entfallenden Kosten für die Ersteichung unter Berücksichtigung der Mehraufwendungen der Hersteller zur Konformitätsbewertung (280 Mio. Euro +).

3.1.2 Zusätzliche Kosten für Modell 1 (Konformitätsbewertungsmodell des BMWi)

Qualitativ wird es folgende zusätzliche Änderungen in der Kostenstruktur geben:

- Es entstehen Kosten für die Akkreditierung und Überwachung der privaten messtechnischen Kontrolldienste.
Soweit ehemalige Staatlich anerkannte Prüfstellen betroffen sind, dürften die Kosten für Akkreditierung und die ehemaligen Kosten für Anerkennung und Überwachung in gleicher Größenordnung liegen. Gravierender Unterschied: die Gebühren kommen nicht mehr den Ländern (Landeseichbehörden) zugute, sondern der zentralen Akkreditierungsstelle.
- Preisgestaltung der privaten Kontrolldienste unterliegt keiner Gebührenordnung. Aus den erzielten Preisen sind die erforderlichen Investitionen und der Gewinn zu finanzieren. Die Preise dürften deshalb am Anfang über den bisherigen Gebühren liegen. Ein die Preise regelnder Markt für private Kontrolldienste und damit Wettbewerb wird nicht so schnell entstehen.
- Eichbehörden und private Dienste führen messtechnische Kontrollen als privatwirtschaftliche Tätigkeit bis zur Entstehung eines Marktes parallel durch, die neu zu kalkulierenden Preise der Eichbehörden werden sich vermutlich nicht wesentlich von den Nacheichgebühren unterscheiden. Jedoch wird der Staat mit den Kosten für Leistungen rechnen müssen, die Private nicht erbringen wollen, z.B. Prüfungen weit entfernt vom Sitz des Kontrolldienstes.
- In eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung gehört, dass bei einer getrennten Zuständigkeit für messtechnische Kontrollen (Konformitätsbewertung) und für Verwendungsüberwachung bedeutende Synergieeffekte unterbleiben. Sowohl der Kontrolldienst als auch die Eichbehörde müssen den Verwender aufsuchen. Beide Stellen brauchen fachliche Kompetenz, Prüfmittel, Fahrzeuge usw., was vordem in einer Hand bei den Eichbehörden lag. Durch die Auftrennung wird das System zwangsläufig teurer.

Gesamteinschätzung der Kostenentwicklung Modell 1 (Konformitätsbewertungsmodell des BMWi):

- Landeseichbehörden: Vollständiger Wegfall der Gebühren für Nacheichung, Anerkennung und Überwachung Staatlich anerkannter Prüfstellen, Größenordnung 60 Mio. Euro.
Zusätzliche Aufwendungen für die Überwachung verwendeter Messgeräte als nicht gebührenfähige Leistungen.
- Bund: Zusätzliche Einnahmen der zentralen Akkreditierungsstelle aus Akkreditierung und Überwachung (im Fall einer Behörde, nicht jedoch als wirtschaftsgetragene beliehene Stelle).
- Wirtschaft/Verbraucher: Vermutlich höher, abhängig von der Preisgestaltung der privaten Kontrolldienste und von der Höhe der erforderlichen Zuschüsse für die Verwendungsüberwachung

3.1.2 Zusätzliche Kosten für Modell 2 (erweitertes Beleihungsmodell)

Das Modell geht vom Grundsatz davon aus, dass die Nacheichungen bei den Eichbehörden verbleiben und nach Bedarf zusätzlich zu den Staatlich anerkannten Prüfstellen auf weitere beliehene private Dritte übertragen werden kann.

- Der Prozess der Übertragung weiterer Nacheichungen auf beliehene private Prüfdienste führt zu Einnahmемinderungen bei den Eichbehörden. Der Prozess läuft gesteuert ab und kann haushaltsmäßig geplant werden. Die Preise werden aufgrund einer staatlichen Gebührenordnung festgelegt.
- Die Eichbehörden erhöhen ihre Einnahmen aus der Anerkennung und Überwachung der zusätzlich beliehenen privaten Prüfdienste.
- Der Bund ist von Kostenänderungen nicht betroffen.

Gesamteinschätzung der Kostenentwicklung Modell 2 (Beleihungsmodell):

- Landeseichbehörden: sehr langfristiger Rückgang der Gebühreneinnahmen aus der Nacheichung, Größenordnung 60 Mio. Euro
Erhöhung der Gebühreneinnahmen aus Anerkennung und Überwachung privater Prüfdienste, Größenordnung 5 Mio. Euro
- Bund: keine Veränderungen
- Wirtschaft/Verbraucher: Vermutlich gleichbleibend

3.2 Kosten der Neuordnung (Fazit)

Gemessen an einer derzeitigen Gesamtbelastung der Wirtschaft/der Verbraucher in Höhe von etwa 280 Mio. Euro zur Gewährleistung der Messsicherheit bei Messungen für die Schutzziele des gesetzlichen Messwesens wird diese Belastung bei der privatwirtschaftlichen Organisation messtechnischer Kontrollen geringfügig höher als bei Erhalt der staatlichen Nacheichung unter Erweiterung der Beleihung privater Dritter sein. Jedoch ist die Preisentwicklung bei privatwirtschaftlicher Organisation schwer kalkulierbar. Hier ist eher mit steigenden Preisen gegenüber den derzeitigen staatlichen Gebühren zu rechnen (Neuaufbau der Kontrolldienste).

Ändern wird sich die innere Struktur der Belastungen, da die Zuschüsse aus den Landeshaushalten zur Kompensation der Gebührenauffälle in beiden Modellen steigen müssen, um qualifiziertes Personal sowie eine ausreichende mess- und prüftechnische Infrastruktur bei den Eichbehörden für Marktüberwachung und Verwendungsüberwachung zu gewährleisten.

Der Zuschussbedarf wächst in beiden Fällen von 13 Mio. Euro im Jahre 2006 bei Wegfall der Nacheichungen um die Größenordnung der derzeitigen Personalmittel, d.h. auf 70 Mio. Euro.

Mit Personalabbau ist zu rechnen.

Nur im Beleihungsmodell können sowohl der Zuschussbedarf als auch Veränderungen in der Personalstruktur (ein Mehr an Überwachungsaufgaben erfordert höhere Qualifikationen) langfristig geplant werden.

Damit wird auch unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung aus verbraucherpolitischer Sicht das Beleihungsmodell favorisiert.

4. Gestaltung des Gesetzesvorhabens

Das BMWi beabsichtigt, neben dem Messgerätegesetz zunächst drei Verordnungen zu erlassen: eine für den Bereich der Messgeräte Richtlinie (MID), eine für den der Richtlinie für nicht-selbsttätige Waagen (NAWI) und eine für den der ausschließlich national geregelten Messgeräte. Zusätzlich wird es eine Verordnung zu Fertigpackungen geben.

Ein beim BMWi eingerichteter Regelungsausschuss hätte unter anderem die Aufgabe, die grundlegenden Anforderungen, die in den Verordnungen festgelegt sind, durch spezifische technische Anforderungen zu konkretisieren.

Alternativ wird folgendes vorgeschlagen:

Für die Neuordnung sollten die Regelungen für das gesetzliche Messwesen der Schweiz als Vorbild genommen werden.

In Anlehnung daran wären in einem deutschen Gesetz über das Mess- und Eichwesen festzulegen:

- die Maßeinheiten,
- die Pflicht zur Verwendung der gesetzlichen Einheiten,
- die Messmittel und Mess- und Prüfverfahren,
- die Pflicht, im Handel und Verkehr Mengen und Preise anzugeben,
- die Zuständigkeit für die staatliche Metrologie (PTB),
- die Zuständigkeiten für das Eichwesen,
- Ermächtigungen für Beleihung oder Regelungen zur sonstigen Einbeziehung Dritter sowie
- Kostenregelungen.

In das Bundesgesetz sind die Schutzziele des gesetzlichen Messwesens aufzunehmen.

Damit würden bisher getrennte Gesetze (Einheitengesetz, Eichgesetz, Preisangabenverordnung) zusammengefasst werden. Details des Vollzugs des Eichwesens in den Ländern in ein Bundesgesetz aufzunehmen, dürfte aufgrund des Föderalismus nicht möglich sein, wäre aber aus Gründen der Transparenz zum Festschreiben der Verantwortung der Länder sehr sinnvoll. Ersatzweise müssten flankierende Landesgesetze zur Umsetzung dienen.

Das Gesetz über das Messwesen wird flankiert von einer Messgeräte-Verordnung. Die Verordnung regelt

- die Anforderungen an Messgeräte und Messverfahren,
- das Verfahren des Inverkehrbringens,
- die Überwachung verwendeter Messgeräte nach dem Inverkehrbringen,
- die Aufgaben und Befugnisse der Vollzugsorgane.

In die Verordnung wird der Grundsatz aufgenommen, dass Messmittel nur dann den Vorschriften des gesetzlichen Messwesens unterliegen (Eichpflicht bzw. höhere Anforderungen), wenn sie zur Gewährleistung von gesellschaftlichen Schutzziele dienen (Handel und geschäftlicher Verkehr beim Austausch von Gütern und Dienstleistungen, Gesundheit von Mensch und Tier, Schutz der Umwelt, öffentliche Sicherheit, amtliche Feststellung von Sachverhalten) und wenn die notwendigen Bestimmungen mit messmittelspezifischen Anforderungen erlassen worden sind.

Damit bestünde die Möglichkeit, die Eichpflichten bzw. die Anforderungen an Messgeräte flexibel zu regeln. Die messmittelspezifischen Anforderungen können aufgrund einer entsprechenden Ermächtigung nach Behandlung im Regelungsausschuss erlassen werden.

Ob geeichte Messgeräte eingesetzt werden müssen und welche Genauigkeitsanforderungen diese dann gegebenenfalls zu erfüllen haben, ist zwischen den zuständigen Ressorts und den Ländern abzustimmen. Damit schreibt die Messgeräteverordnung nicht im Einzelnen vor, welche Messmittel ihr unterstellt sind. Die Messgeräteverordnung stellt eine Rahmenverordnung dar. Die einzelnen Messmittel werden in separaten messmittelspezifischen Verordnungen (Verordnung über Verbrauchsmessgeräte, Verordnung über Waagen usw.) behandelt. Die PTB gibt in Abstimmung mit den Ländern und nach Behandlung im Regelungsausschuss die notwendigen Bestimmungen heraus, welche Messmittel welchen Verfahren der Messmittelverordnung unterstellt werden. Hier können auch entsprechend den Schutzziele differenzierte Anforderungen festgelegt werden. Damit können Veränderungen in der Eichpflicht ohne Novellierung der übergeordneten Messmittelverordnung erfolgen.

Die eichpflichtigen Messgeräte werden von der PTB in einer jeweils aktualisierten Liste veröffentlicht.

Wichtig ist, dass die neuen Rechtsvorschriften klar, transparent und für den Verbraucher nachvollziehbar sind.

Verzeichnis der Bilder

Bild 1	Institutionen des Mess- und Eichwesens in Deutschland	10
Bild 2	Zyklus eines Messgeräts im klassischen Eichwesen bzw. in der Phase der europäischen Harmonisierung nach dem alten Konzept.....	13
Bild 3	Konformitätsbewertung, Prüfung und Nacheichung nichtselbsttätiger Waagen	19
Bild 4	Konformitätsbewertung von Medizinprodukten mit Messfunktionen	29
Bild 5	Messtechnische Kontrolle von Medizinprodukten mit Messfunktionen	32
Bild 6	Konformitätsbewertungsverfahren für Messgeräte und Richtighaltung während der Verwendung	40
Bild 8	Eich- und überwachungspflichtige Messgeräte im gesetzlichen Messwesen	69
Bild 9	Metrologische Überwachung mit privatrechtlich organisierten Messtechnischen Kontrollen	97
Bild 10	Metrologische Marktüberwachungszentrale der Länder (MÜZ)	119
Bild 11	Metrologische Überwachung als staatliche Aufgabe.....	125

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Eichungen bzw. Messtechnische Kontrollen von medizinischen Messgeräten.....	33
Tabelle 2	Überwachung von Messgeräten in Deutschland und der Schweiz	60
Tabelle 3	Überwachung von Messgeräten in Deutschland und in Österreich.....	66
Tabelle 4	Messgeräte nach europäischen Richtlinien (ohne Medizinprodukte mit Messfunktionen)	112
Tabelle 5	Medizinprodukte mit Messfunktionen	113
Tabelle 6	National eichpflichtige Messgeräte nach Eichordnung (s. Fußnote 161)	115
Tabelle 7	Kosten des gesetzlichen Messwesens.....	129