



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ

Direktionsbereich Öffentliches Recht

Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik

Bern, 29. März 2010

Erläuternder Bericht

zur Vernehmlassungsvorlage zum Bundesgesetz über das Messwesen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Übersicht.....	3
Erläuternder Bericht.....	5
1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.1.1 Entstehungsgeschichte des Bundesamts für Metrologie (METAS)	5
1.1.2 Aufgaben des METAS.....	6
1.1.3 Internationales Umfeld / Situation in andern Ländern	8
1.2 Rechtlicher Status des METAS.....	10
1.2.1 Heutige Situation.....	10
1.2.2 Auslöser für die Neuregelung.....	11
1.2.3 Geprüfte Varianten.....	11
1.2.4 Umfang des Revisionsvorhabens	12
1.3 Hauptpunkte der Revision.....	12
1.4 Finanzielle Situation und künftige Entwicklung	13
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln.....	14
3 Auswirkungen	35
3.1 Auswirkungen auf den Bund	35
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	35
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	35
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	35
5 Rechtliche Aspekte.....	36
5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit.....	36
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	36
5.3 Erlassform	36
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	36

Übersicht

Das Bundesamt für Metrologie (METAS) wurde 1862 als Eidgenössische Eichstätte im Zentrum von Bern gegründet. Im Laufe der Zeit hat das Amt mehrfach Namen und Standort gewechselt. Seit den Sechziger Jahren befindet sich das METAS in einem eigenen Bau mit speziellen, für die Bedürfnisse hochgenauer Präzisionsmessungen eingerichteten Laboratorien in Wabern bei Bern. Im Jahr 2001 konnte zudem ein Erweiterungsbau mit modernen Laboratorien in Betrieb genommen werden.

Grundlage der Tätigkeit des METAS bildet Artikel 125 der Bundesverfassung und das Bundesgesetz über das Messwesen vom 9. Juni 1977 (SR 941.20). Das METAS ist das nationale Metrologieinstitut der Schweiz, das die zentrale Rolle für den Aufbau und Unterhalt der metrologischen Infrastruktur des Landes wahrnimmt. Die Hauptaufgaben des METAS sind:

- Das METAS erarbeitet die nationale Messbasis, betreibt die hierfür benötigten Laboratorien und führt die dazu notwendigen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten durch (Bereitstellung der nationalen Referenzmasse, Sicherstellung der internationalen Anerkennung dieser Referenzmasse).
- Das METAS sorgt dafür, dass die im Handel und Geschäftsverkehr sowie im Dienste der Gesundheit, der öffentlichen Sicherheit und der Umwelt notwendigen Messungen genügend genau und nach anerkannten Kriterien durchgeführt werden können (Vorbereitung der Gesetzgebung, Aufsicht über das Messwesen).
- Das METAS stellt der Schweizer Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft international anerkannte Referenzmasse nach aktuellem Stand der Technik und mit der für Wirtschaft und Forschung erforderlichen Genauigkeit zur Verfügung (Weitergabe der Masseinheiten).

Das METAS ist seit 1999 ein sogenanntes FLAG-Amt, eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt wird. Es verfügt somit weder über eine eigene Rechtspersönlichkeit noch über eine eigene Rechnung. Der Kostendeckungsgrad des METAS beträgt momentan knapp 30%.

Die Neuregelung geht einerseits auf Prüfaufträge in Folge des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates zurück und andererseits auf die Entwicklungen im Umfeld der nationalen Metrologieinstitute Europas. Der Bundesrat hat am 25. März 2009 im Rahmen der Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht das EJPD beauftragt, die Organisation des METAS zu überprüfen und dem Bundesrat bis Ende 2009 Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Eine Überprüfung gemäss Sichtweisen des Corporate-Governance-Berichts zeigt, dass das METAS in gewissem Sinne ein eher untypisches Bundesamt ist, weil die hoheitlichen Leistungen nicht im Vordergrund stehen. Aufgaben, Strukturen und Herausforderungen des METAS werden wesentlich durch den Markt und nicht durch die Politik gesteuert. Das METAS erfüllt dadurch, dass es die Masseinheiten an Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft weitergibt, zur Hauptsache Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Neben dem Aufgabencharakter ist auch die Tatsache zu beachten, dass in der Einheitenweitergabe und in der Konformitätsbewertung ausländische Metrologieinstitute das METAS auf dem Heimmarkt bereits heute konkurrenzieren. Das METAS verfügt über wissenschaftlich, technologisch und organisatorisch leistungsfähige und international konkurrenzfähige Strukturen. Die hohe metrologische Kompetenz und Wirkungsorientierung sind international anerkannt und werden von der Kundschaft geschätzt. Die erwähnten Herausforderungen erheischen für das METAS einerseits eine flexible Organisationsform und andererseits eine doch vorhandene Anbindung an den Staat. Durch die Schaffung einer öffentlich-

rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung und damit dem Wechsel zur dezentralen Bundesverwaltung kann beides erreicht werden.

Bei Beginn der Revisionsarbeiten am Bundesgesetz über das Messwesen zeigte sich schnell, dass das Einfügen der zahlreichen organisationsrechtlichen Bestimmungen für die öffentlich-rechtliche Anstalt in das bestehende Gesetz nur sehr schwer möglich ist. Es hat sich zudem Anpassungsbedarf bei weiteren Bestimmungen ergeben, sodass nach den Grundsätzen der Gesetzestechnik die Kriterien für die Durchführung einer Totalrevision gegeben waren.

Während Organisationsstruktur und Steuerung durch den Bund als Eigentümer mit vorliegendem Gesetz neu gestaltet wurden, bleiben die Aufgaben des METAS materiell unverändert. Hauptpunkte der Revision sind die folgenden:

- Anpassung der Organisationsstruktur: Für das METAS soll eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung geschaffen werden. Als Leitlinien bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs dienten die vom Bundesrat im Corporate-Governance-Bericht festgelegten Leitsätze und Erläuterungen und die Vorbilder verschiedener anderer Dezentralisierungen in jüngster Zeit.*
- Integration des Zeitgesetzes: Das Zeitgesetz soll aufgehoben und seine Bestimmungen sollen in das neue Messgesetz aufgenommen werden.*
- Anpassung der Regelungsstufe: Die Regelung gewisser heute direkt im Gesetz festgelegter Materien wird an den Bundesrat delegiert (beispielsweise Nennung und Definition der gesetzlichen Masseinheiten), während einige bisher im Gesetz nicht enthaltene Grundsätze neu in dieses aufgenommen werden (beispielsweise Rückführbarkeit).*
- Grundlagen für Zusammenarbeit: Im Gesetz werden Grundlagen geschaffen für die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene sowie mit nationalen und ausländischen Organisationen. Zudem werden auch gesetzliche Grundlagen für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat geschaffen.*

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Entstehungsgeschichte des Bundesamts für Metrologie (METAS)

Bereits in der ersten Bundesverfassung von 1848 hatten jahrzehntelange Bemühungen um einheitliches Mass und Gewicht ihren Niederschlag gefunden und dazu geführt, dass dem Bund umfassende und ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Messwesens zugesprochen wurde.

Im September 1862 wurde das Bundesamt für Metrologie (METAS) durch Bundesratsbeschluss gegründet als *Eidgenössische Eichstätte*. 1909 wurde das Amt mit dem Erlass eines Bundesgesetzes für Mass und Gewicht zum *Eidgenössischen Amt für Mass und Gewicht*. 1914 konnte das erste eigene Gebäude des Amtes mit speziellen Laboratorien bezogen werden, und zwar an der Wildstrasse im Berner Kirchenfeldquartier. In den Fünfzigerjahren brachten es neue metrologische Aufgabengebiete mit sich, dass dieser Bau neuen Anforderungen an metrologische Laboratorien immer weniger zu genügen vermochte. Es erwies sich, dass sich die Probleme nicht mit einem Anbau, sondern nur mit einem Neubau lösen liessen. Das für den Bau eines nationalen Metrologieinstituts geeignete Gelände wurde schliesslich auf dem ehemaligen Viktoriagut in Wabern bei Bern gefunden. Der Neubau wurde ab 1965 bezogen. Auf 1. Januar 1978 traten das neue Bundesgesetz vom 9. Juni 1977¹ über das Messwesen (SR 941.20) und die neue Einheiten-Verordnung² in Kraft und gleichzeitig erhielt das Amt einen neuen Namen: *Eidgenössisches Amt für das Messwesen (EAM)*. Die metrologischen Entwicklungen im Umweltbereich, im Gesundheitswesen und in der industriellen Metrologie liessen den Personalbestand und den Laborbedarf mit der Zeit anwachsen. Im Mai 2001 konnten nach achtjähriger Planungs- und Bauphase Erweiterungsbauten eingeweiht werden. Damit konnte die Nutzfläche der bestehenden Gebäude aus den Sechzigerjahren um gut die Hälfte vergrössert und eine Laborinfrastruktur geschaffen werden, die dem neuesten Stand der Technik entspricht.

Ab 1986 wurde im METAS der Schweizerische Kalibrierdienst aufgebaut und 1991 übertrug der Bundesrat dem Amt die Aufgabe der Akkreditierung. Dank der grossen Nachfrage der Wirtschaft nach Akkreditierungsdienstleistungen wuchs der Bereich der Akkreditierung ständig, bis er zu einer eigenen Abteilung, der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS), geworden war. Internationale Entwicklungen bei den Normanforderungen an Akkreditierungsstellen haben die Organisationsform der SAS als Abteilung von METAS in den Jahren nach 2002 in die Kritik der European co-operation for Accreditation (EA) gebracht. Auf Beschluss des Bundesrates ist die SAS auf den 1. April 2006 als eigenständige FLAG-Einheit vom METAS ins Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements transferiert worden. Seit diesem Transfer trägt das METAS die Bezeichnung *Bundesamt für Metrologie (METAS)*.

¹ AS 1977 2394, 1993 3149, 2006 3459, 2006 2197.

² Einheiten-Verordnung vom 23. November 1977 (AS 1977 2405, 1981 634, 1984 1529). Die heute gültige Einheiten-Verordnung stammt vom 23. November 1994 (SR 941.202).

1.1.2 Aufgaben des METAS

Zuverlässige und international abgestimmte Masseinheiten und Messmethoden sind eine elementare Voraussetzung für den Schutz und die Sicherheit des Wirtschaftsraums, der Forschung und Wissenschaft und dienen der Wohlfahrt des Menschen. Sie bedürfen gesetzlicher Regelungen und einer engen internationalen Zusammenarbeit und können nur durch öffentliche Institutionen gewährleistet werden, welche frei sind von privaten Interessen und finanziellen Abhängigkeiten. Sie betreffen die Gesundheit und damit das Wohlergehen von Mensch und Tier, die dezentrale Fertigung und den Handel mit Gütern und Dienstleistungen, den Geschäftsverkehr, die Umwelt, und vieles mehr.

Die zentrale Rolle für den Aufbau und Unterhalt der metrologischen Infrastruktur eines Landes wird vom jeweiligen nationalen Metrologieinstitut wahrgenommen. Das METAS ist das nationale Metrologieinstitut der Schweiz, es steht an der Spitze der Messkette des Landes. Gestützt auf seine gesetzlichen Aufträge³ lassen sich die Aufgaben des METAS wie folgt formulieren:

- Das METAS sorgt dafür, dass die im Handel und Geschäftsverkehr sowie im Dienste der Gesundheit, der öffentlichen Sicherheit und der Umwelt notwendigen Messungen genügend genau und nach anerkannten Kriterien durchgeführt werden können (Vorbereitung der Gesetzgebung, Aufsicht über das Messwesen).
- Das METAS erarbeitet die nationale Messbasis (Bereitstellung, internationaler Vergleich und gegenseitige Anerkennung der nationalen Referenzmasse), betreibt die hierfür benötigten Laboratorien und führt die dazu notwendigen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten durch.
- Das METAS stellt der Schweizer Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft international anerkannte Referenzmasse nach aktuellem Stand der Technik und mit der für Wirtschaft und Forschung erforderlichen Genauigkeit zur Verfügung (Weitergabe der Masseinheiten).
- Das METAS bezeichnet fachkompetente Stellen zur Konformitätsbewertung von Messgeräten im Rahmen der Bilateralen Abkommen mit der EG.
- Das METAS betreibt eine eigene Konformitätsbewertungsstelle für die Prüfung und Zertifizierung von Messgeräten und von Managementsystemen von Messgeräteherstellern.

Das METAS hat die Wahrnehmung seiner Aufgaben und Tätigkeiten in drei FLAG-Produktgruppen organisiert.

In der Produktgruppe 1 „Nationale Messbasis“ sind sämtliche Grundlagen und Vorleistungen zusammengefasst, welche das METAS gemäss dem Bundesgesetz über das Messwesen zu erbringen hat und welche zwingende metrologische Voraussetzung für die beiden Produktgruppen 2 „Gesetzliche Metrologie“ und 3 „Industrielle Metrologie“ sind.

Zu den Aufgaben der Produktgruppe 1 „Nationale Messbasis“ gehören

- die Bereitstellung einer hochstehenden Laborinfrastruktur und der zu ihrem Betrieb notwendigen Fachkompetenz, die es erlauben, die neuesten und genauesten der auf den

³ Bundesgesetz vom 9. Juni 1977 über das Messwesen; Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz, Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (SR **0.946.526.81**); Einheiten-Verordnung vom 23. November 1994 (SR **941.202**); Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006 (SR **941.210**); Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (SR **172.213.1**).

Markt gebrachten und von der Schweizer Forschung und Wirtschaft benutzten Messinstrumente zu bewerten und zu kalibrieren;

- die Durchführung der dazu notwendigen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben;
- die aktive Mitarbeit in internationalen Metrologieorganisationen (Internationale Organisation zur Errichtung eines internationalen Mass- und Gewichtsbüros, Meterkonvention; Internationale Organisation für das gesetzliche Messwesen) als zwingende Voraussetzung für die internationale Anerkennung der erzeugten Referenzwerte für die wichtigsten Messgrössen auf dem für die Schweizer Forschung, Wirtschaft und Gesellschaft erforderlichen Genauigkeitsniveau;
- Unterhalt der Laborinfrastruktur und Fachkompetenz.

Neue wissenschaftliche Gebiete und Technologien sind in hohem Masse auf entsprechende messtechnische Grundlagen und Verfahren angewiesen. Als nationales Metrologieinstitut der Schweiz steht das METAS gemäss seinem gesetzlichen Auftrag an der Spitze der Messkette des Landes. Es muss somit einerseits den technischen Wandel mitverfolgen, aber andererseits diesen auch durch eigene, auf die jeweils erforderlichen Messgrundlagen ausgerichtete Forschung und Entwicklung unterstützen, immer im Hinblick auf die Bedürfnisse der Schweizer Forschung und Wirtschaft. Nur so kann gewährleistet werden, dass das METAS in der Lage ist, die genauesten Messinstrumente des Marktes mit international anerkannten Mess- und Kalibriermöglichkeiten zu kalibrieren und die mit neuester Technologie auf den Schweizer Markt gelangenden Messinstrumente im gesetzlich geregelten Messwesen qualifizieren zu können. Diese Aufgabe kann aus nachvollziehbaren Gründen nicht mit denselben Geräten durchgeführt werden, die es zu prüfen gilt. Wie bei jedem nationalen Metrologieinstitut betrifft deshalb ein grosser Teil der am METAS ausgeführten Arbeiten die Forschung und Entwicklung. Dadurch werden geeignete Messmöglichkeiten geschaffen oder kommerziell erhältliche Geräte durch besondere Konditionierung und Charakterisierung (z. B. dem Vergleich mit den Referenzmassen anderer nationaler Metrologieinstitute) in einen Zustand versetzt, der es erlaubt, gleichartige Geräte damit zu kalibrieren und zu qualifizieren. Die Forschungs- und Entwicklungsprojekte vom METAS sind gemäss dem Auftrag des METAS ausgerichtet auf die Nachfrage von Forschung und Wirtschaft. Die Resultate der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten werden direkt für den Ausbau, den Unterhalt und die Weiterentwicklung der Messplätze und des metrologischen Dienstleistungsangebots verwendet.

Die Produktgruppe 2 „Gesetzliche Metrologie“ umfasst alle Rechtsetzungs-, Aufsichts-, Vollzugs- und Metrologieaufgaben, die in den Bereichen Handel, Gesundheit, Umweltschutz und öffentliche Sicherheit sowie bei den amtlichen Feststellungen von Sachverhalten aufgrund staatlicher Regelungen durch das METAS wahrzunehmen sind.

Zu diesen Aufgaben gehören die Erarbeitung adäquater und mit den wichtigsten Handelspartnern harmonisierter Erlasse und die aktive Mitarbeit in nationalen und internationalen Organisationen der gesetzlichen Metrologie. Dadurch kann das METAS dafür sorgen, dass die gesetzlichen Erlasse auf dem Gebiet des Messwesens auf die Bedürfnisse der Schweizer Forschung, Wirtschaft und Gesellschaft ausgerichtet sind und dass für Messmittel keine technischen Handelshemmnisse bestehen sowie Mehrfachprüfungen vermieden werden können. Weitere Aufgaben dieser Produktgruppe sind die Ausbildung der Eichmeister und die Betreuung der Fachstellen für das Messwesen (Eichämter) in den Kantonen, die Überprüfung, Ermächtigung, Bezeichnung und Überwachung der Eich- und Konformitätsbewertungsstellen, die Koordination der Marktüberwachung und das Treffen allfälliger Massnahmen, Auskunft, Beratung und Expertisen, sowie die Konformitätsbewertung, Zulassung und Eichung von Messmitteln.

In der Produktgruppe 3 „Industrielle Metrologie“ werden international abgestützte und anerkannte Messwerte an die Kundschaft weitergegeben. Die Industrie ist für ihre Entwicklung, Produktion und Qualitätssicherung sowie für den grenzüberschreitenden Warenverkehr auf Messwerte angewiesen, die über international abgesicherte Referenzmasse bis auf das internationale Einheitensystem rückverfolgbar sind. Die Tätigkeit des METAS ist dabei darauf ausgerichtet, dafür zu sorgen, dass die notwendige Infrastruktur für das Messen, Prüfen und Zertifizieren der Schweizer Wirtschaft und Forschung für Entwicklung, Produktion, Prüfungen und Dienstleistungen so zur Verfügung steht, wie dies für sie aus wissenschaftlichen, technischen oder wirtschaftlichen Gründen und zur Sicherung der Qualität erforderlich ist.

Die hochstehende metrologische Infrastruktur und das umfangreiche Expertenwissen des METAS werden der Wirtschaft für Sonderprüfungen und in Form von Beratung, Schulung und Mitarbeit bei der Normenentwicklung zur Verfügung gestellt (Wissenstransfer, Innovationsunterstützung).

1.1.3 Internationales Umfeld / Situation in andern Ländern

Internationale Zusammenarbeit ist in der Metrologie nicht nur wichtig, sondern Voraussetzung für einheitliche Masse und weltweit anerkannte und vergleichbare Messresultate. So ist es kein Zufall, dass der erste wissenschaftlich-technische Staatsvertrag die Metrologie betrifft: Vertrag vom 20. Mai 1875⁴ betreffend die Errichtung eines internationalen Mass- und Gewichtsbüros (Meterkonvention). Zweck der Meterkonvention, zu dessen Gründerstaaten die Schweiz gehört, ist die internationale Vereinheitlichung der Masseinheiten und Messsysteme. Weltweit soll die Einheitlichkeit der Messungen und deren Rückverfolgbarkeit auf das internationale Einheitensystem (SI) gewährleistet sein. Zentral sind vor allem auch die gegenseitige Anerkennung der nationalen Normale (Referenzmasse) sowie der Messmöglichkeiten und Zertifikate der nationalen Metrologieinstitute.

Die konkrete Zusammenarbeit der nationalen Metrologieinstitute findet vor allem auf kontinentaler Ebene statt. 1987 haben sich die europäischen nationalen Metrologieinstitute mit Beteiligung von METAS zusammengeschlossen zur *European Collaboration in Measurement Standards* (EUROMET; heute: EURAMET). EUROMET hat technische Komitees für die verschiedenen Messgrössen betrieben und Messvergleiche, die der Überprüfung der Messmöglichkeiten der nationalen Metrologieinstitute dienen, durchgeführt. In jüngerer Zeit sehen sich das METAS und vergleichbare nationale Metrologieinstitute in Europa vermehrt mit der Schwierigkeit konfrontiert, in neuen Gebieten wie Nano- oder Biotechnologie die notwendige kritische Masse für die Erarbeitung der metrologischen Grundlagen zu erreichen. Zudem entstehen zunehmend Ansprüche aus Gebieten wie Chemie, Medizin, Lebensmittelsicherheit und Umweltschutz, die zwar nicht neu sind, wo aber die Metrologie zunehmend an Bedeutung gewinnt. Schliesslich gilt es, die Wirtschaft zu unterstützen, die sich im rasch wandelnden Umfeld manchen metrologischen Herausforderungen gegenüber sieht. Um den zunehmenden Bedarf an Forschung und Entwicklung für die metrologische Infrastruktur (Erforschung und Bereitstellung der metrologischen Grundlagen) abzudecken, wirkten die in EUROMET zusammenarbeitenden Metrologieinstitute auf die Einrichtung eines gemeinsamen Europäischen Metrologie-Forschungs- und Entwicklungsprogramms hin. Damit EUROMET auch als Trägerorganisation für ein mit Drittmitteln finanziertes Forschungsprogramm dienen kann, musste die Vereinigung in eine Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit und verbindlich geregelten Organen übergeführt werden. Dies geschah im Januar 2007 mit der Gründung der *European Association of National Metrology Institutes*

⁴ SR 0.941.291

(EURAMET). EURAMET ist ein eingetragener Verein nach deutschem Recht mit Sitz in Braunschweig. EURAMET hat seit dem 1. Juli 2007 alle Aktivitäten von EUROMET übernommen. Das METAS ist Gründungsmitglied von EURAMET. Die Mitgliedschaft erfolgte gestützt auf Artikel 12 des geltenden Bundesgesetzes über das Messwesen. Die Strukturen für den Start des Europäischen Metrologie-Forschungs- und Entwicklungsprogramms sind von den EURAMET-Mitgliedern bereitgestellt worden. Der Start des Programms erfolgte im Jahr 2007.

Zwischen den nationalen Metrologieinstituten besteht heute (noch) ein grosszügiger und oftmals freier Austausch von Informationen. Dies gilt besonders dann, wenn es um Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Metrologie und um die Weiterentwicklung des internationalen Einheitensystems geht. Das kann dort ändern, wo es um die Sicherung wettbewerblicher Vorteile geht. Es zeichnet sich nämlich unter den nationalen Metrologieinstituten in Europa beim Anbieten von Dienstleistungen ein gewisser Wechsel hin zu einer stärkeren gegenseitigen Konkurrenz ab. Hier wird es wichtig sein, die richtige Balance zu finden für die angemessene Form der internationalen Zusammenarbeit, damit das METAS weiterhin ein verlässlicher Partner ist, ohne aber naiv und unbesehen allen seine Entwicklungen und Kenntnisse ohne Weiteres zur Verfügung zu stellen. Die Meterkonvention hat eine Struktur geschaffen welche eine spezielle Konkurrenzsituation unter nationalen Metrologieinstituten erfordert: Es braucht eine genügend grosse Zahl von unabhängigen nationalen Metrologieinstituten, damit der Kern der Meterkonvention erfüllt werden kann, nämlich die Realisierung von Primärnormalen (unabhängige Referenzmasse für bestimmte Messgrössen) für das internationale Einheitensystem (SI), die durch Ringvergleiche gegenseitig verifiziert werden können. Das heisst, dass ein klassischer Verdrängungswettbewerb, bei dem am Schluss nur ein paar grosse nationale Metrologieinstitute übrig blieben, nicht im Sinne der Meterkonvention und nicht im Interesse des internationalen Einheitensystems (SI) liegt.

Im europäischen Vergleich gehört das METAS zu den mittelgrossen nationalen Metrologieinstituten. Das METAS verfügt über einen ausgezeichneten Ruf in der metrologischen Fachwelt und bei seinen Kunden und den Nutzern seiner Dienstleistungen. Dies gilt einerseits für Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Bereich der metrologischen Grundlagen und die darauf aufbauende Entwicklung von Messplätzen, namentlich auch für die Mitarbeit in technischen Komitees der vorhin erwähnten Vereinigung EURAMET. Andererseits beruht der gute Ruf auch auf der Qualität der Dienstleistungen vom METAS, insbesondere darauf, dass sie verhältnismässig schnell und flexibel angeboten werden können. Im Gegensatz zu den grossen nationalen Metrologieinstituten kann das METAS nicht sämtliche metrologischen Bereiche abdecken. Das METAS ist hauptsächlich auf den Gebieten der Metrologie tätig, die für die schweizerische Wirtschaft, Forschung und Gesellschaft von Bedeutung sind.

Die nationalen Metrologieinstitute in Europa weisen unterschiedliche Organisationsformen auf. Zum Teil sind auch ihre Tätigkeitsbereiche nicht deckungsgleich. So gibt es Länder, in denen der Bereich der gesetzlichen Metrologie einer eigenständigen Dienststelle zugewiesen ist, wobei die verschiedenen mit Metrologie befassten Dienststellen meist eng zusammenarbeiten. Bei den folgenden vergleichenden Bemerkungen zu nationalen Metrologieinstituten in einigen europäischen Staaten ist zu beachten, dass die verschiedenen Staaten ihre Verwaltungen sehr unterschiedlich organisiert und aufgebaut haben und deshalb ein direkter Vergleich mit dem schweizerischen System schwierig ist.

In Deutschland ist die *Physikalisch-Technische Bundesanstalt* in Braunschweig eine dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie nachgeordnete technische Oberbehörde. Das ist mit der gegenwärtigen Situation vom METAS als FLAG-Amt vergleichbar.

Das österreichische *Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen* wird geführt wie ein schweizerisches Bundesamt, wobei einzelne Elemente von FLAG und dezentralen Verwaltungseinheiten zu finden sind.

Die Organisationsform des französischen *Laboratoire national de métrologie et d'essais* entspricht derjenigen eines öffentlich-rechtlichen Instituts mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung.

Im Vereinigten Königreich ist das *National Physical Laboratory* (NPL) für die wissenschaftlich-technische und das *National Measurement Office* (NMO) für die gesetzliche Metrologie zuständig. NMO ist eine sogenannte „Executive Agency“, was organisatorisch einem öffentlich-rechtlichen Institut mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung entspricht. NPL ist eine „Government Owned-Contractor Operated organisation“. Das gesamte Anlagevermögen und das geistige Eigentum gehören dem Staat. Der Betrieb des NPL wird im Auftrag des Staates wahrgenommen durch eine NPL Management Ltd., eine Tochtergesellschaft der Serco group plc. Serco ist ein international tätiges Dienstleistungsunternehmen, das sich auf den Betrieb öffentlicher Institutionen spezialisiert hat. Der Auftrag zum Betrieb wird regelmässig ausgeschrieben, in der ersten Periode ist er auf fünf Jahre vergeben worden.

In den Niederlanden ist die *Holland Metrology Group* für die Metrologie zuständig. Sie ist ein seit 1989 privatisiertes Unternehmen mit einer Rechtsform, die etwa der GmbH entspricht. Sie gehört vollständig dem holländischen Staat, der einziger Gesellschafter ist. Sie ist als Holding organisiert und verfügt über mehrere Tochtergesellschaften:

- VSL: Zuständig für die Realisierung der Einheiten und Forschungsaufgaben;
- NMI Certin: Eine Zertifizierungsstelle, die darüber hinaus auch noch im Bereich Glücksspiel (Kontrolle und Zertifizierung von Glücksspielautomaten) tätig ist;
- NMI Nederlands BV: Prüfungen von Messgeräten, Kalibrierungen sowie Schulungen auf dem Gebiet der Metrologie;
- Verispect: Zuständig für die gesetzliche Metrologie;
- NMI Italia: Bietet in Italien Zertifizierungen von Spielautomaten an.

In Schweden nimmt eine Aktiengesellschaft, die *SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut AB*, die Aufgaben des nationalen Metrologieinstituts wahr. Sämtliche Aktien dieser Aktiengesellschaft gehören dem schwedischen Staat.

1.2 Rechtlicher Status des METAS

1.2.1 Heutige Situation

Heute ist das Bundesamt für Metrologie (METAS) eine zentrale Verwaltungseinheit der Bundesverwaltung, ein dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unterstelltes Bundesamt (vgl. Anhang der RVOV). Seit 1999 wird das METAS mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt und gehört damit zu den sogenannten FLAG-Verwaltungseinheiten (Art. 44 RVOG, Art. 42 – 46 FHG). Der aktuelle Leistungsauftrag vom METAS gilt für die Periode von 2008 bis 2011 und ist der dritte Leistungsauftrag des Amtes.

Als FLAG-Amt verfügt das METAS heute nicht über eine eigene Rechnung. In Voranschlag und Staatsrechnung des Bundes wird das METAS wie jede Einheit der Zentralverwaltung aufgeführt. Für FLAG-Verwaltungseinheiten wird ein Globalbudget aufgeführt und sie müssen eine nach Produktgruppen gegliederte Kosten- und Leistungsrechnung führen.

1.2.2 Auslöser für die Neuregelung

Die Neuregelung geht einerseits auf Prüfaufträge in Folge des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates zurück und andererseits auf die Entwicklungen im Umfeld der nationalen Metrologieinstitute Europas. Der Bundesrat hat am 25. März 2009 im Rahmen der Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht das EJPD beauftragt, die Organisation vom METAS zu überprüfen und dem Bundesrat bis Ende 2009 Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten.

Eine Überprüfung gemäss Sichtweisen des Corporate-Governance-Berichts zeigt, dass das METAS in gewissem Sinne ein eher untypisches Bundesamt ist, weil die hoheitlichen Leistungen nicht im Vordergrund stehen. Selbst dort, wo es hoheitlich handelt, ist die Aufgabenerfüllung bei Kontrollaufgaben vor Ort durch ausgelagerte Einheiten üblich. Der politische Steuerungsbedarf ist gering. Zwar ist mit 70 % des Budgets die Abhängigkeit von Steuermitteln relativ hoch, doch bestehen in der Metrologie nur sehr geringe politische Interessen, ausser dem allgemeinen Ziel, dass die Schweiz über ein funktionierendes Messwesen und eine den Anforderungen von Forschung und Wirtschaft genügende, qualitativ hochstehende metrologische Infrastruktur verfügen muss. Für einen grossen Teil der METAS-Aufgaben ist eine bedingte Marktfähigkeit gegeben. Aufgrund seiner Besonderheiten in technischer Hinsicht hat das METAS nur geringe betriebswirtschaftliche Abhängigkeiten von der übrigen Bundesverwaltung.

Aufgaben, Strukturen und Herausforderungen des METAS werden wesentlich durch den Markt und nicht durch die Politik gesteuert. Das METAS erfüllt dadurch, dass es die Masseneinheiten an Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft weitergibt, zur Hauptsache Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Daneben erbringt es Dienstleistungen am Markt und in geringem Umfang Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht; Ministerialaufgaben sind vernachlässigbar.

Neben dem Aufgabencharakter ist auch die Tatsache zu beachten, dass in der Einheitenweitergabe (Tätigkeiten der Produktgruppe 3) und in der Konformitätsbewertung (Teile der Tätigkeiten der Produktgruppe 2) ausländische Metrologieinstitute das METAS auf dem Heimmarkt bereits heute konkurrenzieren. Auf dem Gebiet der Konformitätsbewertung von Messmitteln besteht zudem Konkurrenz durch andere Konformitätsbewertungsstellen. Innerhalb der EU geht die Tendenz klar in die Richtung, auch im Eichwesen eine völlige Liberalisierung und eine grenzüberschreitende Leistungserbringung zu erreichen. Diese Entwicklung wird sich auch auf die Schweiz auswirken.

Das METAS verfügt heute über wissenschaftlich, technologisch und organisatorisch leistungsfähige und international konkurrenzfähige Strukturen. Die hohe metrologische Kompetenz und Wirkungsorientierung sind international anerkannt und werden von der Kundschaft geschätzt. Die erwähnten Herausforderungen erheischen für das METAS einerseits eine flexible Organisationsform und andererseits eine doch vorhandene Anbindung an den Staat. Durch die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung und damit dem Wechsel zur dezentralen Bundesverwaltung kann beides erreicht werden.

1.2.3 Geprüfte Varianten

Es wurden verschiedene Varianten des künftigen Statuts des METAS geprüft. Dabei wurden Organisationsformen anderer staatlicher Metrologieinstitute, wie sie in Europa anzutreffen sind, ebenfalls berücksichtigt. Ziel der Reform soll es sein, das finanzielle Engagement des

Bundes kontinuierlich zu verringern und zugleich das METAS mit einem Statut zu versehen, das ihm eine grössere finanzielle und operationelle Unabhängigkeit gewährt.

Die *Beibehaltung des Status quo*, nach welchem das METAS weiterhin als Bundesamt der zentralen Bundesverwaltung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) geführt würde: Diese Variante wurde verworfen, da sie in Zukunft zu sinkenden Einnahmen führen wird. Das gesetzliche Messwesen (Eichwesen) wird bereits heute stark von europäischem Recht dominiert, welches einen Wettbewerb bei der Zulassung von Messinstrumenten eingeführt hat. Es ist bereits heute absehbar, dass weitere Messmittelkategorien liberalisiert werden. Das METAS soll mit dem rechtlichen Status eines Instituts in die Lage versetzt werden, Einnahmerückgänge zu kompensieren und sich selber gegenüber den anderen nationalen Metrologieinstituten, die seit einigen Jahren auch vermehrt im Ausland auftreten, besser positionieren zu können.

Eine *Privatisierung* wäre denkbar, würde aber mehr Nachteile als Vorteile bringen. Zum einen müsste man industrielle und gesetzliche Metrologie voneinander trennen, was Synergieverluste mit sich brächte. Ein privatisiertes METAS wäre weiterhin von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig. Diese Situation ist auch in Ländern anzutreffen (nämlich Niederlande und Schweden), die ihre Metrologieinstitute mit einer grossen Autonomie ausgestattet haben.

Eine *Annäherung an die Eidgenössische Materialprüfungsanstalt (EMPA)* wurde bereits 2006 intensiv geprüft. Damals wurde festgestellt, dass eine Überlappung der Tätigkeiten nur in geringen Umfang vorhanden ist, aber das METAS und die EMPA einander vor- resp. nachgelagerte Tätigkeiten ausüben. In Frankreich werden zwar beide Tätigkeiten durch das *Laboratoire national de métrologie et d'essais* ausgeübt. Im Unterschied dazu hat das METAS einen anderen Forschungsauftrag und einen eigenen Zweckbau in Wabern, womit räumliche Synergien nur schwer realisierbar wären.

1.2.4 Umfang des Revisionsvorhabens

Das Bundesgesetz über das Messwesen muss mit den organisationsrechtlichen Bestimmungen für die öffentlich-rechtliche Anstalt ergänzt werden. Es zeigte sich, dass ein Einfügen dieser zahlreichen Bestimmungen in das bestehende Gesetz nur sehr schwer möglich ist. Es hat sich zudem Anpassungsbedarf bei weiteren Bestimmungen ergeben, sodass nach den Grundsätzen der Gesetzestechnik die Kriterien für die Durchführung einer Totalrevision gegeben waren.

1.3 Hauptpunkte der Revision

Während Organisationsstruktur und Steuerung durch den Bund als Eigentümer mit vorliegendem Gesetz neu gestaltet wurden, bleiben die Aufgaben des METAS materiell unverändert.

Hauptpunkte der Revision sind die folgenden:

Anpassung der Organisationsstruktur. Für das METAS soll eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung geschaffen werden. Als Leitlinien bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs dienten die vom Bundesrat im Corporate-Governance-Bericht festgelegten Leitsätze und Erläuterungen und die Vorbilder verschiedener anderer Dezentralisierungen in jüngster Zeit.

Integration des Zeitgesetzes: Das Zeitgesetz soll aufgehoben werden und die entsprechenden Regelungen sollen in das neue Messgesetz aufgenommen werden.

Anpassung der Regelungsstufe: Die Regelung gewisser heute direkt im Gesetz festgelegter Materien wird an den Bundesrat delegiert (beispielsweise Nennung und Definition der gesetzlichen Einheiten), während einige bisher im Gesetz nicht enthaltene Grundsätze neu in dieses aufgenommen werden (beispielsweise Rückführbarkeit).

Grundlagen für Zusammenarbeit: Im Gesetz werden Grundlagen geschaffen für die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene sowie mit nationalen und ausländischen Organisationen. Zudem werden auch gesetzliche Grundlagen für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat geschaffen.

1.4 Finanzielle Situation und künftige Entwicklung

Die Einnahmen des METAS stammen hauptsächlich aus zwei Bereichen, aus der gesetzlichen und der industriellen Metrologie, die im Folgenden getrennt zu betrachten sind.

Die *gesetzliche Metrologie* (das Eichwesen) ist in den letzten Jahren massgeblich vom europäischen Recht, welches mit den Bilateralen Verträgen von der Schweiz übernommen wurde, geprägt gewesen. Die wichtigsten Änderungen ergaben sich dadurch, dass die dem europäischen Recht unterstehenden Messmittel nicht mehr einer nationalen eichrechtlichen Zulassung unterstehen, sondern vielmehr nach Durchlaufen eines Konformitätsbewertungsverfahrens, das nur noch beschränkt einen behördlichen Eingriff erfordert, in den Verkehr gebracht werden können. Dies führt seit 2006 dazu, dass die Einnahmen aus Eichgebühren zurückgingen. Dieser Rückgang konnte teilweise dadurch aufgefangen werden, dass das METAS seine Aktivitäten im Bereich der Konformitätsbewertung ausbaute. Es ist aber bereits heute abzusehen, dass immer mehr Messmittelkategorien, darunter solche, die für das METAS von grosser finanzieller Bedeutung sind, dem europäischen Recht unterstellt werden. Diese Entwicklung ist zu begrüßen, denn sie reduziert die Kosten und ist in der Handhabung wesentlich flexibler. Damit steht das METAS in Konkurrenz zu über 300 Konformitätsbewertungsstellen in Europa. Diese Entwicklung stellt für das METAS nicht nur ein Problem dar, sondern eröffnet einem Institut auch Chancen. Die Dienstleistungen von METAS sind bereits heute anerkannt und werden international geschätzt. Mit der Unterstellung von neuen Messmittelkategorien unter das europäische System wird es dem METAS möglich sein, mehr ausländischen Kunden seine Dienstleistungen anzubieten und damit die Kosten seiner teuren Infrastruktur breiter zu verteilen. Damit das METAS dies allerdings kann, ist eine unternehmerische Freiheit erforderlich.

Der Bereich der *industriellen Metrologie* umfasst im Wesentlichen Kalibrierungen, die auf höchstem Niveau für Kunden durchgeführt werden. Der Umsatz in diesem Bereich konnte in den vergangenen Jahren von 1,6 (2001) auf 3,5 Millionen Franken (2009) gesteigert werden und wird in absehbarer Zeit die Einnahmen aus der gesetzlichen Metrologie übersteigen. Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das Umsatzwachstum jeweils über dem generellen Marktwachstum lag. Grund dafür ist, dass ein grosses Bedürfnis an sehr hochwertigen Kalibrierarbeiten besteht.

Der aktuelle Kostendeckungsgrad des METAS beträgt 27,5 % (2009). Mittelfristig sollte es möglich sein, diesen auf 35 bis 40 % zu steigern. Dies wird namentlich durch Mehreinnahmen möglich sein, indem neue Produkte angeboten werden und der Kundenstamm erweitert wird.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Titel, Kurzbezeichnung und Abkürzung

Der Gesetzestitel entspricht der aktuellen Gesetzesbezeichnung und lehnt sich an Artikel 125 BV⁵ („Die Gesetzgebung über das Messwesen ist Sache des Bundes“) an. Neu werden die bislang gebräuchliche Bezeichnung „Messgesetz“ als Kurzbezeichnung und eine Abkürzung (MessG) eingeführt.

1. Kapitel Gegenstand

Art. 1

Neben den im bisherigen Gesetz genannten Aufgaben werden in *Artikel 1* zusätzlich die Festlegung der massgeblichen Zeit für die Schweiz (*Bst. d*) sowie die Regelung der Aufgaben, Organisation sowie Dienstleistungen des Eidgenössischen Instituts für Metrologie (*Bst. f*) als Gegenstand des vorliegenden totalrevidierten Gesetzes genannt.

Obschon sowohl die deutsche Fassung von Artikel 125 BV als auch der Titel dieses Gesetzes den Begriff „Messwesen“ verwenden, soll am Begriff „Metrologie“ (Wissenschaft und Technik des Messens) in der Bezeichnung des Instituts festgehalten werden. Ebenfalls wird die Kurzbezeichnung „METAS“ beibehalten. Diese ist als Marke eingetragen und unter „METAS“ ist das Bundesamt für Metrologie national (bei seinen Kunden, bei Organisationen, die einen Bezug zum Messen haben, und bei den Vollzugsorganen im Bereich des Messwesens) und international (internationale Zusammenarbeit in der Metrologie und bei Kunden) bestens bekannt.

2. Kapitel Masseinheiten, Messmittel, Mengenangaben und Zeit

1. Abschnitt: Gesetzliche Masseinheiten

Art. 2 Grundsätze

Im bisherigen Gesetz wurden die Einheiten im Gesetz selber in fünf Artikeln geregelt. Neu sollen im Messgesetz nur noch die Grundzüge der Festlegung der Einheiten festgehalten und die konkrete Festlegung der einzelnen Einheiten an den Bundesrat delegiert werden. Als Grundsatz wird festgehalten, dass die Einheiten des internationalen Einheitensystems (SI-Einheiten) massgebend sind. Das internationale Einheitensystem (*Système international d'unités*; SI) ist das weltweit am meisten verbreitete Einheitensystem für physikalische Grössen. In den meisten Ländern ist sein Gebrauch für bestimmte Anwendungsgebiete (wie Handel- und Geschäftsverkehr, amtliche Feststellung von Tatsachen) verbindlich vorgeschrieben. Die zentralen und wichtigsten Einheiten des internationalen Einheitensystems sind die sieben Basiseinheiten. Es sind dies für die Länge der Meter, für die Masse das Kilogramm, für die Zeit die Sekunde, für die elektrische Stromstärke das Ampere, für die thermodynamische Temperatur das Kelvin, für die Stoffmenge das Mol und für die Lichtstärke die Candela. Diese Einheiten sind so definiert worden, dass sie für praktische Zwecke eine bequeme Grösse haben. Das internationale Einheitensystem und seine Einheiten werden von der Generalkonferenz über Mass und Gewicht gestützt auf den Vertrag vom 20. Mai 1875⁶ betreffend die Errichtung eines internationalen Mass- und Gewichtsbüros festgelegt. Der Bundes-

⁵ SR 101

⁶ SR 0.941.291

rat legt die einzelnen Einheiten und die Vielfachen und Teile von SI-Einheiten (z. B. Giga und Nano) in einer Verordnung fest.

Die Befugnis des Bundesrates in *Absatz 2* zur Festlegung von weiteren Einheiten ausserhalb der SI-Einheiten für besondere Zwecke (z. B. Millimeter Quecksilbersäule für die Messung des Blutdrucks und den Druck anderer Körperflüssigkeiten) entspricht der bisherigen Regelung in Artikel 5 des Gesetzes.

Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, völkerrechtliche Verträge über die gegenseitige Anerkennung der nationalen Normale und die Weitergabe der bereitgestellten Einheiten durch Kalibrierungen selbständig abzuschliessen. Sofern es sich um Verträge von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG handelt, kann der Bundesrat seine Kompetenz an das METAS delegieren. Diese Ermächtigung entspricht der Regelung von Artikel 48a Absatz 1 zweiter Satz RVOG, welcher dieselbe Delegationsmöglichkeit für Gruppen oder Bundesämter vorsieht.

Art. 3 Pflicht zur Verwendung der gesetzlichen Masseinheiten

Die Regelungen über die Pflicht zur Verwendung der gesetzlichen Masseinheiten entsprechen denjenigen von Artikel 7 des bisherigen Gesetzes. Eine Änderung erfahren hat *Absatz 2*. Die Ausnahmen von der Verwendungspflicht werden nicht mehr im Gesetz selbst und in abschliessender Weise geregelt, sondern an den Bundesrat delegiert. Die Delegation an den Bundesrat soll es ermöglichen, liberalere Regelungen als bisher einzuführen, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen dagegen stehen. Ausnahmen von der Verwendung der gesetzlichen Einheiten sollen zudem dort vorgesehen werden, wo ein anderer Handelsgebrauch sich eingebürgert hat und das Festhalten an der Verwendungspflicht gesetzlicher Einheiten zu Handelshemmnissen führen könnte. Als Beispiele seien Computer-Bildschirme oder Rohre im Bereich der sanitären Installationen erwähnt, deren Grösse bis heute üblicherweise in Zoll angegeben wird.

2. Abschnitt: Messmittel

Art. 4 Begriffe

Unter dem Begriff Messmittel werden auch Messverfahren und Referenzmaterialien verstanden. Im alten Gesetz wurden die Messverfahren jeweils separat erwähnt, während die für die Bestimmung chemischer Grössen wesentlichen Referenzmaterialien noch keine Erwähnung fanden. Die Erweiterung der Definition erlaubt es, die entsprechenden Regelungen zusammenzufassen und zu verkürzen.

Ein Normal (frz. *étalon*, engl. *standard*) ist ein Referenzmass, mit dessen Hilfe ein bestimmter Grössenwert festgelegt und reproduziert werden kann. Mit Hilfe eines Normals können andere Messmittel kalibriert werden. In bestimmten Fällen kann ein Normal auch ein Referenzmessverfahren oder ein übergeordnetes Referenzmaterial sein. Die gewählte Definition entspricht dem *Vocabulaire international des termes fondamentaux et généraux de métrologie*, welches von verschiedenen internationalen Organisationen herausgegeben wird.

Art. 5 Grundsatz

Nur Messmittel, die im Geschäftsverkehr, in den Bereichen Gesundheit und öffentliche Sicherheit und bei staatlichem Handeln (z. B. Erhebung von Abgaben, Bemessung von Busen) verwendet werden, unterstehen dem Messgesetz. Messmittel, die im Privatleben (z. B. Küchenwaagen), unternehmensintern (z. B. für die Lagerbewirtschaftung) und in Wissen-

schaft, Lehre und Forschung verwendet werden, unterstehen nicht dem Gesetz. Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 9 Abs. 1).

Art. 6 Rückführbarkeit

Die Rückführbarkeit (auch Rückverfolgbarkeit genannt) eines Messergebnisses auf das internationale Einheitensystem ist die Voraussetzung für zuverlässige, vergleichbare und weltweit anerkannte Mess- und Prüfergebnisse. Unter Rückführbarkeit wird die Eigenschaft eines Messergebnisses oder eines Referenzmasses verstanden, dass es durch eine ununterbrochene Kette von Vergleichsmessungen mit bestimmten und angegebenen Messunsicherheiten (die Messunsicherheit ist ein Mass für die Genauigkeit eines Messmittels) auf geeignete internationale oder nationale Normale bezogen wird.

Eine Vergleichsmessung eines Messmittels mit einem Normal, das genauer ist als dieses Messmittel, wird auch Anschliessen genannt. Man spricht in der Praxis im Zusammenhang mit der Rückführbarkeit oft auch vom Anschluss eines Messmittels an das internationale Einheitensystem.

Art. 7 Inverkehrbringen

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, dass Messmittel nur dann in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie bei bestimmungsgemäsem Gebrauch ein genügend hohes Niveau an Messsicherheit aufweisen.

Die Messmittel müssen den grundlegenden Anforderungen entsprechen (*Absatz 2*). Diese Anforderungen werden durch den Bundesrat konkretisiert. Dieser orientiert sich dabei am internationalen Recht, soweit solches vorhanden ist. Dies ist vor allem die Richtlinie 2004/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über Messgeräte⁷ und die Richtlinie 2009/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über nichtselbsttätige Waagen⁸.

Absatz 3 sieht vor, dass der Bundesrat für Personen, die Messmittel in Verkehr bringen oder verwenden, Melde- und Informationspflichten vorsehen können. Diese Pflichten sind notwendig, damit die zuständigen Stellen die Prüfung der Messbeständigkeit nach Artikel 10 und die Marktüberwachung nach Artikel 12 durchführen können.

Art. 8 Nachweis der Erfüllung der grundlegenden Anforderungen

Bevor ein Messmittel in Verkehr gebracht werden darf, muss es entweder ein schweizerisches Zulassungsverfahren (z.B. für Geschwindigkeitsmessmittel) oder ein Konformitätsbewertungsverfahren (z.B. für Waagen) oder ein gleichwertiges Verfahren erfolgreich durchlaufen haben (*Absatz 1*).

Diese Verfahren werden detailliert durch den Bundesrat in einer Verordnung geregelt (*Absatz 2*). Nach Abschluss des Verfahrens wird dies durch ein Kennzeichen auf dem Messmittel vermerkt und die notwendigen Dokumente werden beigegeben. Damit kann der Verwender sicher sein, dass er ein zugelassenes resp. konformes Messmittel verwendet.

⁷ ABI. L 135 vom 30.4.2004, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/137/EG der Kommission vom 10. November 2009, ABI. L 294 vom 11.11.2009, S. 7.

⁸ ABI. L 122 vom 16.5.2009, S. 6.

Art. 9 Ermächtigung des METAS

Absatz 1 enthält die formell-gesetzliche Grundlage, damit der Bundesrat den Erlass fachtechnischer Bestimmungen im Bereich der Messmittel an das METAS delegieren kann (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. e). Die grundlegenden Anforderungen an Messmittel werden vom Bundesrat geregelt, der diese Kompetenz nach Artikel 48 Absatz 1 RVOG an die Departemente delegieren kann, wenn es sich um Regelungen von untergeordneter Tragweite handelt.

Nach *Absatz 2* bezeichnet das METAS im Einvernehmen mit dem SECO die technischen Normen, die geeignet sind, die grundlegenden Anforderungen zu konkretisieren. Nach Möglichkeit ist auf international harmonisierte technische Normen zurückzugreifen. Dabei handelt es sich vor allem um Normen der *Organisation Internationale de Métrologie Légale*.

Art. 10 Prüfung der Messbeständigkeit

Die Genauigkeit eines Messmittels nimmt im Laufe der Zeit ab. Aus diesem Grunde muss regelmässig geprüft, werden, ob die Genauigkeit eines Messmittels den Anforderungen noch genügt (*Absatz 1*). Gegebenenfalls sind dann Massnahmen zu treffen, um die erforderliche Genauigkeit des Messmittels sicherzustellen. Diese Prüfungen und allfällige Massnahmen dienen dazu, die Messbeständigkeit eines Messmittels während der ganzen Verwendungsdauer aufrechtzuerhalten.

Das bekannteste Verfahren zur Prüfung der Messbeständigkeit ist die Nacheichung. Die Verfahren zur Erhaltung der Messbeständigkeit müssen sowohl der Verwendung als auch der technischen Beschaffenheit des Messmittels Rechnung tragen, weshalb der Bundesrat zusätzliche Prüfungen vorsehen kann (*Absatz 2*). Aus diesem Grunde gibt es neben der Eichung auch andere Verfahren, wie statistische Prüfverfahren, Vergleichsmessungen, Überwachung der Messdaten im Betrieb, Kalibrierung, Wartung oder Justierung.

Zusätzlich zu den regelmässigen Prüfungen ist die Messbeständigkeit eines Messmittels immer dann zu prüfen, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass dieses Messmittel nicht mehr den rechtlichen Anforderungen entspricht, Sicherungsmechanismen verletzt worden sind oder messrelevante Teile repariert wurden.

Einzelheiten der Prüfung der Messbeständigkeit werden durch den Bundesrat geregelt (*Absatz 3*). Dazu gehören das Prüfverfahren, die Prüfintervalle und die Kennzeichnung der durchgeführten Prüfung. Im geltenden Gesetz wird vorgeschrieben (Art. 13 Abs. 2), dass die Nachschau (heute: Marktüberwachung) mindestens alle vier Jahre zu erfolgen habe. Auf die fixe Regelung dieser Frist auf Gesetzesstufe wird verzichtet.

Art. 11 Pflichten bei der Verwendung der Messmittel

Wer ein Messmittel verwendet, hat besondere Pflichten. Der Messmittelverwender ist nicht notwendigerweise auch der Eigentümer. Es ist die juristische oder natürliche Person, die über die Benutzung des Messmittels bestimmt (z. B. Inhaber eines Lebensmittelgeschäfts bei einer Ladentischwaage oder der Wasserversorger bei einem Warmwasserzähler). Wer Messmittel verwendet, muss

- sich versichern, dass das Messmittel alle notwendigen Kennzeichnungen trägt und die erforderlichen Dokumente beigegeben wurden;
- sich versichern, dass die Messbeständigkeit fristgemäss überprüft wurde. In der Regel ist dies durch eine Kennzeichnung (z. B. Eichkleber) ersichtlich; dort wo z. B. statistische Verfahren zur Anwendung kommen, muss der Verwender über geeignete Datenbanken mit den erforderlichen Angaben verfügen;

- dafür sorgen, dass die Messbeständigkeit fristgemäss überprüft wird; dies erfolgt in der Regel durch eine Anmeldung des Messmittels beim zuständigen Eichamt;
- sich versichern, dass das Messmittel für die vorgesehene Verwendung überhaupt geeignet ist; eine im Detailhandel eingesetzte Waage muss beispielsweise eine gewisse Genauigkeitsklasse haben und gilt als ungeeignet, wenn sie die geforderte Präzision nicht erfüllt;
- dafür sorgen, dass das Messmittel richtig (in der Regel gemäss der Bedienungsanleitung) verwendet wird; ein typisches Problem tritt auf, wenn Verpackungsmaterial mitgewogen und dem Konsumenten so in Rechnung gestellt wird (brutto für netto).

Art. 12 Marktüberwachung

Das bisherige Recht hat die Kontrolle von Messmitteln nach dem Inverkehrbringen nur insofern geregelt, dass die Kantone in Artikel 13 Absatz 2 verpflichtet wurden, regelmässig die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften (Nachschau) zu überprüfen und für laufende Kontrollen zu sorgen. Mit dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995⁹ über die technischen Handelshemmnisse (THG) wurde zusätzlich der Begriff der nachträglichen Kontrolle (Marktüberwachung) ins gesetzliche Messwesen eingeführt.

Mit dem Ziel, einheitliche und verständliche Begriffe zu verwenden, wird auf den Begriff der Nachschau verzichtet und stattdessen nur noch der Terminus Marktüberwachung verwendet.

Die Marktüberwachung umfasst die Kontrolle, ob

- das Messmittel in der Schweiz zugelassen wurde, ein Konformitätsbewertungs- oder ein anderes gleichwertiges Verfahren durchlaufen hat;
- die grundlegenden Anforderungen eingehalten werden;
- die Messbeständigkeit gegeben ist; dies kann einerseits dadurch erfolgen, dass kontrolliert wird, ob formal die Prüfungen nach Artikel 10 durchgeführt wurden, kann aber andererseits auch eigene Prüfungen der Vollzugsbehörde umfassen;
- das Messmittel für die vorgesehene Verwendung geeignet ist und richtig verwendet wird.

Art. 13 Befugnisse der Vollzugsorgane

Den Vollzugsorganen ist Zutritt zu den Messmitteln zu gewähren. Darüber hinaus hat die Verwenderin oder der Verwender Auskunft zu erteilen (z. B. über durchgeführte Konformitätsbewertungen und Reparaturen oder von wem das Messmittel erworben wurde) und Unterstützungen bei der Prüfung zu gewähren (z. B. bei der Bedienung).

Absatz 2 nimmt die Regelung von Artikel 19 Absatz 2 des bisherigen Gesetzes auf. Entspricht ein Messmittel nicht den gesetzlichen Anforderungen, so kann es entweder aus dem Verkehr gezogen werden bzw. das Inverkehrbringen untersagt oder eingeschränkt werden oder die Verwendung wird untersagt oder eingeschränkt. Allerdings wird diese Befugnis nicht mehr dem Bundesrat, sondern dem METAS zugewiesen, da es sich um eine Vollzugsmassnahme handelt, bei der nicht ein politischer Gestaltungswille massgebend ist, sondern die Einschätzung aus fachtechnischer Sicht. Die Vollzugsbehörde wählt dabei das jeweils mildeste geeignete Mittel.

⁹ SR 956.51

Der Bundesrat regelt auf dem Verordnungsweg die Pflichten der Verwenderinnen und Verwender bei der Kontrolle und die Massnahmen, die die Vollzugsbehörden treffen können, sollte ein Messmittel den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen (*Absatz 3*).

Die Befugnisse gemäss anderer Bundesgesetze, insbesondere des THG (Art. 19 ff.), bleiben vorbehalten.

Art. 14 Anerkennung ausländischer Prüfungen

Absatz 1 entspricht der Regelung von Artikel 10 Absatz 2 des bisherigen Gesetzes.

Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat zum selbständigen Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen über die Anerkennung von Prüfberichten, Konformitätsbescheinigungen, Zulassungen und Eichungen. Sofern es sich um Verträge von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG handelt, kann der Bundesrat seine Kompetenz an das METAS delegieren. Diese Ermächtigung entspricht der Regelung von Artikel 48a Absatz 1 zweiter Satz RVOG, welcher dieselbe Delegationsmöglichkeit für Gruppen oder Bundesämter vorsieht.

3. Abschnitt: Mengenangaben

Art. 15

Absatz 1 entspricht der Regelung von Artikel 11 Absatz 1 erster Satz und Absatz 3 des bisherigen Gesetzes. Die Formulierung ist gegenüber der alten Fassung gestrafft worden.

Im Gesetz nicht mehr aufgenommen wurde der zweite Satz des bisherigen Artikels 1 Absatz 1, welcher festhält, dass bei aufeinanderfolgenden Lieferungen bei jeder Abrechnung die betreffende Menge anzugeben sei. Der Bundesrat wird Regelungen dieser Art gestützt auf *Absatz 2* erlassen.

Absatz 2 enthält eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat, welche derjenigen von Artikel 11 Absatz 5 erster Satz und Absatz 6 des bisherigen Gesetzes entspricht.

Absatz 3 enthält eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat, welche derjenigen von Artikel 11 Absatz 5 zweiter Satz des bisherigen Gesetzes entspricht.

Die restlichen Bestimmungen von Artikel 11 des bisherigen Gesetzes über die Grundpreisangabe werden in das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986¹⁰ über den unlauteren Wettbewerb verschoben, da es sich um Bestimmungen mit lauterkeitsrechtlicher Bedeutung handelt. Siehe dazu die Erläuterungen zu Artikel 48, Änderung des bisherigen Rechts.

4. Abschnitt: Festlegung der Zeit

Art. 16

Die Totalrevision des Messgesetzes wird zum Anlass genommen, das Zeitgesetz vom 21. März 1980¹¹ aufzuheben und dessen Regelungen in das neue Messgesetz zu integrieren. In der Bundeskompetenz zur Regelung des Messwesens ist die Befugnis mitenthalten, die Art und Weise der Zeitzählung (das Zeitmass) vorzuschreiben. Es rechtfertigt sich daher, das Zeitgesetz, das ausschliesslich die in der Schweiz geltende Zeit festlegt, aufzuheben

¹⁰ SR 241

¹¹ SR 941.299

und dessen Bestimmungen in das neue Messgesetz zu integrieren. Die Bestimmungen der beiden Artikel des bestehenden Zeitgesetzes werden materiell unverändert in einem einzigen Artikel zusammengefasst.

In der Schweiz gilt die mitteleuropäische Zeit (MEZ). Diese gilt für viele europäische Staaten und einige Staaten Afrikas. Der Unterschied von der Mitteleuropäischen Zeit zur koordinierten Weltzeit (engl. *Universal Time Coordinated*, UTC) beträgt eine Stunde.

5. Abschnitt: Vollzug

Art. 17 Vollzug durch die Kantone

Die Artikel 17 und 19 entsprechen den bisherigen Artikeln 13–16.

In der Schweiz werden rund 6 Millionen Messmittel behördlich überwacht. Davon entfallen 3 % (resp. 30 % des Gebührenvolumens oder 6,4 Millionen Franken) auf die Kantone und 97 % (resp. 70 % des Gebührenvolumens oder 14,3 Millionen Franken) auf das METAS und vor allem die von ihm beaufsichtigten Eichstellen.

Die Kantone sind in solchen Bereichen (vor allem Länge, Raum, Gewicht, Flüssigkeit und Abgase) tätig, in denen eine dezentrale Organisation sinnvoll ist und wo keine hohen Kosten für Infrastruktur und Personal anfallen. Andernfalls ist eine Zentralisierung beim METAS oder Dritten (Eichstellen) angebracht.

Sachlich sind die Kantone für die Prüfung der Messbeständigkeit (v.a. Eichungen) und die Marktüberwachung zuständig. Die Zulassung von Messmitteln erfolgt ausschliesslich durch das METAS. Ein kantonales Eichamt kann sich aber als Konformitätsbewertungsstelle benennen lassen. Im bisherigen Artikel 13 Absatz 2 wird vorgeschrieben, dass die Nachschau (heute: Marktüberwachung) mindestens alle vier Jahre zu erfolgen habe. Auf die fixe Regelung dieser Frist auf Gesetzesstufe wird verzichtet, um Rücksicht auf den technischen Fortschritt nehmen zu können.

Der genaue Inhalt der kantonalen Aufgaben wird wie bisher durch den Bundesrat in Form sog. messmittelspezifischer Verordnungen geregelt werden. In Teilbereichen (z. B. für Gewichtsstücke der höchsten Genauigkeitsstufe) kann der Bundesrat auch das METAS für zuständig erklären (Art. 19 Abs. 2). Ebenso können den Kantonen weitere Aufgaben übertragen werden. Es ist nicht beabsichtigt, mit der Totalrevision die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu verändern oder den Kantonen neue oder weniger Aufgaben zuzuweisen.

Art. 18 Kantonale Regelungen

Die Kantone sind frei, wie sie in ihrem Gebiet das gesetzliche Messwesen organisieren. Das Bestehen einer einzigen Aufsichtsbehörde wird aber weiterhin vorgeschrieben. Die Kantone können insbesondere die Eichmeister anstellen (ist zurzeit in 15 Kantonen der Fall), im Auftragsverhältnis führen (neun Kantone) oder ein gemischtes System vorsehen (zwei Kantone). Sie können mehrere Eichkreise pro Kanton bestimmen oder für spezielle Aufgaben besondere Zuständigkeiten festlegen (oftmals der Fall für die Kontrolle von Fertigpackungen). Im Unterschied zum geltenden Recht (Art. 14) wird auf eine Genehmigungspflicht der Eichkreise durch den Bund verzichtet. Einzig die Bildung gemeinsamer Vollzugs- oder Aufsichtsregionen bedarf der Genehmigung durch den Bund. Vergleiche in diesem Zusammenhang die Verwaltungsvereinbarung vom 2. November 2006 über die Zusammenarbeit im Bereich Messwesen der Kantone Luzern, Schwyz und Zug.

Art. 19 Vollzug durch den Bund

Die Prüfung der Messmittel im Hinblick auf das Inverkehrbringen liegt in der Kompetenz des Bundes. Allenfalls können aber Teilaufgaben nach Artikel 17 Absatz 3 den Kantonen übertragen werden (z.B. Ersteichungen gewisser Messmittelkategorien).

Für Teilbereiche der Prüfung der Messbeständigkeit und der Marktüberwachung kann der Bund zuständig erklärt werden. Dies ist beispielsweise heute der Fall für Gewichtsstücke der höchsten Genauigkeitsstufe, Geschwindigkeitsmessmittel, Messgeräte für elektrische Energie und Leistung und Messmittel für ionisierende Strahlung.

Die Zuständigkeit des Bundes ist dort angebracht, wo eine dezentrale Organisation nicht sinnvoll ist (weil eine örtliche Nähe nicht erforderlich ist und pro Eichamt wenig Messmittel anfallen würden) und hohe Kosten für Infrastruktur und Personal anfallen.

3. Kapitel Eidgenössisches Institut für Metrologie

1. Abschnitt: Rechtsform und Organisation

Art. 20

In *Artikel 20* wird festgehalten, dass das METAS eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist und im Handelregister eingetragen wird. Das ist eine Änderung der bisherigen Situation, da das METAS bisher ein Bundesamt war und damit keine eigene Rechtspersönlichkeit besass. Für die Tätigkeiten des METAS entspricht die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts; dieser sieht für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vor.

In *Absatz 2* wird dem METAS Selbständigkeit in seiner Organisation und Betriebsführung im Rahmen des vorliegenden Gesetzes zugestanden. Als Institut führt METAS eine eigene Rechnung. Die Rechnung des METAS wird in die konsolidierte Rechnung des Bundes einbezogen (siehe *Art. 55 Abs. 1 Bst. c FHG*). Auf diese Weise wird eine möglichst umfassende Übersicht über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes gewährleistet.

Absatz 3 weist dem Bundesrat die Kompetenz zur Festlegung des Sitzes des METAS zu.

2. Abschnitt: Aufgaben und Zusammenarbeit

Art. 21 Aufgaben

In diesem Artikel werden die Aufgaben des METAS beschrieben. Er entspricht Artikel 17 des geltenden Gesetzes. Von diesem unterscheidet er sich durch eine anders aufgebaute Aufzählung der konkreten Aufgaben von METAS und dadurch, dass der Begriff „nationales Metrologieinstitut“ explizit genannt wird.

In *Absatz 1* des vorliegenden Artikels wird im Gegensatz zum bisherigen Messgesetz nun explizit festgehalten, dass das METAS das nationale Metrologieinstitut der Schweiz ist. Der Begriff nationales Metrologieinstitut findet sich etwa in der internationalen ISO/IEC Norm 17025 „Allgemeine Anforderungen an die Kompetenz von Prüf- und Kalibrierlaboratorien“ und ist international zu einem stehenden Begriff geworden. Mit der Festlegung dieses Begriffes auf Gesetzesstufe wird verdeutlicht, dass Kalibrierungen, die vom METAS durchgeführt werden, den Anforderungen dieser Norm entsprechen und somit keine ausländischen Nachkalibrierungen notwendig sind.

Absatz 2 Buchstaben a bis d enthalten diejenigen Aufgaben des METAS, die den Betrieb der nationalen Messbasis betreffen, also mit der Bereitstellung und internationalen Anerkennung der nationalen Referenzmasse (*Bst. a*), dem Anschluss an das internationale Einheitensystem (*Bst. b*), der Realisierung und Verbreitung der Zeit (*Bst. c*) und der Entwicklung neuer Messmöglichkeiten (*Bst. d*) zu tun haben.

Die *Buchstaben e bis o* enthalten die Aufgaben des METAS, die die Vorbereitung der Gesetzgebung über das Messwesen, den Vollzug der Regelungen im gesetzlichen Messwesen und das Erbringen von Dienstleistungen, im Wesentlichen Dienstleistungen mit Monopolcharakter, betreffen.

Buchstabe e ist bislang nur in Artikel 20 Absatz 2 und 3 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999¹² für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement geregelt gewesen. Das METAS vertritt die Schweiz, falls erforderlich in Zusammenarbeit mit den andern Verwaltungseinheiten des Bundes, im Rahmen von internationalen Organisationen und Übereinkommen auf dem Gebiet des Messwesens. Hierzu gehören das Übereinkommen vom 12. Oktober 1955¹³ zur Errichtung einer internationalen Organisation für das gesetzliche Messwesen und der Vertrag vom 20. Mai 1875¹⁴ betreffend die Errichtung eines internationalen Mass- und Gewichtsbüros.

Buchstabe f entspricht Artikel 17 Buchstabe a des geltenden Gesetzes. Das METAS bereitet die Gesetzgebung über das Messwesen vor und sorgt für den Vollzug.

Buchstabe g entspricht Artikel 17 Buchstabe c des geltenden Gesetzes. Das METAS arbeitet Vorschriften aus für die richtige Ermittlung, Übermittlung und Beurteilung physikalischer und chemischer Grössen.

Buchstaben h und i entsprechen inhaltlich Artikel 17 Buchstabe d des geltenden Gesetzes, wurden aber gemäss der Systematik des Kapitels 2, 2. Abschnitt vereinfacht. Es wird bestimmt, dass das METAS Messmittel im Rahmen des Inverkehrbringens prüft (*Bst. h*) und über deren Zulassung entscheidet (*Bst. i*). Während die Prüfung durch Dritte oder ausländische Stellen durchgeführt werden kann, obliegt die Zulassung ausschliesslich dem METAS.

Buchstabe j regelt neu ausdrücklich, dass das METAS im Rahmen seiner Kompetenzen (d. h. dort, wo die Kantone nicht zuständig sind) die Prüfung der Messbeständigkeit und die Marktüberwachung durchführt.

Buchstabe l entspricht Artikel 17 Buchstabe e des geltenden Gesetzes. Das METAS berät und instruiert das Personal der Vollzugsorgane und erlässt diesen gegenüber Weisungen.

Buchstabe m erlaubt dem METAS, im Rahmen seiner Zuständigkeiten Dienstleistungen gegen Entgelt zu erbringen, d. h. Kalibrierungen durchzuführen sowie Beratungen und Expertisen anzubieten. Diese Regelung entspricht Artikel 17 Buchstabe g und h des geltenden Gesetzes und umfasst Tätigkeiten nach Artikel 17a in der Fassung gemäss Botschaft zur Änderung des Finanzhaushaltgesetzes und weiterer Erlasse vom 30. September 2009¹⁵.

Neu ist *Buchstabe n*, wonach sich das METAS an der technischen Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Messwesens beteiligen kann. Die technische Zusammenarbeit gewinnt in der Metrologie an Bedeutung. Ein Engagement des METAS ist in den Fällen sinnvoll, in denen der Schweizer Industrie daraus ein Vorteil erwächst.

¹² SR 172.213.1

¹³ SR 0.941.290

¹⁴ SR 941.291

¹⁵ BBI 2009 7207

Buchstabe o verpflichtet das METAS, die Bundesbehörden in Fragen des Messwesens zu beraten. Messmittel und Messergebnisse spielen in verschiedenen Erlassen eine grosse Rolle, z. B. wenn Grenzwerte festgelegt werden. In diesem Fall müssen geeignete Messmittel definiert, überhaupt messbare Messwerte verlangt und geeignete Verfahren für den Unterhalt der Messmittel bestimmt werden.

Art. 22 Zusammenarbeit und Beizug Dritter

In dieser Bestimmung werden diverse Regelungen über den Beizug Dritter für die Erfüllung der Aufgaben im Bereich des Messwesens und zur Zusammenarbeit zusammengefasst.

Absatz 1 enthält die Ermächtigung des METAS, zur Erfüllung der Aufgaben eines nationalen Metrologieinstituts mit Dritten zusammenzuarbeiten. Zusammenarbeit ist im Bereich der Metrologie essentiell. Zum einen darf keine Metrologie um der Metrologie willen betrieben werden. Metrologie ist immer auf die Lösung eines aktuellen oder zukünftigen Nutzerproblems ausgerichtet. Um genau diese Ausrichtung zu erreichen, ist Zusammenarbeit notwendig. Zum anderen ist es finanziell kaum noch tragbar, alle Arbeiten alleine durchzuführen; Arbeitsteilung ist dabei unvermeidbar und sinnvoll. Artikel 12 Absatz 2 des bisherigen Gesetzes regelt nur die Mitwirkung an den Arbeiten nationaler oder internationaler Organisationen bei Forschungs- und Entwicklungsarbeiten. Der neue Absatz 1 von Artikel 22 ist breiter, regelt aber nichts Neues, da diese Kooperationen bereits seit Jahren erfolgreich betrieben werden. Im Bereich der Aufgaben von Artikel 21 Absatz 2 Buchstaben a – d kann das METAS mit nationalen (z. B. Eidgenössische Materialprüfungsanstalt, EMPA; Paul Scherrer Institut, PSI) und internationalen Organisationen (*Bureau International des Poids et Mesures*, BIPM; *European Association of National Metrology Institutes*, EURAMET) sowie anderen Metrologieinstituten resp. von ihnen designierten Instituten zusammenarbeiten oder an ihren Arbeiten mitwirken. Die Zusammenarbeit und Mitwirkung kann dabei bei reinen Metrologieprojekten erfolgen oder im Rahmen grösserer Projekte, in denen sich metrologische Fragestellungen ergeben (z.B. messtechnische Fragen im Rahmen der effizienten Energienutzung).

Es ist nicht in jedem Fall sinnvoll, dass ein nationales Metrologieinstitut alle Aufgaben nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstaben a – d wahrnimmt. Für gewisse Aufgaben können Dritte beigezogen werden. Für solche Dritte hat sich der Begriff „designiertes Institut“ herausgebildet. Designierte Institute werden heute in Artikel 22 Absatz 2 der Einheiten-Verordnung vom 23. November 1994¹⁶ geregelt. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung, der damit verbundenen Auslagerung von Aufgaben und der verbleibenden Verantwortung der benennenden Metrologieinstitute ist eine Regelung auf Gesetzesstufe (*Abs. 2*) angebracht. Dritte, die mit Aufgaben nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstaben a – d betraut werden, üben keine hoheitlichen Befugnisse aus und erlassen keine Verfügungen

In *Absatz 3* wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit der Bundesrat Verträge über den Beitritt und die Beteiligung an ausländischen oder internationalen Organisationen oder Gesellschaften des öffentlichen oder privaten Rechts abschliessen kann, welche im Bereich der wissenschaftlich-technischen Untersuchungen und Entwicklungen des Messwesens tätig sind. In letzter Zeit erfolgen solche Kooperationen vermehrt in neuen Zusammenarbeitsformen, für welche nicht klassische Verträge im völkerrechtlichen Sinn geschlossen werden. Als Beispiel sei EURAMET (*European Association of National Metrology Institutes*) erwähnt, welche ein Zusammenschluss europäischer Metrologieinstitute in der Form eines Vereins nach deutschem Recht ist. Die Zuständigkeit des Bundesrates umfasst auch diese Formen

¹⁶ SR 941.202

von Verträgen. Nicht erfasst von der Delegation an den Bundesrat wird aber der Abschluss von Staatsverträgen wie der Meterkonvention, welche eine internationale Vereinheitlichung der Masseinheiten und Messsysteme bezweckt; für die Genehmigung solcher Staatsverträge bleibt weiterhin die Bundesversammlung zuständig

Soweit es sich bei den nach *Absatz 3* an den Bundesrat delegierten Verträgen um Verträge von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG handelt, kann der Bundesrat seine Kompetenz gestützt auf Absatz 3, letzter Teilsatz an das METAS delegieren. Diese Ermächtigung entspricht der Regelung von Artikel 48a Absatz 1 zweiter Satz RVOG, welcher dieselbe Delegationsmöglichkeit für Gruppen oder Bundesämter vorsieht.

Absatz 4 schliesslich enthält die notwendige gesetzliche Grundlage für Beiträge an Organisationen und Institutionen, denen die Schweiz gestützt auf Absatz 3 beigetreten ist oder sich an ihnen beteiligt hat.

Absatz 5 bildet die Grundlage für die Übertragung von Vollzugsaufgaben auf Dritte; im bisherigen Gesetz war die entsprechende Grundlage in Artikel 16 Absatz 2 resp. bezüglich der Marktüberwachung in Artikel 26 Absatz 3 der Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006¹⁷ geregelt. Bei den Dritten handelt es sich in der Regel um Eichstellen, d. h. Private (häufig Unternehmen), welche auf Grund ihrer spezifischen Ausrüstung in der Lage und auch gewillt sind, unter Aufsicht des Bundes gewisse Vollzugsaufgaben zu übernehmen. Für die Errichtung von Eichstellen sprechen auch geographische und logistische Gründe. Die Übertragung dieser Aufgaben auf Private drängt sich auf, weil das METAS in gewissen Bereichen nicht in der Lage wäre, den Vollzug ökonomisch zu übernehmen (aufgrund seiner zentralen Lage und aus Kapazitätsgründen). Der Bundesrat regelt das Verfahren der Ermächtigung, die Organisation der Dritten sowie deren Rechte und Pflichten. Dazu gehören etwa miteinander unvereinbare Tätigkeiten (z. B. Marktüberwachung und gleichzeitige Prüfung der Messbeständigkeit oder Prüfung der Messbeständigkeit von im eigenen Unternehmen hergestellten Messmitteln) und Anforderungen an die Unabhängigkeit.

3. Abschnitt: Organisation und Personal

Art. 23 Organe

Artikel 23 bestimmt die Organe des METAS, welche der üblichen Organbestellung bei verselbständigten Einheiten des Bundes entspricht. Als Folge der rechnungsmässigen Verselbständigung wird eine eigene Revisionsstelle vorgesehen, die Organfunktion hat.

Art. 24 Zusammensetzung und Wahl des Institutsrats

Die Zahl der Mitglieder des Institutsrats des METAS beträgt höchstens sieben Mitglieder. Eine Vertretung des Bundes im Institutsrat des METAS ist nicht vorgesehen.

Die Regelungen in den *Absätzen 2 und 3* entsprechen den Vorgaben des Corporate-Governance-Berichts und den gebräuchlichen Regelungen bei dezentralen Verwaltungseinheiten. *Absatz 2* bestimmt den Bundesrat als Wahlorgan und legt fest, dass dieser auch die Präsidentin oder den Präsidenten des Institutsrats bestimmt. Die Amtsdauer wird auf vier Jahre festgelegt. Eine Wiederwahl für die Mitglieder des Institutsrats ist zweimal möglich, sodass eine Person maximal 12 Jahre im Institutsrat Einsitz nehmen kann.

In *Absatz 3* wird die Möglichkeit verankert, Mitglieder des Institutsrats auch während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen. Eine solche Abberufung kommt namentlich

¹⁷ SR 941.210

in Frage, wenn ein Mitglied die Voraussetzungen für die Ausübung des Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwerere Pflichtverletzung begangen hat.

Von einem Mitglied des Institutsrats darf erwartet werden, dass es die Interessen des Instituts wahrnimmt. Kommt es in einem Einzelfall zu einem konkreten Interessenskonflikt, muss das Mitglied für das betreffende Geschäft in den Ausstand treten, was in *Absatz 4* ausdrücklich verankert wird.

Die Mitglieder des Institutsrats stehen in keinem Arbeitsverhältnis zum METAS. *Absatz 5* sieht deshalb vor, dass der Bundesrat die Höhe der Entschädigungen für die Mitglieder des Institutsrates festlegt. Ihr Honorar und weitere mit ihnen vereinbarte Vertragsbedingungen richten sich nach Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000¹⁸ (BPG) und des darauf gestützten Verordnungsrechts (insbesondere Kaderlohnverordnung vom 19. Dezember 2003¹⁹).

Art. 25 Aufgaben des Institutsrats

Nach *Buchstabe a* obliegt dem Institutsrat die Verantwortung für die Umsetzung der vom Bundesrat nach Artikel 37 festgelegten strategischen Ziele. Der Institutsrat hat dem Bundesrat jährlich über die Erreichung der strategischen Ziele Bericht zu erstatten.

Buchstabe b sieht vor, dass der Institutsrat eine Institutsordnung erlässt. Diese Kompetenz ist eine Konkretisierung der in Artikel 20 Absatz 1 und 2 des Gesetzes verankerten Selbstständigkeit. Die Regelungskompetenz ist begrenzt durch den im Gesetz festgelegten Rahmen. Sie umfasst namentlich Fragen der Geschäftsführung sowie die Abgrenzung und Konkretisierung der Kompetenzen des Institutsrats und der Geschäftsleitung.

Das Personal des METAS soll nach den Bestimmungen des BPG angestellt werden (Art. 29 Abs. 1). Nach Artikel 29 Absatz 2 hat das METAS aber Arbeitgeberbefugnisse im Sinne von Artikel 3 Abs. 2 BPG. Der Institutsrat wird die Aufgabe haben, in einem Personalreglement die Entlohnung, die Nebenleistungen und weitere Vertragsbedingungen des Personals festzulegen, welche für die einzelnen Arbeitsverträge massgebend sein werden. Das METAS ist auch Arbeitgeber in vorsorgerechtlicher Hinsicht (Art. 30 Abs. 2). Für den Abschluss des Anschlussvertrags ist nach *Buchstabe c* der Institutsrat zuständig. Sowohl Personalreglement als auch Anschlussvertrag bedürfen zu deren Gültigkeit der Genehmigung durch den Bundesrat.

Das METAS als Arbeitgeber in vorsorgerechtlicher Hinsicht hat einen eigenen Anschlussvertrag und muss daher auch ein paritätisches Organ haben. *Buchstabe d* legt fest, dass es Aufgabe des Institutsrats ist, Zusammensetzung, Wahlverfahren sowie Organisation des paritätischen Organs für das Vorsorgewerk zu regeln.

Nach Artikel 9 Absatz 1 kann der Bundesrat das METAS ermächtigen, fachtechnische Bestimmungen über Messmittel und deren Zulassungs- Konformitätsbewertungs- und Prüfverfahren zu erlassen. *Buchstabe e* weist diese Aufgabe dem Institutsrat zu.

Buchstabe f hält fest, dass es Aufgabe des Institutsrates ist, dem Bundesrat die vom Bund zu erbringenden Abgeltungen (Art. 31 Bst. a) zu beantragen.

Die Bestimmung der Preispolitik für die Dienstleistungen nach Art. 21 Abs. 2 Bst. h und m fällt nach *Buchstabe g* in die Kompetenz des Institutsrats.

¹⁸ SR 172.220.1

¹⁹ SR 172.220.12

Nach *Buchstabe h* ist es Aufgabe des Institutsrates – in der Praxis auf Antrag der Geschäftsleitung –, die Grundsätze über den Unterhalt und den Ausbau der Laboratorien zu genehmigen. Diese Entscheide haben einerseits bedeutende finanzielle Konsequenzen, sind aber auch wichtig hinsichtlich der Ausrichtung der Tätigkeiten des METAS, des Forschungs- und Entwicklungsprogramms (*Buchstabe j*).

Der Institutsrat erstellt nach *Buchstabe i* jährlich den Geschäftsbericht und unterbreitet diese vor der Veröffentlichung dem Bundesrat zur Genehmigung. Der Geschäftsbericht setzt sich aus Jahresrechnung (Erfolgsrechnung, Bilanz, Anhang) und Jahresbericht zusammen. Der Bundesrat könnte die Genehmigung verweigern, wenn er mit grundlegenden Punkten der Berichterstattung nicht einverstanden ist. Der Inhalt richtet sich sinngemäss nach dem Obligationenrecht (Art. 662 OR²⁰).

Der Institutsrat verabschiedet nach *Buchstabe j* ein Forschungs- und Entwicklungsprogramm. Er ist zudem zuständig für die Verabschiedung der Mittelfristplanung und des Vorschlags.

Der Institutsrat wählt nach *Buchstabe k* die weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung auf Antrag der Direktorin oder des Direktors. Wer Direktionsmitglied ist und damit formeller Organträger der Direktion ist, wird somit durch den Institutsrat bestimmt.

Der Institutsrat übt nach *Buchstabe l* als oberstes Organ des Instituts auch Kontrollfunktionen aus. Als Gegengewicht zur starken Stellung der Geschäftsleitung überwacht er deren Geschäftsführung. Der Institutsrat hat die Einhaltung der Institutsordnung zu überprüfen, Missstände aufzuspüren und in deren Folge deren Beseitigung anzuordnen. Erkennt der Institutsrat gravierende Probleme in der Organisation oder Führung des METAS und ist die Geschäftsleitung ausserstande, sie zu beheben, muss er entsprechend einschreiten. Es ist zudem Aufgabe des Institutsrats, für ein internes Kontrollsystem und Risikomanagement zu sorgen.

Schliesslich wird der Institutsrat über die Verwendung der Reserven entscheiden (*Buchstabe m*), womit dem Einfluss dieses Entscheides auf seine Finanzkompetenzen (*Buchstabe i*) Rechnung getragen wird.

Art. 26 Zusammensetzung und Wahl der Geschäftsleitung

Im Unterschied zum 4. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts soll die Wahl der Direktorin oder des Direktors durch den Bundesrat und nicht den Institutsrat erfolgen. Diese Abweichung drängt sich beim METAS auf, da das METAS im Bereich der Gesetzgebung tätig ist, die Schweiz in internationalen Organisationen vertritt und namentlich Aufsichtsfunktionen gegenüber den Kantonen wahrnimmt. Da in diesen Bereichen ein Interessenkonflikt zum Institutsrat nicht auszuschliessen ist, soll die Wahl wie bei einer Direktorin oder einem Direktor eines Bundesamtes durch den Bundesrat erfolgen.

Während die Wahl der Direktorin oder des Direktors durch den Bundesrat erfolgt, ist der Institutsrat für die Wahl der übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung allein zuständig. Bei der Festlegung der Anstellungsbedingungen der Direktorin oder des Direktors als auch der übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung ist Art. 6a Abs. 1–5 BPG massgebend.

²⁰ SR 220

Art. 27 Aufgaben der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist das operative Organ des METAS. Sie steht unter der Leitung der Direktorin oder des Direktors (Art. 26 Abs. 1). Sie führt alle Geschäfte des METAS und ist damit auch das zuständige Organ zum Erlass von Verfügungen. Sie erfüllt alle Aufgaben, die nach Gesetz nicht dem Institutsrat vorbehalten sind (Abs. 2 Bst. e). Sie hat die Grundlagen für die Entscheide des Institutsrats vorzubereiten. Die Geschäftsleitung ist zudem für die Pflege der Beziehungen nach aussen zuständig, namentlich zu anderen metrologischen Institutionen und Fachkreisen im In- und Ausland.

In der Institutsordnung (*Absatz 3*) sind die Einzelheiten in Bezug auf die Aufgaben und Kompetenzen des Institutsrats, der Geschäftsleitung und der Direktorin oder des Direktors zu regeln.

Absatz 4 legt fest, dass die Direktorin oder der Direktor an den Sitzungen des Institutsrats mit beratender Stimme teilnimmt und ein Antragsrecht hat.

Art. 28 Revisionsstelle

Mit der rechnungsmässigen Verselbständigung ergibt sich die Notwendigkeit, eine Revisionsstelle vorzusehen.

Die Revisionsstelle wird vom Bundesrat gewählt. Wie im Corporate-Governance-Bericht vorgesehen, richten sich der Prüfauftrag der Revisionsstelle, ihre Stellung, Befähigung, Unabhängigkeit, Amtsdauer und Berichtserstattung sinngemäss nach den Bestimmungen des Aktienrechts (Art. 727-731 OR²¹). Die Berichterstattung erfolgt an den Institutsrat und den Bundesrat.

Art. 29 Personalrecht

Die Geschäftsleitung und das übrige Personal unterstehen der Bundespersonalgesetzgebung (*Absatz 1*). Diese öffentlich-rechtliche Lösung rechtfertigt sich angesichts der Tatsache, dass das METAS schwergewichtig Dienstleistungen mit Monopolcharakter und in einem kleinen Umfang auch Ministerialaufgaben erbringt (vgl. dazu die Ausführungen im Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht - Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrates vom 25. März 2009²², Ziffer 4.7).

Dem METAS soll Arbeitgeberstatus im personalrechtlichen Sinn zuerkannt werden (*Absatz 2*) und es wird daher auch eigene personalrechtliche Ausführungsbestimmungen erlassen. Diese bedürfen der Genehmigung des Bundesrates (Art. 25 Bst. c).

Art. 30 Pensionskasse

In *Absatz 1* wird festgelegt, dass das Personal des METAS bei der Pensionskasse des Bundes (PUBLICA) versichert wird. Ausdrücklich festgehalten werden ebenso, dass die Bestimmungen des Abschnitts 4b des BPG anwendbar sind.

Das METAS soll nach *Absatz 2* Arbeitgeber in vorsorgerechtlicher Hinsicht werden. Es wird ein eigenes Vorsorgewerk haben oder sich einem gemeinschaftlichen Vorsorgewerk anschliessen können. Das METAS ist sowohl für sein aktives Personal als auch für seine bis-

²¹ SR 220

²² BBI 2009 2659 ff.

herigen Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger die zuständige Arbeitgeberin (Art. 32b Abs. 2 BPG).

4. Abschnitt: Finanzen

Art. 31 Finanzierung

Artikel 31 regelt die Finanzierung des METAS. Wie vorne unter Ziffer 1.4 dargelegt, beträgt der momentane Kostendeckungsgrad etwas weniger als 30 %. Das METAS ist daher zur Erfüllung seiner Aufgaben massgeblich auf Abgeltungen des Bundes angewiesen. Für die Aufgaben nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstaben a – g, k, l, n und o sowie den in den strategischen Zielen übertragenen Aufgaben werden Abgeltungen gewährt. Für die Aufgaben nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstaben i und j wird der Bundesrat Gebühren festlegen, deren Einnahmen dem METAS zur Verfügung stehen werden. Schliesslich wird das METAS auch Einnahmen aus Dienstleistungen erzielen.

Art. 32 Tresorerie

Das METAS schliesst sich für die Verwaltung seiner liquiden Mittel der zentralen Tresorerie des Bundes an. Zur Gewährleistung seiner Zahlungsbereitschaft kann der Bund das METAS mit Fremdmitteln versorgen. Abgewickelt werden solche Darlehen über ein Kontokorrent des METAS beim Bund. Im Gegenzug legt das METAS die überschüssigen Gelder beim Bund an. Auf diesen Geldern bezahlt ihm der Bund marktkonforme Zinsen. Die Einzelheiten werden zwischen dem Bund und dem METAS in einer Vereinbarung geregelt.

Art. 33 Rechnungslegung

Die Rechnungslegung des METAS hat die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vollständig darzustellen. Dabei folgt sie den allgemeinen Grundsätzen der Wesentlichkeit, Verständlichkeit, Stetigkeit und Bruttodarstellung und orientiert sich an allgemein anerkannten Standards. Der Institutsrat wird unter Berücksichtigung dieser Grundsätze den Rechnungslegungsstandard bestimmen. Das angewendete Regelwerk ist offen zu legen.

Art. 34 Reserven

Die Regelung betreffend der gesetzlichen Reserven (*Absatz 1*) entspricht weitgehend den Bestimmungen von Artikel 14 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007²³ über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSIG) und Artikel 16 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007²⁴ über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG).

Die Höhe der Abgeltungen, Gebühren und Einnahmen soll so festgelegt werden, dass geschäftsmässig begründete Reserven geäufnet und damit die mittel- und langfristige Sicherung des finanziellen Gleichgewichts des METAS gewährleistet werden kann. Die gesetzlichen Reserven werden grundsätzlich für den Ausgleich von Einnahmeschwankungen und zur Deckung von unvorhersehbaren Ereignissen wie beispielsweise Haftungsfällen benötigt. Sie betragen mindestens [X] des Jahresbudgets.

²³ SR 732.2

²⁴ SR 956.1

Im Falle des METAS sind bei der Reservenbildung in erster Linie unvorhersehbare, nicht versicherte Ereignisse zu betrachten. Die Festlegung der Reserven erfolgt im gesetzlichen Rahmen durch den Institutsrat unter Berücksichtigung der Finanzplanung und des betrieblichen Risikomanagements des METAS. Aufgrund des heutigen Budgets des METAS beträgt die Reservenhöhe etwa [X] Millionen Franken. Die Reserven sollen jedoch die Höhe von [X] eines Jahresbudgets nicht überschreiten. Übersteigen oder unterschreiten die Reserven die festgelegte Höhe, so ist dies bei der Festlegung der Abgeltungen, Gebühren und Einnahmen entsprechend zu berücksichtigen. Um die Belastung, die sich aus der Reservenäufnung ergibt, wirtschaftlich tragbar zu gestalten, soll die erstmalige Äufnung der Reserven über einen längeren Zeitraum erfolgen. Als angemessen erscheint eine Dauer von [X] Jahren (vgl. Übergangsregelung in Art. 49 Abs. 7).

Das METAS hat heute Instrumente und Geräte mit einem Anschaffungswert von 50 Millionen Franken im Einsatz. Um dem Erneuerungsbedürfnis Rechnung zu tragen, kann der Bundesrat auf Antrag des Institutsrats die Bildung besonderer Reserven gestatten (*Absatz 3*).

Art. 35 Steuern

Gemäss Art. 62d RVOG sind die Eidgenossenschaft sowie ihre Anstalten, Betriebe und unselbständigen Stiftungen von jeder Besteuerung durch die Kantone befreit. Die Steuerbefreiung erfasst jedoch nur die nichtgewerblichen Dienstleistungen. *Artikel 35* nimmt diese Grundsätze auf.

Für die Besteuerung durch den Bund gilt Folgendes: Sofern das METAS seine Dienstleistungstätigkeit im Wettbewerb mit privaten Anbieterinnen und Anbietern erbringt unterliegt dies der Mehrwertsteuerpflicht. Der Gesetzgeber hat überdies darauf verzichtet, den Bund und seine verselbständigten Betriebe von der subjektiven Steuerpflicht der Verrechnungssteuer zu befreien, weshalb auch diese Steuern von der Steuerbefreiung ausgenommen sind.

Art. 36 Liegenschaften

Die Gebäude in Wabern, die das METAS heute nutzt, sind spezifisch für die Aufgaben des Messwesens erbaut und konstruiert worden. Sie enthalten zahlreiche für die besonderen Bedürfnisse des METAS erstellte Einrichtungen, Räume und Geräte. Für andere Zwecke als für die Bedürfnisse des METAS ist ein Grossteil dieser Einrichtungen nicht nutzbar und das METAS ist auf der andern Seite auf diese Einrichtungen zur Erfüllung seiner Aufgaben zwingend angewiesen. Aus diesem Grund soll für die Nutzung dieser Liegenschaften ein Nutzniessungsverhältnis vorgesehen werden. Dieses Nutzniessungsverhältnis ist gleich ausgestaltet wie dasjenige für die Liegenschaften des Schweizerischen Nationalmuseums (Art. 16 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009²⁵ über Museen und Sammlungen des Bundes, Museums- und Sammlungsgesetz).

5. Abschnitt: Wahrung der Bundesinteressen

Art. 37 Strategische Ziele

Der Bundesrat führt das METAS inhaltlich über strategische Ziele, die für vier Jahre festgelegt werden. Über die strategischen Ziele wird der Bundesrat dem METAS gewisse unter-

²⁵ SR 432.30

nehmens- und aufgabenbezogene Vorgaben machen. Die aufgabenbezogenen Vorgaben konkretisieren die gesetzlichen festgelegten Aufgaben (Art. 21).

Der Bundesrat wird dafür zu sorgen haben, dass der Institutsrat vorgängig angehört wird. Nach ihrer Festlegung werden die strategischen Ziele publiziert.

Art. 38 Aufsicht

Gemäss Artikel 8 Absatz 4 RVOG beaufsichtigt der Bundesrat nach Massgabe der besonderen Bestimmungen die dezentralisierten Verwaltungseinheiten. Entsprechend dieser Bestimmung soll die Aufsicht über das METAS und dessen Aufgabenerfüllung beim Bundesrat liegen.

In *Absatz 2* werden in nicht abschliessender Weise die zur Ausübung der Aufsicht des Bundesrates zur Verfügung stehenden Instrumente genannt: Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten sowie der weiteren Mitglieder des Institutsrats, Wahl der Direktorin oder des Direktors, Wahl der Revisionsstelle, Genehmigung des Personalreglements und des Anschlussvertrags mit PUBLICA, Genehmigung des Geschäftsberichts sowie Entlastung des Institutsrats.

Absatz 3 verpflichtet das METAS, dem Bundesrat – oder dem Departement, soweit diesem die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion delegiert ist – Einsicht in die Geschäftsunterlagen zu gewähren und über seine Geschäftstätigkeit zu informieren. Der Bundesrat kann Prüfberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) veranlassen und selbstverständlich auch Einsicht in bestehende Prüfberichte der EFK nehmen.

Die Oberaufsicht des Parlaments und der EFK bleiben vorbehalten (*Absatz 4*).

6. Abschnitt: Gewerbliche Leistungen

Art. 39

Dieser Artikel lehnt sich weitgehend an die Bestimmung von Artikel 8 des Museums- und Sammlungsgesetzes an. Er regelt die gewerblichen Tätigkeiten des METAS. Die gewerblichen Tätigkeiten sind an folgende Voraussetzungen geknüpft:

- Enger Zusammenhang mit den Aufgaben des METAS: Es dürfen nur kommerzielle Nebentätigkeiten betrieben werden, die einen engen Zusammenhang zu den gesetzlichen Aufgaben des METAS haben (*Absatz 1*).
- Ausschluss der Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung: Das METAS darf sich nicht zu Lasten der Hauptaufgaben zu stark auf die Nebentätigkeiten konzentrieren. Bestünde diese Gefahr, hätte die Aufsichtsbehörde aufsichtsrechtlich einzuschreiten (*Absatz 1*).
- Mögliche Nebentätigkeiten: Beispielhaft sind in *Absatz 2* mögliche Nebentätigkeiten aufgezählt. Das METAS kann kostenpflichtige Dienstleistungen im Bereich der Prüfung von Messmitteln und der Kalibrierung in einer Genauigkeit, wie sie normalerweise nicht von Metrologieinstituten erbracht wird, erbringen.
- Grundsatz der Wettbewerbsneutralität: Das METAS muss für seine gewerblichen Tätigkeiten marktkonforme Preise verlangen. Eine Quersubventionierung durch Mittel des Bundes und Gebühren ist nicht erlaubt. Als Kontrollinstrument dient die Vorgabe zum betrieblichen Rechnungswesen, die eine strikte Trennung der verschiedenen Bereiche verlangt (*Absatz 3*). Damit lassen sich die Kosten und Erträge der einzelnen Dienstleistungen nachweisen und allfällige Verbilligungen durch Mittel aus der Abgeltung des Bundes und Gebühren feststellen. Zusätzlich wird das METAS bei der Erbringung kommerzieller

Nebentätigkeiten denselben Regeln wie private Anbieterinnen und Anbieter unterstellt (*Absatz 4*). Hierzu gehören namentlich auch die Kriterien, die von Konformitätsbewertungsstellen zu erfüllen sind (*Anhang 3 Messmittelverordnung*) und Artikel 18 THG.

4. Kapitel Gebühren

Art. 40

Die Festsetzung der Gebühren erfolgt weiterhin durch den Bundesrat. Im Sinne eines einheitlichen Gebührenrégimes werden gleiche Gebühren festgelegt, ob die gebührenpflichtige Leistung durch einen Kanton, das METAS oder einen von ihm ermächtigten Dritten erfolgt.

Der Bundesrat bestimmt die gebührenpflichtigen Dienstleistungen und Verfügungen, die Höhe der Gebühren sowie allfällige Ausnahmen von der Gebührenerhebung. Die Kantone und nach Artikel 22 Absatz 5 mit Vollzugsaufgaben betraute Dritte nehmen für ihre Aufgaben Dienstleistungen des METAS in Anspruch. Da bei der Festlegung der Höhe der Gebühr auch die Dienstleistungen des METAS eingerechnet sind, werden bereits nach geltendem Recht die Kantone und die beauftragten Dritten verpflichtet, einen pauschalen Anteil ihrer Gebühreneinnahmen dem METAS weiterzugeben (*Art. 27 Messmittelverordnung* vom 15. Februar 2006²⁶ und Artikel 8 der Verordnung vom 23. November 2005²⁷ über die Eich- und Kontrollgebühren im Messwesen). In *Artikel 40 Absatz 2*, zweiter Teilsatz wird diese Ablieferungspflicht formell-gesetzlich verankert.

5. Kapitel Strafbestimmungen und Einsprache

1. Abschnitt: Strafbestimmungen

Art. 41 Unerlaubte Messmittel, Verletzung der Auskunftspflicht

Gemäss *Absatz 1 Buchstabe a* wird mit Busse bestraft, wer vorsätzlich Messmittel, die die Anforderungen des Gesetzes nicht erfüllen, in Verkehr bringt oder verwendet. Ein Messmittel entspricht den Anforderungen nicht, wenn es über keine Zulassung oder Konformitätsbewertung verfügt, es für die Verwendung ungeeignet ist oder falsch verwendet wird. *Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe a* entspricht inhaltlich und bezüglich Strafrahmen dem Artikel 21 des geltenden Messgesetzes. Im Verhältnis zu Artikel 248 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937²⁸ (StGB) ist diese Strafbestimmung subsidiär anwendbar.

Neu ist die Tatvariante nach *Buchstabe b*. Gemäss Artikel 13 ist den Vollzugsorganen unentgeltlich Auskunft, Unterstützung und freier Zutritt zu den Messmitteln zu gewähren. Wird dies verweigert, so wird dies neu mit gleicher Strafe bedroht wie das Inverkehrbringen resp. die Verwendung von untauglichen Messmitteln.

Absatz 2 unterstellt die fahrlässige Begehung einer Busse bis zu 5 000 Franken.

²⁶ SR 941.210

²⁷ SR 941.298.1

²⁸ SR 311

Art. 42 Missachtung der Vorschriften über Mengenangaben

Artikel 42 entspricht inhaltlich und vom Strafrahmen her Artikel 22 des geltenden Messgesetzes. Demnach wird mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft, wer Mengenangaben unterlässt oder Füllmengenvorschriften nicht einhält. Bei fahrlässiger Begehung ist die Strafe Busse.

Art. 43 Strafbarkeit nach dem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse

Das THG enthält in den Artikel 23 – 28 Strafbestimmungen für Fälschungen, Falschbeurkundungen, das Erschleichen falscher Beurkundungen, den Gebrauch unechter oder unwahrer Bescheinigungen, das unberechtigte Ausstellen von Konformitätserklärungen sowie das unberechtigte Anbringen und Verwenden von Konformitätszeichen. Die Strafbestimmungen des THG gelten für alle Bereiche, in denen der Bund technische Vorschriften aufstellt (Art. 1 Abs. 2 Bst. c in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 THG). Mit dem Verweis in *Artikel 43* wird klar gestellt, dass für solche Vergehen im Zusammenhang mit Messmitteln die Strafbestimmungen des THG denjenigen von Artikel 246 und 251 ff. StGB vorgehen. Im Verhältnis zu Artikel 248 StGB sind die Strafbestimmungen des THG subsidiär anwendbar. *Artikel 43* entspricht der Regelung von Artikel 16 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009²⁹ über die Produktesicherheit.

Die in den Artikeln 23 – 28 THG enthaltenen Bestimmungen bilden das strafrechtliche Korrelat zur vermehrten Eigenverantwortung des Herstellers, Anbieters und Inverkehrbringers. Schutzobjekt ist dabei die Glaubwürdigkeit der Bescheinigungen resp. Kennzeichnungen. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um urkundenrechtliche Spezialstraftatbestände wie die Fälschung, die Falschbeurkundung, das Erschleichen einer Falschbeurkundung sowie das Gebrauchen unechter Akkreditierungs-, Prüf-, Konformitäts- und Zulassungsbescheinigungen.

Art. 44 Widerhandlungen im Geschäftsbereich

Mit dem Verweis auf das Verwaltungsstrafrechtsgesetz in *Artikel 44* werden Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben, durch Beauftragte und dergleichen auch unter Strafe gestellt, was im geltenden Gesetz in Artikel 23 geregelt ist. Neu wird zusätzlich auch auf Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974³⁰ über das Verwaltungsstrafrecht (Sonderordnung bei Bussen bis zu 5 000 Franken) verwiesen.

Art. 45 Zuständigkeit

Artikel 45 überträgt die Strafverfolgung den Kantonen, was der bisherigen Regelung entspricht (Art. 24). Neu wird in *Absatz 2* explizit erwähnt, dass das METAS Verstösse bei den zuständigen kantonalen Instanzen anzeigen kann. Ein solches Vorgehen drängt sich auf, wenn unrichtige Verpackungen oder Messmittel in mehreren Kantonen angeboten werden. In solchen Fällen ist es angebracht, dass das METAS eine koordinierende Rolle wahrnehmen kann.

²⁹ BBI 2009 4477

³⁰ SR 313.0

2. Abschnitt: Einsprache

Art. 46

Wie im bisherigen Recht (Art. 25) wird eine Einsprachemöglichkeit vorgesehen. Die Einsprache ermöglicht es, allfällige Missverständnisse oder Irrtümer auf einfachem Weg zu bereinigen und soll daher beibehalten werden, auch wenn die Anzahl der Einsprachen und Beschwerden im Bereich des Messwesens nicht sehr hoch ist.

Im Übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

6. Kapitel Schlussbestimmungen

Art. 47 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Messgesetz aus dem Jahre 1977 sowie das Zeitgesetz werden aufgehoben.

Art. 48 Änderung bisherigen Rechts

Bei Artikel 11 Absatz 3 und 4 des bisherigen Gesetzes handelt es sich um Bestimmungen mit primär lauterkeitsrechtlicher Ausrichtung. Aus diesem Grund werden sie nicht in das neue Messgesetz aufgenommen, sondern in das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986³¹ gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) verschoben. Artikel 11 Absatz 3 des bisherigen Gesetzes wird in einem neuen Artikel 16a in materiell unveränderter Weise übernommen. Nicht mehr explizit geregelt wird der bisherige Artikel 11 Absatz 4, in welchem untersagt wird, Verpackungen zu verwenden, die über die Menge des Inhalts täuschen. Mogelpackungen sind bereits im zivilrechtlichen Teil des UWG genügend erfasst. So enthält Artikel 3 Buchstabe b UWG das generelle Irreführungsverbot. Nach Artikel 3 Buchstabe i UWG handelt unter anderem unlauter, wer die Beschaffenheit, die Menge usw. verschleiern und dadurch den Kunden täuscht. Strafrechtlich sind Widerhandlungen gegen die zivilrechtlichen Tatbestände als Antragsdelikt ausgestaltet. Da zudem mit der laufenden Revision des UWG die Interventionsmöglichkeiten des Bundes aufgebaut werden sollen, genügt es, die Mogelpackungen über den zivilrechtlichen Teil des UWG zu erfassen.

Schliesslich werden in Artikel 24 UWG die Strafbestimmungen ergänzt, um den Verstoss der neu in das UWG überführten Regelung unter Strafe zu stellen.

Art. 49 Übergang von Rechten und Pflichten auf das METAS

Artikel 49 enthält eine Reihe von Regelungen und Vorkehrungen im Hinblick auf den Übergang des Bundesamtes in die neu geschaffene öffentlich-rechtliche Anstalt.

So wird der Bundesrat den Zeitpunkt bestimmen, an dem das METAS eigene Rechtspersönlichkeit erlangt. Er wird die Rechte und Pflichten sowie die Werte, die auf das METAS übergehen, bezeichnen. Die Mobilien (namentlich Laborausrüstungen) und Immaterialgüterrechte (z. B. die Marke METAS), die vom Bundesamt für Metrologie genutzt werden, gehen in das Eigentum des METAS über. Sie sind zu bewerten und in die Eröffnungsbilanz einzustellen. Absatz 3 ermächtigt den Bundesrat, alle weiteren notwendigen Vorkehrungen für den Übergang zu treffen und die entsprechenden Bestimmungen zu erlassen. In Absatz 4 wird die Befrei-

³¹ SR 241

ung von Steuern und Gebühren für den Eintrag in öffentliche Register vorgesehen und *Absatz 6* schliesst die Anwendbarkeit des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003³² aus.

Die Reservenbildung wird über einen Zeitraum von mehreren Jahren erfolgen (*Absatz 7*). Die sich daraus ergebende Belastung wird somit wirtschaftlich tragbar sein.

Art. 50 Übergang der Arbeitsverhältnisse

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gehen die Arbeitsverhältnisse der bisherigen Angestellten des Bundesamts für Metrologie auf das nun auf neuen rechtlichen Grundlagen basierende METAS über.

Da es bei dieser Reform nicht um das Zusammenführen verschiedener Behörden geht, wird mit dem Inkrafttreten des Gesetzes voraussichtlich keine grosse Neuerung der Organisationsstruktur verbunden sein. Auf Grund des Arbeitgeberstatus in personalrechtlicher Hinsicht wird der Institutsrat jedoch Entlohnung, Nebenleistungen und weitere Vertragsbedingungen regeln, wodurch Abweichungen vom heute für die Angestellten des METAS geltenden Ausführungsrecht zum BPG entstehen können. *Absatz 2* verankert einen Anspruch der Angestellten auf den bisherigen Lohn während zwei Jahren.

Art. 51 Zuständige Arbeitgeberin

Diese Norm stellt klar, dass das METAS für alle bisherigen Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrentenbezügerinnen und -bezüger des Instituts die zuständige Arbeitgeberin ist und die entsprechenden Arbeitgeberpflichten übernehmen muss.

Das METAS wird als dezentrale Verwaltungseinheit des Bundes künftig nach *Art. 32b Abs. 2 BPG* als ein eigener vorsorgerechtlicher Arbeitgeber gelten. Sie wird daher nach *Art. 32d BPG* über ein eigenes Vorsorgewerk verfügen und damit einen eigenen Anschlussvertrag verfügen.

Nach *Art. 32f Abs. 1 BPG* ist bei einem Statuswechsel der neue Arbeitgeber auch für die bisherigen Rentenbezügerinnen und -bezüger der Verwaltungseinheit zuständig. Die dem METAS zurechenbaren Rentenbezügerinnen und -bezüger folgen somit dem Vorsorgewerk des aktiven Personals. Die Ausnahmeregelung von *Art. 32f Abs. 2 BPG* ist restriktiv zu handhaben; im vorliegenden Fall sind keine Gründe für deren Inanspruchnahme gegeben.

Art. 52 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum. Gestützt auf *Absatz 2* wird der Bundesrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen.

³² SR 221.301

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Das neue Messgesetz und die damit verbundene Auslagerung der Aufgaben des Messwesens in eine dezentrale Verwaltungseinheit sind ein Projekt der Aufgabenüberprüfung; die damit verbundenen Einsparungen können noch nicht beziffert werden.

Im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Gesetzes und damit der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt werden einige Vorkehren zu treffen sein wie die Erstellung der Eröffnungsbilanz, welche dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist (Art. 49 Abs. 2), und der Abschluss der Vereinbarung mit der EFV über die Verwaltung der liquiden Mitteln (Art. 32 Abs. 3).

In personeller Hinsicht ist vorgesehen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des METAS weiterhin dem BPG unterstehen. Das METAS soll jedoch den Status als Arbeitgeber im personalrechtlichen Sinn erhalten (Art. 29 Abs. 2). Das METAS gilt neu als Arbeitgeber im Sinne von Art. 32b Abs. 2 BPG und muss daher einen eigenen Anschlussvertrag abschliessen, welcher der Mitwirkung des paritätischen Organs bedarf (Art. 32c BPG).

Das zum bisherigen Gesetz bestehende Ausführungsrecht wird in einigen Bereichen anzupassen sein.

Die Vorlage führt zu keinen Mehrkosten.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Kantone. Insbesondere soll die bisherige Kompetenzaufteilung im gesetzlichen Messwesen nicht verändert werden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das Messwesen an sich ist für jede Volkswirtschaft von erheblicher Bedeutung. Ohne zuverlässige Messungen ist kein Handel denkbar, sind verteilte Fertigungsprozesse unmöglich, wird der Austausch von Forschungsergebnissen behindert und ist grenzüberschreitender Warenverkehr grossen Hemmnissen ausgesetzt. Von daher ist jede Volkswirtschaft auf ein funktionierendes nationales Metrologieinstitut angewiesen, dass seine Leistungen günstig, schnell und bedarfsgerecht erbringt. Mit der Umwandlung des METAS in eine dezentrale Verwaltungseinrichtung wird es noch konsequenter auf dieses Ziel ausgerichtet.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008³³ über die Legislaturplanung 2007-2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008³⁴ über die Legislaturplanung 2007-2011 angekündigt. Da der Bundesrat den Entscheid über die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erst im Anschluss an die im Corporate-Governance-Bericht festgehaltenen Grundsätze zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben fällte, konnte die

³³ BBI 2008 753

³⁴ BBI 2008 8543

Vorlage im Zeitpunkt der Erarbeitung der Legislaturplanung noch nicht aufgenommen werden.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

Der Entwurf zum Bundesgesetz über das Messwesen stützt sich auf Artikel 125 der Bundesverfassung (BV), welcher dem Bund eine umfassende Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Messwesens überträgt. Zudem stützt sich das Gesetz auf Artikel 95 Absatz 1 BV, da zahlreiche Regelungen massgebend sind für den Privatrechtsverkehr.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Mit dem neuen Gesetz werden die materiellen Bestimmungen im Bereich des Messwesens nicht verändert, die materiellen Revisionspunkte betreffen organisationsrechtliche Belange. Die internationalen Verpflichtungen im Bereich des Messwesens werden daher nicht berührt durch diese Vorlage.

5.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den Erlass des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV. Der Erlass unterliegt dem fakultativen Referendum.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Gesetzesentwurf enthält zahlreiche Gesetzesdelegationen, welche den Bundesrat innerhalb der vom Gesetz umschriebenen Grenzen zum Erlass von gesetzesergänzendem Verordnungsrecht ermächtigen.