

Eckpunktepapier zur Novellierung des gesetzlichen Mess- und Eichwesens

Vorbemerkung

Die Gesetzesnovelle verfolgt das Ziel, die Zuverlässigkeit von Messungen auch in Zukunft auf einem hohen Niveau zu gewährleisten. Neben einer grundsätzlich erforderlichen Neustrukturierung von Gesetz und Verordnung sollen Liberalisierungspotenziale, die im Einklang mit den Schutzzwecken der Regelungen stehen, verstärkt genutzt werden.

In den nachfolgenden Darstellungen werden die Eckpunkte für ein zukünftiges gesetzliches Messwesen beschrieben.

Zweck der Regelungen

Ziel ist,

- die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrem Vertrauen auf richtige Messungen zu schützen;
- den lautereren Handelsverkehr zu stärken, um eine Grundlage für einen reibungslosen und vertrauensvollen Warenaustausch zu schaffen;
- durch klare und verlässliche Regeln die Wirtschaftsbeteiligten zugleich zu entlasten, indem das Gesetz eine weitgehende Befriedungsfunktion entfaltet;
- ordnungsgemäße Messungen im öffentlichen Interesse (z.B. Geschwindigkeitsüberwachung im Straßenverkehr, öffentliche Waagen, etc.) zu gewährleisten.

Schützenswert sind die Beteiligten allerdings nur, soweit Messergebnisse von rechtlicher oder tatsächlicher **Relevanz** sind. Werden Leistungen beispielsweise nicht auf der Grundlage von Messungen abgerechnet (z.B. Flatrates), besteht keine Notwendigkeit für den Einsatz eichrechtlich geregelter Messgeräte.

Dieses Verständnis entspricht im wesentlichen dem des geltenden Eichrechts, wobei Liberalisierungspotenziale, soweit sie im Einklang mit den Schutzzwecken stehen, noch konsequenter genutzt werden sollen.

Anwendungsbereich

Auch zukünftig sollen grundsätzlich **alle Messungen sensibler Messgrößen** dem Schutz des Gesetzes unterstellt werden, soweit sie zur **Abwicklung entgeltlicher Leistungen oder zur Messung im öffentlichen Interesse** herangezogen werden.

Zugleich wird sichergestellt, dass auch für **neuartige und innovative Messgeräte und Messsysteme** die Anforderungen des Gesetzes gelten und somit das Schutzniveau gewährleistet ist. Dies entspricht dem bisherigen Vorgehen.

Die Bestimmung der für das Gesetz relevanten Messgrößen erfolgte bislang durch § 25 EichG. Der wesentliche Inhalt dieser Vorschrift soll als Anlage zum Gesetz fortgeführt werden und damit den Anwendungsbereich des Gesetzes näher bestimmen.

Bereits heute gibt es allerdings **Ausnahmen für bestimmte Messungen oder Messgerätearten** (s. § 8 EO, Anhang A EO). Dieses System gilt es im Rahmen der Schutzziele zu überarbeiten und ggf. zu erweitern. Liberalisierungspotenziale sollen hier konsequent genutzt werden

Von Seiten verschiedener Wirtschaftskreise werden zudem **sektorale Ausnahmeregelungen** (z.B. Befreiungen für Chemieparcs oder Bahnstrom) gefordert. Dies betrifft beispielsweise Fälle, in denen auf größeren Gewerbeflächen Wirtschaftspartner in festen „leitungsgebundenen“ Leistungsbeziehungen stehen (z.B. Gas, Wasser, Strom). Dem soll entsprochen werden, soweit die **Vertragspartner** jeweils über die **erforderlichen messtechnischen Kenntnisse und Kontrollmöglichkeiten** verfügen. Durch geeignete Regelungen ist der Gefahr einer Übervorteilung der jeweiligen Vertragspartner (z.B. KMU-Unternehmen oder Endverbraucher) zu begegnen.

Inverkehrbringen

Das System der nationalen **Bauartzulassung** und **Ersteichung wird abgeschafft**, soweit nicht aus europarechtlichen Gründen noch für eine Übergangszeit EG-Bauartzulassungen und EG-Ersteichungen aufrecht zu erhalten sind.

Statt dessen wird das neue Messgeräterecht **einheitlich** auf das System vergleichbar der europäischen **Konformitätsbewertung umgestellt**. Dies vereinheitlicht den nationalen Regelungsansatz und macht ihn dadurch anwenderfreundlicher.

Messgeräte, die die entsprechenden Vorgaben einhalten, sind mit einem vorgeschriebenen **Kennzeichen** zu versehen. Im Anwendungsbereich des europäischen Rechts sind dies das „CE“- und „M“-Kennzeichen; für national geregelte Geräte ist eine gesonderte Zeichnung festzulegen.

Grundlegende Anforderungen

Die generelle Einführung des Konformitätsbewertungsverfahrens setzt voraus, dass **grundlegende Anforderungen an das jeweilige Gerät** definiert sind. Während bislang die Behörde im Rahmen des Zulassungsverfahrens bei neuartigen Geräten die Produktanforderungen definieren konnte, muss dies in Zukunft vorab geschehen. Hierzu soll es zukünftig eine Anlage zur Verordnung geben, die allgemeine Anforderungen für alle Geräte definiert. Dort sollen Vorgaben für gerätespezifische Parameter (z.B. Fehlertoleranzen) in allgemeiner Form erfolgen (z.B.: „Die Fehlertoleranz entsprechend dem Stand der Technik unter Berücksichtigung der messtechnischen Erfordernisse ist einzuhalten“). Zur näheren Konkretisierung bieten sich zwei Wege an:

- Gerätespezifische Anforderungen können in **weiteren Anlagen der Verordnung** geregelt werden. Dieser Weg wird zur **rechtsformalen Umsetzung von EU-Richtlinien** zu nutzen sein. Er ist auch geeignet, um beispielsweise neue Aspekte, wie etwa Datenschutz und Datensicherheit bei elektronisch fern auslesbaren Messsystemen, zu regeln.
- Die Bestimmung von konkreten Anforderungen für einzelne Messgeräte wird der PTB übertragen. Dafür sind besondere Verfahrensregelungen vorzusehen, die eine umfassende Beteiligung aller betroffenen Kreise gewährleisten. Die Festlegungen werden im Bundesanzeiger veröffentlicht. Dieses Vorgehen hat folgende Vorteile:
 - kosten- und zeitgünstiger als ein Verordnungsverfahren;

- Befreiung der Gesetzes- und Verordnungstexte von technischen Detailregelungen;
- kurzfristige Aktualisierungsmöglichkeiten.

Bei neuartigen Messgeräten, für die noch keine gerätespezifischen Festlegungen bestehen, sollten die erforderlichen Konkretisierungen in einem **Eilverfahren** möglichst rasch durch die **PTB vorläufig bereitgestellt** werden können, um den Marktzutritt nicht zu behindern. Die vorläufigen Festlegungen sollten innerhalb bestimmter Fristen durch das ordentliche Verfahren bestätigt bzw. korrigiert werden.

Konformitätsbewertungsstellen

Die nach europäischem Recht bestehenden Vorgaben für Konformitätsbewertungsstellen (insbes. unabhängige Drittpartei) sollen auch für den national geregelten Bereich gelten.

Die **Sachkunde** privater Konformitätsbewertungsstellen soll im Rahmen eines **Akkreditierungsverfahrens** nachgewiesen werden.

Als Konformitätsbewertungsstellen kommen grundsätzlich neben privaten Stellen auch **PTB, Eichbehörden** und **ggf. andere Behörden** in Betracht. Deren Mitwirkung ist stets dann erforderlich, wenn ein entsprechendes Angebot privater Stellen nicht besteht. Dies kann bei komplexeren Messgeräten, die eine sehr spezielle Fachkompetenz erfordern, der Fall sein. Aber auch dann, wenn eine Konformitätsbewertung für private Stellen wirtschaftlich nicht realisierbar ist, etwa bei hohem Prüfaufwand oder sehr kleinen Stückzahlen. Insofern nehmen die Behörden eine Infrastrukturgewährleistung wahr. Ihr Engagement sollte jedoch **subsidiär** gegenüber Marktangeboten ausgestaltet sein. Zu prüfen ist, inwieweit Regelungen zu einer Leistungsverpflichtung der Eichbehörden im Rahmen einer Infrastrukturverpflichtung und der Subsidiaritätsgedanke in der Novellierung ausdrücklich Berücksichtigung finden sollen.

Für **PTB, Eichbehörden** und die möglichen **weiteren Behörden** wird eine **Akkreditierung** nach dem jetzigen Stand der europäischen Diskussionen auch zukünftig **nicht erforderlich sein**. Dies rechtfertigt sich insbesondere auch aus dem Gedanken der

staatlichen Infrastrukturgewährleistung. Absehbar ist allerdings, dass die bisherige Praxis (PTB gesetzlich, Eichbehörden durch Entscheidung der obersten Landesbehörden ermächtigt) nicht ohne weiteres fortgeschrieben werden kann. Es wird daher für die zuständigen Landes- und Bundesbehörden ein Verfahren zur **Sicherung** und zum **Nachweis der Qualität** bei der Ausführung ihrer Aufgaben unter Beteiligung von Begutachtern vorzusehen sein. Als ausreichend ist dabei beispielsweise eine Begutachtung unter Gleichrangigen (peer review) anzusehen, wie die PTB dies schon seit einigen Jahren auf internationaler Ebene erfolgreich praktiziert. Bei der Zusammenstellung von peer-review-Gruppen ist darauf zu achten, dass deren Mitglieder „gleichrangig“ sind, die nachzuweisenden Tätigkeiten also vergleichbar sind. Mitglieder einer peer-review-Gruppe müssen nicht zwingend aus Deutschland kommen. Wichtig ist aber, dass alle Mitglieder sich zur Einhaltung gemeinsamer Standards verpflichtet haben, die insbesondere auch eine regelmäßige gegenseitige Überwachung vorsehen.

Verwenderpflichten

Das gesetzliche Messwesen muss nicht nur Qualitätsanforderungen an Messgeräte und Messsysteme regeln, sondern auch deren ordnungsgemäße Verwendung. Verwenderpflichten bestehen nur dann, wenn

- der Verwender im Anwendungsbereich des Gesetzes Messungen vornimmt
(Erläuterung: wer Messgeräte verwendet, die vom Anwendungsbereich gar nicht erfasst sind, z.B. zur Feststellung der Zeit, trägt keine besonderen Verpflichtungen);
- der Verwender diese im geschäftlichen oder amtlichen Verkehr sowie bei Messungen im öffentlichen Interesse nutzt und
(Erläuterung: nur wenn die Schutzzwecke des Gesetzes (siehe oben) betroffen sind, also das Vertrauen in eine ordnungsgemäße Messung zu schützen ist, bedarf es konkreter Verwenderpflichten)
- die Verwendung von Messergebnissen dabei von Bedeutung ist
(Erläuterung: Messgeräte können innerhalb einer geschäftlichen Beziehung eingesetzt sein, ohne Relevanz für die beiderseitigen vertraglichen Pflichten zu entfalten, etwa aus Gründen der Eigenkontrolle, z.B. bei unentgeltlichen Leistungen oder flatrates – auch dann sind die Schutzzwecke des Gesetzes nicht tangiert).

Hauptpflichten sind,

- im Anwendungsbereich des Gesetzes nur Messgeräte zu verwenden, die den vorgeschriebenen Anforderungen entsprechen und entsprechend gekennzeichnet sind;
- die Messgeräte bestimmungsgemäß zu verwenden;
- sie rechtzeitig der Nacheichung zuzuführen, falls sie nach Ablauf der Eichgültigkeitsdauer oder nach Eingriffen in das Messgerät (Reparatur) weiter genutzt werden sollen.

Von verschiedenen Seiten (auch einzelnen Wirtschaftsakteuren) wird eine **Anzeigepflicht** des Verwenders für **neue Messgeräte** gefordert, vergleichbar mit der heutigen Verpflichtung des Verwenders, sein Gerät zur Ersteichung anzumelden. Hierdurch soll die Marktüberwachung der Geräte ermöglicht werden, da die Behörden mit Wegfall der Ersteichung keine Kenntnis mehr über in Gebrauch genommene Messgeräte haben. Ob eine praxistaugliche und verhältnismäßige Lösung gefunden werden kann, bedarf noch näherer Klärung. Eine Anzeigepflicht ist auch nach erfolgter Reparatur eines Messgerätes zu prüfen (so wie auch heute für den Instandsetzer nach § 72 Abs. 5 S. 2 EO).

Bei fernauslesbaren elektronischen Messgeräten muss dem Schutz der anfallenden Daten angemessen Rechnung getragen werden (**sektorspezifischer Datenschutz**).

Nacheichung

Das bisherige System der behördlichen Nacheichung soll beibehalten bleiben:

- Die Nacheichung erfolgt auch weiterhin **ausschließlich durch Eichbehörden und** bei Versorgungsmessgeräten (Gas-, Wasser-, Strom-, Fernwärmezähler) auch durch **staatlich anerkannte Prüfstellen**. Es werden keine zusätzlichen Bereiche für Prüfstellentätigkeiten eröffnet.
- Die Prüfstellen sind **organisatorisch selbständige** Einheiten.
- Sie sind **öffentlich-rechtlich beliehen**, die **Prüfstellenleiter** sind **öffentlich bestellt** und verpflichtet; sie unterliegen der **Aufsicht** durch die Eichbehörden.
- Eichbehörden und Prüfstellen erheben für ihre Tätigkeit **Gebühren** auf der Grundlage des Verwaltungskostenrechts.

Zur Angleichung an internationale Entwicklungen wird die Kompetenz der Prüfstellen zukünftig durch eine **Akkreditierung** nachzuweisen sein. Damit gilt durchgängig das Prinzip, dass eine Mitwirkung Privater in Kontroll- und Überwachungsaufgaben eine Akkreditierung erfordert.

Das System der Nacheichung erfordert allerdings **ausreichende Ressourcen** zur zeitnahen Gewährleistung der Aufgabe. Im Interesse der Wirtschaft ist daher sicherzustellen, dass die erforderliche Personal- und Sachausstattung in den Eichbehörden gegeben ist. Hier besteht gegenwärtig in verschiedenen Bereichen eine **Mangelsituation**, die es zu beheben gilt. Die Länder sind gefordert, zeitnah geeignete Maßnahmen zu ergreifen und dies dem Bund verbindlich zu erläutern. Für den Fall erheblicher Vollzugsdefizite bei der Nacheichung sind **rechtliche Möglichkeiten** vorzusehen, um zeitnahe Prüfungen zu gewährleisten und so Beeinträchtigungen für die Wirtschaft zu verhindern.

Die bestehenden **Eichfristen** sollten auf ihre Angemessenheit überprüft werden. **Flexibilisierungspotentiale** sollen genutzt werden. So wird die Möglichkeit zur **Stichprobenkontrolle**, die bei positivem Prüfergebnis mit einer Verlängerung der Eichfristen verbunden ist, beibehalten. Ähnliche Ansätze sollten für **Einzelprüfungen** überlegt werden, etwa wenn ein nachgewiesenes Qualitätsmanagementsystem besteht und der Überwachungsbehörde sämtliche Prüfergebnisse übermittelt werden.

Reparatur von Messgeräten

Im bisherigen Recht besteht häufig das Problem der Abgrenzung zwischen dem Inverkehrbringen neuer oder veränderter Messgeräte und einer bloßen Reparatur von Messgeräten. Die Abgrenzungsprobleme können pragmatisch gelöst werden, indem dem Verwender ein Wahlrecht eingeräumt wird, ob er das Messgerät nach einer Reparatur einer Konformitätsbewertung – wie beim Inverkehrbringen – oder aber einer Nacheichung unterziehen will. Das Wahlrecht besteht indes dann nicht, wenn das Gerät dergestalt verändert wurde, dass die bisherige Konformitätserklärung das Gerät nun nicht mehr vollständig erfasst. Hier bleibt in diesem Fall nur der Weg eines neuen Konformitätsbewertungsverfahrens.

Bei der Durchführung von Konformitätsbewertungsverfahren für reparierte Geräte ist allerdings zu prüfen und ggf. festzulegen, ob all jene Verfahrensarten (Module) in der Konformitätsbewertung, die für Neuprodukte vorgesehen sind, gleichermaßen auch auf reparierte Geräte anwendbar sind.

Marktüberwachung

Den Marktaufsichtsbehörden kommt eine **wesentliche Bedeutung** für das Funktionieren des Gesamtsystems bei der Überwachung des Inverkehrbringens und der Verwendung zu. Die bestehenden **Befugnisse** sollen **fortentwickelt** und die sich aus dem **EU-Recht** ergebenden verstärkten Anforderungen an Marktüberwachungstätigkeiten im europäisch geregelten Bereich (Verordnung (EG) Nr. 765/2008) berücksichtigt werden. Eine **einheitliche Vorgehensweise** im Vollzug sollte angestrebt werden, gleichgültig ob dem europäisch harmonisierte oder national geregelte Sachverhalte zu Grunde liegen. Entsprechend sollten Eingriffs- und Überwachungsbefugnisse, aber auch Anforderungen an Marktüberwachungskonzepte, einheitlich gestaltet sein.