

10.094

## **Botschaft zum Messwesen**

vom 27. Oktober 2010

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über das Messwesen und zu einem Bundesgesetz über das Eidgenössische Institut für Metrologie mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Oktober 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Das Bundesamt für Metrologie soll eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit werden. Dazu wird das bisherige Bundesgesetz über das Messwesen totalrevidiert; Organisation und Finanzierung des neuen Eidgenössischen Instituts für Metrologie und metrologische Vorschriften werden in separaten Gesetzen geregelt.***

*Das heutige 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 Sechzigerjahren 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 bilden Artikel 125 der Bundesverfassung und das Bundesgesetz vom 9. Juni 1977 über das Messwesen (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. Das METAS hat folgende Hauptaufgaben:*

- Es 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).*
- Es 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).*
- Es 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 Prozent.*

*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 verlangen für das METAS einerseits eine flexible Organisationsform und andererseits dennoch eine 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 Arbeiten zur Revision des Bundesgesetzes 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 Gesetzestchnik die Kriterien für die Durchführung einer Totalrevision gegeben waren. Klare Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren haben zudem gezeigt, dass die Schaffung von zwei Gesetzen – eines über das Messwesen (MessG) und ein Organisationserlass (EIMG) – angebracht ist.

Während Organisationsstruktur und Steuerung durch den Bund als Eigentümer mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf neu gestaltet wurden, bleiben die Aufgaben des zu schaffenden Instituts materiell unverändert. Die Revision bietet aber die Gelegenheit, dem veränderten internationalen Umfeld Rechnung zu tragen und verschiedene Aktualisierungen und Verbesserungen in der gesetzlichen Grundlage des Messwesens in der Schweiz vorzunehmen. Hauptpunkte der Revision sind die folgenden:

- *Anpassung der Organisationsstruktur:* Für das Institut soll eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung geschaffen werden. Als Leitlinien bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs dienen 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: Einige bisher im Gesetz nicht enthaltene Grundsätze werden neu in dieses aufgenommen (z. B. die 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.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>8014</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>8018</b>
1.1 Ausgangslage	8018
1.1.1 Entstehungsgeschichte des Bundesamts für Metrologie	8018
1.1.2 Aufgaben des Bundesamts für Metrologie	8019
1.1.3 Internationales Umfeld	8021
1.2 Rechtlicher Status des Bundesamts für Metrologie	8024
1.2.1 Heutige Situation	8024
1.2.2 Auslöser für die Neuregelung	8025
1.2.3 Geprüfte Varianten	8026
1.2.4 Umfang des Revisionsvorhabens	8027
1.3 Hauptpunkte der Revision	8027
1.4 Finanzielle Situation und künftige Entwicklung	8028
1.5 Ergebnis der Vernehmlassung	8028
<b>2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>8030</b>
2.1 Bundesgesetz über das Messwesen (Vorlage A)	8030
2.2 Bundesgesetz über das Eidgenössische Institut für Metrologie (Vorlage B)	8041
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>8054</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	8054
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	8055
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8055
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>8055</b>
<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>8056</b>
5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit	8056
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	8056
5.3 Erlassform	8056
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	8056
<b>A Bundesgesetz über das Messwesen (Entwurf)</b>	<b>8057</b>
<b>B Bundesgesetz über das Eidgenössische Institut für Metrologie   (Entwurf)</b>	<b>8065</b>

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Entstehungsgeschichte des Bundesamts für Metrologie

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 heutige 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 Bundesgesetz vom 9. Juni 1977<sup>1</sup> über das Messwesen (nachfolgend: «das geltende Messgesetz») und die Einheiten-Verordnung vom 23. November 1977<sup>2</sup> 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), wurde. 2001 wurde dies durch die neue Bezeichnung *Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung (METAS)* zum Ausdruck gebracht. 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 wurde die SAS auf den 1. April 2006 als eigenständige FLAG-Einheit vom METAS ins Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) des

<sup>1</sup> SR 941.20

<sup>2</sup> AS 1977 2405, 1981 634, 1984 1529. Die geltende Einheiten-Verordnung wurde am 23. November 1994 verabschiedet (SR 941.202).

Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements transferiert. Seit diesem Transfer trägt das Bundesamt die Bezeichnung *Bundesamt für Metrologie (METAS)*.

## 1.1.2 Aufgaben des Bundesamts für Metrologie

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. 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 den 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 Aufträge<sup>3</sup> 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 EU.
- Das METAS betreibt eine eigene Konformitätsbewertungsstelle für die Prüfung und die Zertifizierung von Messgeräten und von Managementsystemen von Messgeräteherstellern.

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

<sup>3</sup> Bundesgesetz vom 9. Juni 1977 über das Messwesen (SR **941.20**); Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen 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**).

In der Produktgruppe 1 «Nationale Messbasis» sind sämtliche Grundlagen und Vorleistungen zusammengefasst, die das METAS gemäss dem geltenden Messgesetz zu erbringen hat und die 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 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, Metervertrag; 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 der 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 regelten 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 des METAS sind seinem Auftrag gemäss 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 Rechtssetzungs-, Aufsichts-, Vollzugs- und Metrologieaufgaben, die durch das METAS in den Bereichen Handel, Gesundheit, Umweltschutz und öffentliche Sicherheit sowie zur amtlichen



Feststellung von Sachverhalten aufgrund staatlicher Regelungen 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 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 Eichmeisterinnen 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 auf das internationale Einheitensystem rückführbar 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**

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: der Vertrag vom 20. Mai 1875<sup>4</sup> betreffend die Errichtung eines internationalen Mass- und Gewichtsbüros (Metervertrag). Zweck des Metervertrags, zu dessen Gründerstaaten die Schweiz gehört, ist die internationale Vereinheitlichung der Masseinheiten und Messsysteme. Weltweit soll die Einheitlichkeit der Messungen und deren Rückführbarkeit auf das internationale Einheitensystem (*Système international d'unités*; SI) gewährleistet sein. Zentral sind vor allem auch die gegenseitige Anerkennung der nationalen Normale (Referenzmasse) sowie der Messmöglichkeiten und Zertifikate der nationalen Metrologieinstitute.

<sup>4</sup> SR 0.941.291

Die konkrete Zusammenarbeit der nationalen Metrologieinstitute findet vor allem auf kontinentaler Ebene statt. 1987 haben sich die europäischen nationalen Metrologieinstitute mit Beteiligung des 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 der Nano- oder Biotechnologie die notwendige kritische Masse für die Erarbeitung der metrologischen Grundlagen zu erreichen. Zudem entstehen zunehmend Ansprüche aus Gebieten wie der Chemie, Medizin, Lebensmittelsicherheit und dem 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<sup>5</sup> 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* (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 Messgesetzes. Die Strukturen für den Start des Europäischen Metrologie-Forschungs- und Entwicklungsprogramms wurden von den EURAMET-Mitgliedern bereitgestellt. 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. Der Metervertrag hat eine Struktur geschaffen, die eine spezielle Konkurrenzsituation unter nationalen Metrologieinstituten erfordert: Es braucht eine genügend grosse Zahl von unabhängigen nationalen Metrologieinstituten, damit der Kern des Metervertrags erfüllt werden kann, nämlich die Realisierung von Primärnormalen (unabhängige Referenzmasse für bestimmte Messgrößen) für das internationale Einheitensystem, die durch Ringvergleiche gegenseitig verifiziert werden können. Das heisst, dass ein klassischer Verdrän-

<sup>5</sup> ABl. L 257 vom 30.9.2009, S. 12.

gungswettbewerb, bei dem am Schluss nur ein paar grosse nationale Metrologieinstitute übrig blieben, nicht im Sinne des Metervertrags und des internationalen Einheitensystems liegt.

In der gesetzlichen Metrologie werden im Rahmen der Internationalen Organisation für das gesetzliche Messwesen (*Organisation internationale de métrologie légale*, OIML) vor allem Normen, die für Messmittel gelten, verabschiedet. Ein System zur gegenseitigen Anerkennung von Prüfergebnissen im Rahmen des Inverkehrbringens ermöglicht zudem eine einfachere Anerkennung von Messmitteln im grenzüberschreitenden Verkehr.

Im europäischen Vergleich gehört das METAS zu den mittelgrossen nationalen Metrologieinstituten. Es 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 EURAMET. Andererseits beruht der gute Ruf auch auf der Qualität der Dienstleistungen des METAS, insbesondere darauf, dass diese verhältnismässig schnell und flexibel angeboten werden können. Im Gegensatz zu den grossen nationalen Metrologieinstituten kann das METAS nicht sämtliche metrologischen Bereiche abdecken. Es 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 des 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 niederländischen 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 Bundesamts für Metrologie**

### **1.2.1 Heutige Situation**

Heute ist das Bundesamt für Metrologie (METAS) eine zentrale Verwaltungseinheit der Bundesverwaltung, ein dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unterstelltes Bundesamt (vgl. Anhang der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998<sup>6</sup>, RVOV). Seit 1999 wird das METAS mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt und gehört damit zu den sogenannten FLAG-Verwaltungseinheiten (Art. 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>7</sup>, RVOG; Art. 42–46 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005<sup>8</sup>, FHG). Der aktuelle Leistungsauftrag des METAS gilt für die Periode von 2008 bis 2012 und ist der dritte Leistungsauftrag des Amtes.

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

<sup>6</sup> SR 172.010.1

<sup>7</sup> SR 172.010

<sup>8</sup> SR 611.0

## 1.2.2

### Auslöser für die Neuregelung

Die Neuregelung geht einerseits auf Prüfaufträge in Folge des Berichts des Bundesrates vom 13. September 2006<sup>9</sup> zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) 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 den 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 Prozent 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 Masseinheiten 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 verlangen für das METAS einerseits eine flexible Organisationsform und andererseits eine doch vorhandene Anbindung an den Staat. Durch die Schaffung einer öffentlich-

<sup>9</sup> BBl 2006 8233; ergänzt durch den Zusatzbericht des Bundesrates vom 25. März 2009 zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats (BBl 2009 2659).

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 dem 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. Dies zeigt sich in Ländern, die ihre Metrologieinstitute mit einer grossen Autonomie ausgestattet haben (nämlich Niederlande und Schweden).

Eine *Annäherung an die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA)* wurde bereits 2006 intensiv geprüft. Damals wurde festgestellt, dass eine Überlappung der Tätigkeiten nur in geringem Umfang vorhanden ist, aber das METAS und die EMPA einander vor- bzw. 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.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde vereinzelt angeregt, die drei FLAG-Produktgruppen (vgl. Ziff. 1.1.2) anders zu gliedern und jede *Neugliederung* unterschiedlich rechtlich auszugestalten. Eine Trennung der Produktgruppen 1 «Nationale Messbasis» und 3 «Industrielle Metrologie» würde keinen Sinn machen, da dies zu einer Verdoppelung der Infrastruktur führen würde. Eine Abtrennung der Produktgruppe 2 «Gesetzliche Metrologie» wäre grundsätzlich möglich. In diesem Fall würde jene Einheit in der gesetzlichen Metrologie die Vorbereitung der Gesetzgebung und die Aufsicht übernehmen; das Institut könnte als überwachte Eichstelle weiterhin Eichungen durchführen. Eine solche Lösung würde zu deutlichen Mehrkosten führen, da das notwendige technische Wissen an zwei Orten aufzubauen

wäre. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen zudem, dass eine solche Trennung in der Praxis nicht konsequent durchzusetzen ist.

## 1.2.4 Umfang des Revisionsvorhabens

Das geltende Messgesetz 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. Zudem zeigten klare Äusserungen im Vernehmlassungsverfahren, dass die Rechtsanwender ein reines Messgesetz ohne organisationsrechtliche Bestimmungen wünschen. Aus diesem Grund wurde das geltende Messgesetz totalrevidiert und es wurden zwei Bundesgesetze erarbeitet: das Messgesetz (MessG) und das Bundesgesetz über das Eidgenössische Institut für Metrologie (EIMG).

## 1.3 Hauptpunkte der Revision

Während Organisationsstruktur und Steuerung durch den Bund als Eigentümer mit dem EIMG neu gestaltet werden sollen, bleiben die Aufgaben des Instituts materiell unverändert. Die Revision bietet aber die Gelegenheit, dem veränderten internationalen Umfeld Rechnung zu tragen und verschiedene Aktualisierungen und Verbesserungen in der gesetzlichen Grundlage des Messwesens in der Schweiz vorzunehmen.

Hauptpunkte der Revision sind die folgenden:

- *Anpassung der Organisationsstruktur:* Für das heutige 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:* Einige bisher im Gesetz nicht enthaltene Grundsätze werden neu in dieses aufgenommen (z. B. die 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») wurde in den letzten Jahren massgeblich vom europäischen Recht, welches mit den Bilateralen Verträgen von der Schweiz übernommen wurde, beeinflusst. 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 Verkehr gebracht werden können. Als Folge davon gehen seit 2006 die Einnahmen aus Eichgebühren zurück. Dieser Rückgang konnte teilweise dadurch aufgefangen werden, dass das METAS seine Aktivitäten im Bereich der Konformitätsbewertung ausgebaut hat. 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 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. 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 Prozent (2009). Mittelfristig sollte es möglich sein, diesen auf 35–40 Prozent zu steigern. Dies wird namentlich durch Mehreinnahmen möglich sein, indem neue Produkte angeboten werden und der Kundennachfrage erweitert wird.

## 1.5 **Ergebnis der Vernehmlassung**

Vom 14. April bis zum 31. Juli 2010 hat der Bundesrat eine Vernehmlassung zum Vorentwurf eines neuen Bundesgesetzes über das Messwesen durchgeführt. In der grossen Mehrheit der Stellungnahmen werden die vorgeschlagenen Regelungen unterstützt. Ablehnende oder kritische Bemerkungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf einige wenige Themen:



## **Umwandlung des METAS in eine dezentrale Verwaltungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit und Rechnung**

Die Stellungnahmen zum zentralen Element der Totalrevision des Messgesetzes sind überwiegend positiv. Grundsätzlich abgelehnt wird die Verselbstständigung des METAS nur in wenigen Stellungnahmen. Drei Kantone (AG, AI, GL) halten sie für ungenügend begründet oder sind der Ansicht, die bestehenden Herausforderungen liessen sich auch mit der heutigen Organisationsform des METAS als FLAG-Amt bewältigen. Ein Kanton (TG) erwartet anstelle eines Gesetzesentwurfs zuerst ein Grobkonzept für die Schaffung eines nationalen Eichamtes, das zum Beispiel im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen zu diskutieren wäre. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund hält fest, der gesetzgeberische Aufwand sei nicht gerechtfertigt, wenn es allein darum gehe, Vorgaben des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates zu erfüllen, und vermutet, die Verselbstständigung sei letztlich nur personalpolitisch motiviert. In zwei Einzeleingaben wird die Verselbstständigung mit dem Argument abgelehnt, das METAS solle sich auf seine Hauptaufgaben – insbesondere die Realisierung und Weitergabe der Grundeinheiten des internationalen Einheitensystems – konzentrieren und nicht Tätigkeiten im nicht hoheitlichen Bereich ausbauen.

Aus den in dieser Botschaft, insbesondere in den Ziffern 1.1.3 und 1.2, dargelegten Gründen überwiegen die Vorteile einer Verselbstständigung deutlich allfällige Nachteile. In diesem Punkt ergibt sich aus der Vernehmlassung keine Änderung.

### **Organisation und Finanzierung**

In mehreren Stellungnahmen wird verlangt, dass bei der Organisation und Finanzierung des Instituts besonders auf eine klare Abgrenzung zwischen hoheitlichen und gewerblichen Leistungen zu achten sei; teilweise wird die Ausgliederung der gewerblichen Leistungen in eine andere Organisation gefordert. Eine Quersubventionierung der gewerblichen Leistungen durch solche Leistungen, für die das Institut eine Abgeltung des Bundes erhalte, müsse verhindert werden. Es sei auch dafür zu sorgen, dass das Institut sich nicht auf Gebiete konzentriere, die finanziell interessant seien, und Gebiete vernachlässige, die finanziell uninteressant, aber volkswirtschaftlich wichtig seien.

Artikel 25 EIMG regelt die gewerblichen Leistungen des Instituts. Damit wird der Unterscheidung zwischen hoheitlichen und gewerblichen Leistungen genügend Rechnung getragen und eine Quersubventionierung der gewerblichen Leistungen untersagt. Eine weitergehende organisatorische oder rechtliche Trennung der verschiedenen Produktgruppen hätte – wie am Schluss von Ziffer 1.2.3 dargelegt wird – mehr Nachteile als Vorteile. Ausserdem ist auf die vorgesehenen Steuerungsmittel der Politik hinzuweisen, namentlich auf die strategischen Ziele, die der Bundesrat nach Artikel 23 EIMG dem Institut vorgibt und mit denen er verhindern kann, dass volkswirtschaftlich wichtige, aber finanziell uninteressante Gebiete vernachlässigt werden (vgl. auch Ziff. 3.3).

### **Kompetenzen der Kantone und des Bundes**

Viele Kantone begrüssen es ausdrücklich, dass die Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen den Kantonen und dem Bund nicht neu gestaltet werden soll. Einige sind besorgt, dass der Bundesrat einerseits den Kantonen neue Aufgaben zuweisen oder andererseits die Bundesaufgaben auf Kosten der Kantone erweitern könnte. Diese Regelungskompetenzen dürften nicht so genutzt werden, dass dem

Institut die lukrativen Tätigkeiten zugewiesen würden, während den Kantonen finanziell uninteressante, aber arbeitsintensive Tätigkeiten verblieben. Ausserdem verlangen mehrere Kantone, die Unterstützung der kantonalen Eichämter durch das Institut bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dürfe auch in Zukunft nicht vernachlässigt werden und die Kosten für die Kantone dürften nicht steigen. Mehrfach wird gefordert, Änderungen in der Aufteilung der Kompetenzen zwischen Kantonen und Bund dürften nur nach Anhörung der Kantone erfolgen.

Die Anliegen zu diesem Thema werden wie folgt berücksichtigt:

- Wie in den nachstehenden Erläuterungen zu den Artikeln 16 und 18 MessG dargelegt wird, bezweckt die Totalrevision des Messgesetzes keine Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.
- Die Regelungskompetenzen des Bundesrates nach den Artikeln 16 Absatz 3 und 18 Absatz 2 MessG ermöglichen es, in Zukunft auf neue Entwicklungen zu reagieren, ohne dass eine Gesetzesänderung erforderlich ist. Dabei sind die interessierten Kreise gemäss den Vorschriften des Vernehmlassungsrechts vorgängig anzuhören.
- Artikel 3 Absatz 2 EIMG wurde um einen Buchstaben h ergänzt. In dieser Bestimmung wird ausdrücklich als Aufgabe des METAS festgeschrieben, dass es die Rückführbarkeit der Normale der kantonalen Vollzugsorgane sicherstellt.

### **Totalrevision des geltenden Messgesetzes**

In mehreren Stellungnahmen wird bemängelt, der Vorentwurf zum neuen Messgesetz sei unübersichtlich, da er die Regelung des Statuts und der Aufgaben des Instituts mit den metrologischen Bestimmungen vermische. Die Zweiteilung der Vorlage in messtechnisch und organisatorisch relevante Bestimmungen würde mehr Transparenz schaffen.

Die Anregung zur Zweiteilung der gesetzlichen Bestimmungen wird aufgenommen. Mit der vorliegenden Botschaft werden deshalb zwei Gesetzesentwürfe vorgelegt:

*A Bundesgesetz über das Messwesen (Messgesetz, MessG)*

*B Bundesgesetz über das Eidgenössische Institut für Metrologie (EIMG)*

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **2.1 Bundesgesetz über das Messwesen (Vorlage A)**

#### *Titel, Kurzbezeichnung und Abkürzung*

Der Gesetzstitel entspricht der aktuellen Gesetzesbezeichnung und lehnt sich an Artikel 125 BV<sup>10</sup> («Die Gesetzgebung über das Messwesen ist Sache des Bundes») an. Neu werden die bislang gebräuchliche, aber nicht offizielle Kurzbezeichnung «Messgesetz» und die Abkürzung «MessG» eingeführt.

<sup>10</sup> SR 101

## 1. Abschnitt: Gegenstand

### Art. 1

Neben den im geltenden Messgesetz genannten Aufgaben wird in Artikel 1 zusätzlich die Festlegung der massgeblichen Zeit für die Schweiz (Bst. d) als Gegenstand des neuen Messgesetzes genannt. Nicht mehr erwähnt wird die Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten; dieser Punkt ist neu in Artikel 3 EIMG bei den Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Metrologie (Institut) aufgeführt.

## 2. Abschnitt: Gesetzliche Masseinheiten

### Art. 2 Grundsätze

Im geltenden Messgesetz wurden die Einheiten im Gesetz selber in fünf Artikeln geregelt. Neu sollen im Messgesetz nur noch die Grundzüge des Einheitensystems festgehalten und die konkrete Festlegung der einzelnen Einheiten an den Bundesrat delegiert werden. Im Gesetz werden die Basiseinheiten des internationalen Einheitensystems aufgezählt (*Abs. 1*). Das internationale Einheitensystem 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 Sachverhalten) 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 1875<sup>11</sup> betreffend die Errichtung eines internationalen Mass- und Gewichtsbüros festgelegt.

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung (*Abs. 2*). Er legt die Vielfachen und Teile von SI-Einheiten (z. B. Giga und Nano) fest. Die Befugnis des Bundesrates in *Buchstabe b* 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 Regelung in Artikel 5 des geltenden Messgesetzes.

### Art. 3 Pflicht zur Verwendung der gesetzlichen Masseinheiten

Die Regelungen über die Pflicht zur Verwendung der gesetzlichen Masseinheiten entsprechen inhaltlich im Wesentlichen denjenigen von Artikel 7 des geltenden Messgesetzes. 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 entgegenstehen. Ausnahmen von der Verwendung

<sup>11</sup> SR 0.941.291

der gesetzlichen Einheiten sollen zudem dort vorgesehen werden, wo ein anderer Gebrauch 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.

### 3. Abschnitt: Messmittel

#### Art. 4 Begriffe

Unter dem Begriff Messmittel werden auch Messverfahren und Referenzmaterialien verstanden. Im geltenden Messgesetz werden 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 Internationalen Wörterbuch der Metrologie – Grundlegende und allgemeine Begriffe und zugeordnete Benennungen (VIM; ISO/IEC-Leitfaden 99:2007), das von verschiedenen internationalen Organisationen herausgegeben wird.

#### Art. 5 Dem Gesetz unterstellte Messmittel

Es ist vorgesehen, dass nur Messmittel dem neuen Messgesetz unterstellt werden, die im Geschäftsverkehr, in den Bereichen Gesundheit, Schutz der Umwelt und öffentliche Sicherheit und bei staatlichem Handeln (z. B. Erhebung von Abgaben, Bemessung von Bussen) verwendet werden. Der Bundesrat entscheidet spezifisch, welche in den erwähnten Bereichen eingesetzten Messmittel der staatlichen Kontrolle unterstellt werden. Messmittel, die im Privatleben (z. B. Küchenwaagen), unternehmensintern (z. B. für die Lagerbewirtschaftung) und in Wissenschaft, Lehre und Forschung verwendet werden, unterstehen nicht dem Gesetz. Diese Regelung entspricht dem geltenden Messgesetz (Art. 9 Abs. 1).

#### Art. 6 Rückführbarkeit

*Absatz 1* schreibt die Rückführbarkeit von Messergebnissen vor. 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.

*Absatz 2* gibt dem Bundesrat die Kompetenz, völkerrechtliche Verträge über die gegenseitige Anerkennung der nationalen Normale selbstständig abzuschliessen.

#### *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 (*Abs. 2*). Diese Anforderungen werden durch den Bundesrat geregelt, der diese Kompetenz nach Artikel 48 Absatz 1 RVOG<sup>12</sup> an die Departemente delegieren kann. Der Bundesrat 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<sup>13</sup> über Messgeräte und die Richtlinie 2009/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009<sup>14</sup> über nichtselbsttätige Waagen.

#### *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), ein Konformitätsbewertungsverfahren (z. B. für Waagen) oder ein gleichwertiges Verfahren erfolgreich durchlaufen haben (*Abs. 1*).

Diese Verfahren werden detailliert durch den Bundesrat in einer Verordnung geregelt (*Abs. 2*). Nach Abschluss des Verfahrens wird dies durch ein Kennzeichen auf dem Messmittel vermerkt und die notwendigen Dokumente werden beigegeben. Die Kennzeichnung der Messmittel («CE»-Kennzeichnung und zusätzliche Metrologie-Kennzeichnung) ist auch in den bei Artikel 7 erwähnten Richtlinien der EU vorgesehen und schafft keine neuen technischen Handelshemmnisse. Damit kann der Verwender oder die Verwenderin sicher sein, dass er oder sie ein zugelassenes beziehungsweise konformes Messmittel verwendet.

#### *Art. 9* Prüfung der Messbeständigkeit

Die Genauigkeit eines Messmittels nimmt im Laufe der Zeit ab. Aus diesem Grund muss regelmässig geprüft werden, ob die Genauigkeit eines Messmittels den Anforderungen noch genügt (*Abs. 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.

<sup>12</sup> SR 172.010

<sup>13</sup> ABl. L 135 vom 30.4.2004, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/137/EG der Kommission vom 10. November 2009, ABl. L 294 vom 11.11.2009, S. 7.

<sup>14</sup> ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 6.

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 (*Abs. 2*), sofern nicht etwa die Konformitätsbewertung die Prüfpunkte bereits abschliessend abdeckt. Aus diesem Grund gibt es neben der Eichung auch andere Verfahren zur Erhaltung der Messbeständigkeit, 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 (*Abs. 3*). Dazu gehören das Prüfverfahren, die Prüfintervalle und die Kennzeichnung der durchgeführten Prüfung. Dabei wird der Bundesrat berücksichtigen, dass es Messmittel gibt, deren messtechnische Eigenschaften sich praktisch nicht verändern, solange sie funktionsfähig sind (z. B. Alkoholometer aus Glas). Im geltenden Messgesetz (Art. 13 Abs. 2) wird vorgeschrieben, dass die Nachschau (nach Art. 12 MessG neu nachträgliche Kontrolle) mindestens alle vier Jahre zu erfolgen habe. Auf die fixe Regelung dieser Frist auf Gesetzesstufe wird verzichtet.

#### *Art. 10* Pflichten bei der Verwendung der Messmittel

Wer ein Messmittel verwendet, hat besondere Pflichten. Dabei handelt es sich nicht notwendigerweise um den Eigentümer oder die Eigentümerin. 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 beispielsweise statistische Verfahren zur Anwendung kommen, muss der Verwender oder die Verwenderin 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 den Konsumentinnen und Konsumenten so in Rechnung gestellt wird (brutto für netto).

## *Art. 11* Melde- und Informationspflichten

*Artikel 11* legt fest, dass der Bundesrat für Personen, die Messmittel in Verkehr bringen oder verwenden oder die Konformität von Messmitteln bescheinigen, Melde- und Informationspflichten vorsehen kann. Diese Pflichten sind notwendig, damit die zuständigen Stellen die Prüfung der Messbeständigkeit nach Artikel 9 und die nachträgliche Kontrolle nach Artikel 12 durchführen können.

## *Art. 12* Nachträgliche Kontrolle

Das bisherige Recht hat die Kontrolle von Messmitteln nach dem Inverkehrbringen nur insofern geregelt, dass die Kantone in Artikel 13 Absatz 2 des geltenden Messgesetzes verpflichtet wurden, regelmässig die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften (Nachschau) zu überprüfen und für laufende Kontrollen zu sorgen. Mit dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995<sup>15</sup> über die technischen Handelshemmnisse (THG) wurde zusätzlich der Begriff der Marktüberwachung ins gesetzliche Messwesen eingeführt.

Die nachträgliche Kontrolle nach Artikel 12 umfasst sowohl die Marktüberwachung als auch die Nachschau.

Bei Messmitteln, die nach einem Konformitätsbewertungsverfahren in Verkehr gebracht und in Betrieb genommenen wurden, wird kontrolliert, ob sie den gesetzlichen Anforderungen entsprechen (Marktüberwachung). Die Marktüberwachung erfolgt in Form von Stichproben oder aufgrund begründeter Hinweise, dass ein Messmittel den Vorschriften nicht entspricht.

Die Nachschau umfasst für die übrigen Messmittel die Kontrolle, ob sie ein Zulassungsverfahren oder ein anderes gleichwertiges Verfahren durchlaufen haben, und generell, ob:

- die Messbeständigkeit gegeben ist; dies kann einerseits dadurch erfolgen, dass kontrolliert wird, ob formal die Prüfungen nach Artikel 9 durchgeführt wurden, kann aber andererseits auch eigene Prüfungen der Vollzugsorgane umfassen;
- das Messmittel für die vorgesehene Verwendung geeignet ist und richtig verwendet wird;
- die Melde- und Informationspflichten erfüllt wurden.

## *Art. 13* Befugnisse der Vollzugsorgane

Den Vollzugsorganen ist (auch unangemeldet) Zutritt zu den Messmitteln zu gewährleisten. 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 geltenden Messgesetzes auf. Entspricht ein Messmittel nicht den gesetzlichen Anforderungen, so kann es entweder aus dem Verkehr gezogen werden beziehungsweise das Inverkehrbringen untersagt oder eingeschränkt werden, oder die Verwendung wird untersagt oder

<sup>15</sup> SR 946.51

eingeschränkt. Allerdings wird diese Befugnis nicht mehr dem Bundesrat, sondern den Vollzugsorganen zugewiesen, da es sich um eine Vollzugsmassnahme handelt, bei der nicht ein politischer Gestaltungswille massgebend ist, sondern die Einschätzung aus fachtechnischer Sicht. Das Vollzugsorgan wählt dabei das jeweils mildeste geeignete Mittel.

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

#### **4. Abschnitt: Mengenangabe**

##### *Art. 14*

*Absatz 1* entspricht der Regelung von Artikel 11 Absatz 1 erster Satz und Absatz 3 des geltenden Messgesetzes. Die Formulierung ist gegenüber der geltenden Fassung gestrafft worden.

Nicht mehr aufgenommen wurde der zweite Satz des bisherigen Artikels 1 Absatz 1, der 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, die derjenigen von Artikel 11 Absatz 5 erster Satz und Absatz 6 des geltenden Messgesetzes entspricht.

*Absatz 3* enthält eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat, die derjenigen von Artikel 11 Absatz 5 zweiter Satz des geltenden Messgesetzes entspricht.

Die restlichen Bestimmungen von Artikel 11 des geltenden Messgesetzes über die Grundpreisangabe werden in das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986<sup>16</sup> gegen den unlauteren Wettbewerb verschoben, da es sich um Bestimmungen mit lauterkeitsrechtlicher Bedeutung handelt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 26).

#### **5. Abschnitt: Festlegung der Zeit**

##### *Art. 15*

Die Totalrevision des Messgesetzes wird zum Anlass genommen, das Zeitgesetz vom 21. März 1980<sup>17</sup> aufzuheben und dessen Regelungen in das neue Messgesetz zu integrieren. In der Bundeskompetenz zur Regelung des Messwesens ist die Befugnis mitzthalten, 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 und dessen Bestimmungen in das neue Messgesetz

<sup>16</sup> SR 241

<sup>17</sup> SR 941.299



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.

## 6. Abschnitt: Vollzug

*Art. 16*           Vollzug durch die Kantone

Die *Artikel 16 und 18* entsprechen weitgehend den bisherigen Artikeln 13–16.

In der Schweiz werden (2009) rund 6 Millionen Messmittel behördlich überwacht. Davon entfallen 3 Prozent (bzw. 30 % des Gebührenvolumens oder 6,4 Mio. Fr.) auf die Kantone und 97 Prozent (bzw. 70 % des Gebührenvolumens oder 14,3 Mio. Fr.) auf das METAS und vor allem die von ihm beaufsichtigten Dritten.

Die Kantone sind in denjenigen 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 Institut oder bei Dritten (Eichstellen) angebracht.

Sachlich sind die Kantone für die Prüfung der Messbeständigkeit (v.a. Eichungen) und die Durchführung der nachträglichen Kontrolle zuständig. Die Zulassung von Messmitteln erfolgt ausschliesslich durch das Institut. Ein kantonales Eichamt kann sich aber als Konformitätsbewertungsstelle benennen lassen. Im bisherigen Artikel 13 Absatz 2 wird vorgeschrieben, dass die Nachschau (nach Art. 12 MessG neu Bestandteil der nachträglichen Kontrolle) 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 sogenannter messmittelspezifischer Verordnungen geregelt werden. In Teilbereichen (z. B. für Gewichtsstücke der höchsten Genauigkeitsstufe) kann der Bundesrat auch das Institut für zuständig erklären (Art. 18 Abs. 2); die interessierten Kreise werden gemäss den Vorschriften des Vernehmlassungsrechts vorgängig angehört. Es ist nicht beabsichtigt, mit der Totalrevision die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu verändern oder den Kantonen neue oder weniger Aufgaben zuzuweisen.

Die Aufsicht über die Kantone bleibt unverändert beim Bund (*Abs. 4*). Sie umfasst insbesondere die Beratung durch das Institut, die Instruktion des Personals der Vollzugsorgane und den Erlass von Weisungen. Für die Marktüberwachung (Bestandteil der nachträglichen Kontrolle nach Art. 12) ist vorgesehen, dass der Bundesrat das Institut in einer Verordnung verpflichtet, ein jährliches Programm aufzustellen, es von der zuständigen Bundesstelle genehmigen zu lassen und ihr über die durchgeführten Kontrollen Bericht zu erstatten. Dies ermöglicht dank des Fachwissens des Instituts und seiner institutionalisierten Kontakte zu den kantonalen Vollzugsorganen einen effizienten und günstigen Gesetzesvollzug sowie eine genügende Unabhängigkeit.

## Art. 17 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 das Institut (vgl. in diesem Zusammenhang die Verwaltungsvereinbarung vom 2. November 2006 über die Zusammenarbeit im Bereich Messwesen der Kantone Luzern, Schwyz und Zug).

## Art. 18 Vollzug durch den Bund

Die Zulassung der Messmittel als eines der Verfahren nach Artikel 8 Absatz 1 im Hinblick auf das Inverkehrbringen liegt in der Kompetenz des Bundes (*Abs. 1*). Allenfalls können aber wie bereits heute Teilaufgaben nach Artikel 16 Absatz 3 den Kantonen übertragen werden (z. B. Erstechungen gewisser Messmittelkategorien).

Für Teilbereiche der kantonalen Aufgaben kann der Bund zuständig erklärt werden (*Abs. 2*); die interessierten Kreise werden gemäss den Vorschriften des Vernehmlassungsrechts vorgängig angehört. Dies ist für die Prüfung der Messbeständigkeit beispielsweise heute der Fall für Gewichtsstücke der höchsten Genauigkeitsstufe, Geschwindigkeitsmessmittel, Messgeräte für elektrische Energie und Leistung und Messmittel für ionisierende Strahlung. Neu ist die Möglichkeit, dass der Bund auch Teilaufgaben in der Durchführung der nachträglichen Kontrolle und bei der Kontrolle der Mengenangabe übernimmt.

Die Zuständigkeit des Bundes ist dort angebracht, wo eine dezentrale Organisation nicht sinnvoll ist (weil eine örtliche Nähe nicht erforderlich ist oder pro Eichamt nur wenige Messmittel anfallen würden), verschiedene örtliche Zuständigkeiten gegeben sind (z. B. bei falschen Angaben auf Fertigpackungen, die in mehreren Kantonen hergestellt und vertrieben werden) und hohe Kosten für Infrastruktur und Personal anfallen (z. B. für die Prüfung der Funktionsfähigkeit von Messmitteln bei tiefen Temperaturen und unter elektromagnetischer Belastung).

*Absatz 3* bildet die Grundlage für die Übertragung von Vollzungsaufgaben auf Dritte; im geltenden Messgesetz war die entsprechende Grundlage in Artikel 16 Absatz 2 beziehungsweise bezüglich der Marktüberwachung in Artikel 26 Absatz 3 der Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006<sup>18</sup> geregelt. Bei den Dritten handelt es sich in der Regel um Eichstellen, d. h. Private (häufig Unternehmen), die aufgrund ihrer spezifischen Ausrüstung in der Lage und auch gewillt sind, unter Aufsicht des Bundes gewisse Vollzungsaufgaben zu übernehmen. Für die Errichtung von Eichstellen können geografische und logistische Gründe sprechen. Die Übertragung dieser Aufgaben auf Private drängt sich auf, wenn das Institut in gewissen Bereichen nicht in der Lage ist, den Vollzug ökonomisch zu übernehmen (aufgrund seiner zentralen Lage oder aus Kapazitätsgründen). Der Bundesrat regelt das Verfahren der Ermächtigung, die Organisation der Dritten sowie deren Rechte und Pflichten. Dazu gehö-

<sup>18</sup> SR 941.210

ren etwa miteinander unvereinbare Tätigkeiten (z. B. nachträgliche Kontrolle und gleichzeitige Prüfung der Messbeständigkeit oder Prüfung der Messbeständigkeit von im eigenen Unternehmen hergestellten Messmitteln) und Anforderungen an die Unabhängigkeit.

## 7. Abschnitt: Gebühren

### *Art. 19*

Die Festsetzung der Gebühren erfolgt weiterhin durch den Bundesrat. Im Sinne eines einheitlichen Gebührenregimes werden gleiche Gebühren festgelegt, ob die gebührenpflichtige Leistung durch einen Kanton, das Institut oder einen von ihm nach Artikel 18 Absatz 3 ermächtigten Dritten erfolgt.

Der Bundesrat bestimmt die gebührenpflichtigen Dienstleistungen und Verfügungen und regelt die Erhebung der Gebühren. Die Kantone und mit Vollzugsaufgaben betraute Dritte nehmen für ihre Aufgaben Dienstleistungen des Instituts in Anspruch. Da bei der Festlegung der Höhe der Gebühr auch die Dienstleistungen des Instituts eingerechnet sind, werden bereits nach geltendem Recht die Kantone und die beauftragten Dritten verpflichtet, einen pauschalen Anteil ihrer Gebühreneinnahmen dem Institut weiterzugeben (Art. 27 der Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006<sup>19</sup> und Artikel 8 der Eichgebührenverordnung vom 23. November 2005<sup>20</sup>). In *Absatz 5* wird diese Ablieferungspflicht formell-gesetzlich verankert.

## 8. Abschnitt: Strafbestimmungen

Anders als im Entwurf zu einem Messgesetz, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, enthält der vorliegende Abschnitt keine Bestimmung über die Einsprache gegen Verfügungen des Instituts. Auf das in Artikel 25 des geltenden Messgesetzes vorgesehene Einspracheverfahren kann verzichtet werden, da das Institut keine Massenverfügungen erlässt und vorgängig rechtliches Gehör gewähren kann.

### *Art. 20*           Vorschriftswidrige 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. *Absatz 1 Buchstabe a* entspricht inhaltlich und bezüglich Strafrahmen Artikel 21 des geltenden Messgesetzes. Im Verhältnis zu Artikel 248 des Strafgesetzbuchs<sup>21</sup> (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

<sup>19</sup> SR 941.210

<sup>20</sup> SR 941.298.1

<sup>21</sup> SR 311

gewähren. Wird dies verweigert, so wird dies neu mit gleicher Strafe bedroht wie das Inverkehrbringen oder die Verwendung von untauglichen Messmitteln.

*Absatz 2* unterstellt die fahrlässige Begehung einer Busse bis zu 5000 Franken.

#### *Art. 21* Missachtung der Vorschriften über die Mengenangabe

*Artikel 21* entspricht inhaltlich und vom Strafraumen 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 bis zu 10 000 Franken.

#### *Art. 22* 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 Konformitäts-erklärungen sowie das unberechtigte Anbringen und Verwenden von Konformitäts-zeichen. 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 22* wird klargestellt, dass für solche Vergehen im Zusammenhang mit Messmitteln die Strafbestimmungen des THG denjenigen der *Artikel 246 und 251 ff. StGB* vorgehen. Im Verhältnis zu *Artikel 248 StGB* sind die Strafbestimmungen des THG subsidiär anwendbar.

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 beziehungsweise Kennzeichnungen. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um urkundenrechtliche Spezialstrafatbestände wie die Fälschung, die Falschbeurkundung, das Erschleichen einer Falschbeurkundung sowie das Gebrauchen unechter Akkreditierungs-, Prüf-, Konformitäts- und Zulassungsbescheinigungen.

#### *Art. 23* Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Mit dem Verweis auf das Bundesgesetz vom 22. März 1974<sup>22</sup> über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) in *Artikel 23* werden Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben, durch Beauftragte und dergleichen auch unter Strafe gestellt, was im geltenden Messgesetz in *Artikel 23* geregelt ist. Neu wird zusätzlich auch auf *Artikel 7 VStrR* (Sonderordnung bei Bussen bis zu 5000 Franken) verwiesen.

#### *Art. 24* Zuständigkeit

*Artikel 24* überträgt die Strafverfolgung den Kantonen, was der bisherigen Regelung entspricht (*Art. 24*). Neu wird in *Absatz 2* explizit erwähnt, dass das Institut 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 Institut eine koordinierende Rolle wahrnehmen kann.

## 9. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Auf Übergangsbestimmungen kann verzichtet werden, da sich keine übergangsrechtlichen Fragen stellen, die auf Gesetzesstufe beantwortet werden müssten.

### *Art. 25*            Aufhebung bisherigen Rechts

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

### *Art. 26*            Änderung bisherigen Rechts

Bei Artikel 11 Absätze 3 und 4 des geltenden Messgesetzes 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 1986<sup>23</sup> gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) verschoben. Artikel 11 Absatz 3 des geltenden Messgesetzes wird in einem neuen Artikel 16a in materiell unveränderter Weise übernommen. Nicht mehr explizit geregelt wird der bisherige Artikel 11 Absatz 4, der untersagt, 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. verschleiert und dadurch den Kunden oder die Kundin täuscht. Strafrechtlich sind Widerhandlungen gegen die zivilrechtlichen Tatbestände als Antragsdelikt ausgestaltet. Da zudem mit der laufenden Revision des UWG die Interventionsmöglichkeiten des Bundes ausgebaut 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. 27*            Referendum und Inkrafttreten

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

## 2.2                            **Bundesgesetz über das Eidgenössische Institut für Metrologie (Vorlage B)**

### *Titel und Abkürzung*

Der Gesetzestitel nennt nicht die Firma des künftigen Metrologieinstituts, sondern die Bezeichnung «Eidgenössisches Institut für Metrologie». Die Firma soll vom Bundesrat bestimmt werden (Art. 1 Abs. 3). Der Titel des Gesetzes wird durch eine Abkürzung (EIMG) ergänzt.

## 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

### Art. 1 Rechtsform und Organisation

In *Absatz 1* wird festgehalten, dass das Eidgenössische Institut für Metrologie (Institut) 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 Instituts entspricht die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts; dieser sieht für verselbstständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbstständigen Anstalt vor.

In *Absatz 2* wird dem Institut Selbstständigkeit in seiner Organisation und Betriebsführung im Rahmen des vorliegenden Gesetzes zugestanden. Das Institut führt eine eigene Rechnung. Die Rechnung des Instituts wird in die konsolidierte Rechnung des Bundes einbezogen (siehe Art. 55 Abs. 1 Bst. c FHG<sup>24</sup>). 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 der Firma und des Sitzes des Instituts zu. Sollte in Zukunft eine Änderung der Firma (oder des Sitzes) angebracht sein, wäre sie ohne Gesetzesänderung durch einen Beschluss des Bundesrates möglich.

### Art. 2 Ziele

In *Artikel 2* werden die Ziele genannt, die der Bund mit dem Institut anstrebt (*Abs. 1*). Diese Ziele bilden die Grundlage für die Definition der Aufgaben und der gewerblichen Leistungen des Instituts (*Abs. 2*). Die Zielbestimmung im Gesetz ersetzt die statutarische Zweckbestimmung, die bei öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht existiert. Sie ist – zusammen mit der Liste der Aufgaben (Art. 3) und weiteren gesetzlichen Vorgaben – die Grundlage für die Formulierung von strategischen Zielen (Art. 23).

## 2. Abschnitt: Aufgaben und Zusammenarbeit

### Art. 3 Aufgaben

In *Absatz 1* wird im Gegensatz zum geltenden Messgesetz explizit festgehalten, dass das Institut 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 Institut durchgeführt werden, den Anforderungen dieser Norm entsprechen und somit keine ausländischen Nachkalibrierungen notwendig sind.

<sup>24</sup> SR 611.0

In den weiteren Absätzen werden die Aufgaben des Instituts beschrieben. Sie entsprechen weitgehend Artikel 17 des geltenden Messgesetzes. Von diesem unterscheidet sich Artikel 3 durch eine anders aufgebaute Aufzählung der konkreten Aufgaben des Instituts.

*Absatz 2 Buchstaben a–d* enthalten diejenigen Aufgaben des Instituts, 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. Hierbei handelt es sich um die Kernaufgaben eines nationalen Metrologieinstituts.

*Buchstabe e* entspricht inhaltlich Artikel 17 Buchstabe a (zweiter Halbsatz), d und f des geltenden Gesetzes. Das Institut nimmt die Aufgaben wahr, die ihm nach dem neuen Messgesetz zugewiesen werden (d. h. Art. 17 Abs. 3, 18 Abs. 3, 19 Abs. 5 und 24 Abs. 2 MessG).

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

*Buchstabe g* verpflichtet das Institut, die Bundesbehörden in Fragen des Messwesens zu beraten (heute geregelt in Art. 20 Abs. 1 Bst. a der Organisationsverordnung vom 17. November 1999<sup>25</sup> für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, OV-EJPD). Messmittel und Messergebnisse spielen in verschiedenen Erlassen eine grosse Rolle, beispielsweise 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.

*Buchstabe h* entspricht dem zweiten Halbsatz von Artikel 17 Buchstabe e des geltenden Messgesetzes. Das Institut stellt durch Kalibrierung der Normale der kantonalen Eichämter sicher, dass diese auf das internationale Einheitensystem rückführbar sind (Art. 6 MessG). Die Eichämter sind jedoch frei, diese Leistungen auch an anderen Orten zu beziehen, sofern die qualitativen Anforderungen eingehalten werden. In diesem Fall müssen sie jedoch für diese Leistung finanziell selber aufkommen.

*Buchstabe i* erlaubt dem Institut, für Dritte gegen Gebühr Leistungen zu erbringen, zu denen es dank seiner Infrastruktur und Kompetenz als nationales Metrologieinstitut in der Lage ist, das heisst Kalibrierungen durchzuführen und Referenzmaterialien zu liefern.

*Absatz 3* entspricht weitgehend Artikel 17 Buchstaben a und c des geltenden Messgesetzes. Das Institut wirkt bei der Vorbereitung der Gesetzgebung über das Messwesen mit. Diese Kompetenz umfasst auch das Ausarbeiten von Vorschriften für die richtige Ermittlung, Übermittlung und Beurteilung physikalischer und chemischer Grössen. Auf die gesonderte Erwähnung dieser Aufgabe im Gesetz kann deshalb verzichtet werden.

*Absatz 4* ist bislang nur in Artikel 20 Absätze 2 und 3 OV-EJPD geregelt. Das Institut 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 1955<sup>26</sup> zur Errichtung einer internationalen Organisation für das gesetzliche Messwesen und der Vertrag vom 20. Mai 1875<sup>27</sup> betreffend die Errichtung eines internationalen Mass- und Gewichtsbüros.

Der Bundesrat kann dem Institut schliesslich nach *Absatz 5* im Rahmen der Ziele nach Artikel 2 gegen Abgeltung weitere Aufgaben zuweisen. Hierzu gehören etwa Betrieb und/oder Unterhalt von Messnetzen und Labors.

Es stellt sich die Frage, ob die zuvor beschriebenen Aufgaben nicht zu Interessenkonflikten führen können. Dem Institut werden abgesehen von Absatz 2 Buchstabe f keine neuen Aufgaben übertragen. Die Aufgaben finden sich bereits heute in Artikel 17 des geltenden Messgesetzes, Artikel 34 der Messmittelverordnung und im 8. Abschnitt der OV-EJPD.

Das METAS betreibt mit METAS-Cert eine Konformitätsbewertungsstelle. Gleichzeitig ist es für die Marktüberwachung (nach Art. 12 MessG neu nachträgliche Kontrolle) zuständig. Eine solche Organisationsform ist in verschiedenen europäischen Staaten anzutreffen und ist zulässig, sofern die Verantwortungsbereiche so organisiert sind, dass zwischen diesen beiden kein Interessenkonflikt besteht.

Bezüglich der Erbringung gewerblicher Leistungen ist das Institut an die strengen Auflagen von Artikel 25 gebunden. Zusätzlich wird es alle Auflagen einhalten, die auch für die kantonalen Eichmeister gelten<sup>28</sup>. Kalibrierungen nach Absatz 2 Buchstabe i unterstehen nur in Ausnahmefällen<sup>29</sup> einer Kontrolle durch das Institut und werden von ihm in einem solchen Fall gar nicht angeboten.

#### *Art. 4* 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 Instituts, zur Erfüllung der Kernaufgaben eines nationalen Metrologieinstituts mit Dritten zusammenzuarbeiten. Zusammenarbeit ist im Bereich der Metrologie essenziell. 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 geltenden Messgesetzes regelt nur die Mitwirkung an den Arbeiten nationaler oder internationaler Organisationen bei Forschungs- und Entwicklungsarbeiten. Der neue Absatz 1 von Artikel 4 ist breiter, regelt aber nichts Neues, da diese Kooperationen bereits seit Jahren erfolgreich betrieben werden. Im Bereich der Aufgaben von Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a–d kann das Institut mit nationalen (z. B. Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt, EMPA; Paul Scherrer Institut, PSI) und internationalen Organisationen (*Bureau International des Poids et Mesures*, BIPM; *European*

<sup>26</sup> SR 0.941.290

<sup>27</sup> SR 0.941.291

<sup>28</sup> Art. 7 Abs. 3 und 4 Verordnung vom 15. Februar 2006 über die Aufgaben und Befugnisse der Kantone im Messwesen (SR 941.292)

<sup>29</sup> Ziff. 6 Anhang 7 Messmittelverordnung (SR 941.210)



*Association of National Metrology Institutes*, EURAMET) sowie anderen Metrologieinstituten beziehungsweise 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 3 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 1994<sup>30</sup> 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 3 Absatz 2 Buchstaben a–d betraut werden, üben keine hoheitlichen Befugnisse aus und erlassen keine Verfügungen. Der Bundesrat regelt das Verfahren der Ermächtigung, die Organisation der designierten Institute sowie deren Rechte und Pflichten. Dazu gehören etwa fachliche und in Ausnahmefällen allenfalls finanzielle Unterstützung, Pflichten betreffend das Qualitätssystem, die Teilnahme an regelmässig stattfindenden Messvergleichen und die Pflicht, zugunsten Dritter tätig zu werden.

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, die im Bereich der wissenschaftlich-technischen Untersuchungen und Entwicklungen des Messwesens tätig sind. In letzter Zeit erfolgen solche Kooperationen vermehrt in neuen Zusammenarbeitsformen, für die nicht klassische Verträge im völkerrechtlichen Sinn abgeschlossen werden. Als Beispiel sei EURAMET erwähnt, welche ein Zusammenschluss europäischer Metrologieinstitute in der Form eines Vereins nach deutschem Recht ist. Die Zuständigkeit des Bundesrates umfasst auch diese Formen von Verträgen. Nicht erfasst von der Delegation an den Bundesrat wird aber der Abschluss von Staatsverträgen wie des Metervertrags, der eine internationale Vereinheitlichung der Masseinheiten und Messsysteme bezweckt; für die Genehmigung solcher Staatsverträge bleibt weiterhin die Bundesversammlung zuständig.

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

### **3. Abschnitt: Organe und Personal**

#### *Art. 5*                    Organe

*Artikel 5* bestimmt die Organe des Instituts, die der üblichen Organbestellung bei verselbstständigenden Einheiten des Bundes entsprechen. Als Folge der rechnungsmäs-

<sup>30</sup> SR 941.202

sigen Verselbstständigung wird eine eigene Revisionsstelle vorgesehen, die Organfunktion hat.

#### *Art. 6*            Zusammensetzung und Wahl des Institutsrats

Die Zahl der Mitglieder des Institutsrats des Instituts beträgt höchstens sieben Mitglieder. Eine Vertretung des Bundes im Institutsrat 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 abzurufen. Eine solche Abberufung kommt namentlich in Frage, wenn ein Mitglied die Voraussetzungen für die Ausübung des Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwerere Pflichtverletzung begangen hat. Gegen die Abberufung ist Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 26 Ziff. 1).

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.

#### *Art. 7*            Entschädigung der Mitglieder des Institutsrats

Die Mitglieder des Institutsrats stehen in keinem Arbeitsverhältnis zum Institut. *Artikel 7* 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 2000<sup>31</sup> (BPG) und des darauf gestützten Ordnungsrechts (insbesondere Kaderlohnverordnung vom 19. Dezember 2003<sup>32</sup>).

#### *Art. 8*            Aufgaben des Institutsrats

Nach *Buchstabe a* obliegt dem Institutsrat die Verantwortung für die Umsetzung der vom Bundesrat nach Artikel 23 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 ein Organisationsreglement erlässt. Diese Kompetenz ist eine Konkretisierung der in Artikel 1 Absätze 1 und 2 EIMG 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.

<sup>31</sup> SR 172.220.1

<sup>32</sup> SR 172.220.12

Das Personal des Instituts soll nach den Bestimmungen des BPG angestellt werden (Art. 12 Abs. 1). Nach Artikel 12 Absatz 2 hat das Institut aber Arbeitgeberbefugnisse im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 BPG. Der Institutsrat wird nach *Buchstabe c* die Aufgabe haben, in einer Personalverordnung die Entlohnung, die Nebenleistungen und weitere Vertragsbedingungen des Personals festzulegen, welche für die einzelnen Arbeitsverträge massgebend sein werden. Die Personalverordnung bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Bundesrat.

Das Institut ist auch Arbeitgeber in vorsorgerechtlicher Hinsicht (Art. 13 Abs. 2). Für den Abschluss des Anschlussvertrags ist nach *Buchstabe d* der Institutsrat zuständig. Der Anschlussvertrag bedarf zu seiner Gültigkeit ebenfalls der Genehmigung durch den Bundesrat.

Das Institut als Arbeitgeber in vorsorgerechtlicher Hinsicht hat einen eigenen Anschlussvertrag und muss daher auch ein paritätisches Organ haben. *Buchstabe e* legt fest, dass es Aufgabe des Institutsrats ist, Zusammensetzung, Wahlverfahren sowie Organisation des paritätischen Organs für das Vorsorgewerk zu regeln. Nicht vom Institutsrat, sondern von der Kassenkommission der Pensionskasse des Bundes (PUBLICA) wird die Entschädigung für die Mitglieder des paritätischen Organs bestimmt werden. Es ist vorgesehen, dies in der Rahmenverordnung BPG vom 20. Dezember 2000<sup>33</sup> zu regeln.

*Buchstabe f* hält fest, dass es Aufgabe des Institutsrats ist, dem Bundesrat die vom Bund zu erbringenden Abteilungen (Art. 16) zu beantragen.

Der Institutsrat erstellt nach *Buchstabe g* jährlich den Geschäftsbericht und unterbreitet ihn vor der Veröffentlichung dem Bundesrat zur Genehmigung. Der Bundesrat könnte die Genehmigung verweigern, wenn er mit grundlegenden Punkten der Berichterstattung nicht einverstanden ist. Der Inhalt richtet sich sinngemäss nach dem Obligationenrecht<sup>34</sup> (Art. 662 OR). Zudem beantragt der Institutsrat dem Bundesrat die Verwendung eines allfälligen Gewinns. Dabei lässt er sich von der nach Artikel 20 benötigten Höhe der Reserven leiten. Ein nicht zur Äufnung allfälliger Reserven nach Artikel 20 zu verwendender Gewinn ist grundsätzlich dem Konto Gewinn- bzw. Verlustvortrag gutzuschreiben. Im Rahmen der Vorgaben des Bundesrates (Gewinnverwendungsbeschluss) entscheidet der Institutsrat über die Verwendung der Reserven bzw. des Gewinnvortrages (Bst. k).

Der Institutsrat verabschiedet nach *Buchstabe h* ein Forschungs- und Entwicklungsprogramm. Er ist zudem zuständig für die Verabschiedung der Mittelfristplanung und des Voranschlags. Dazu gehört auch, dass er – in der Praxis auf Antrag der Geschäftsleitung – die Grundsätze über den Unterhalt und den Ausbau der Laboratorien genehmigt. Diese Entscheide haben einerseits bedeutende finanzielle Konsequenzen, sind aber auch wichtig hinsichtlich der Ausrichtung der Tätigkeiten des Instituts, des Forschungs- und Entwicklungsprogramms

Der Institutsrat entscheidet nach *Buchstabe i* auf Antrag der Direktorin oder des Direktors über die Begründung, die Änderung und die Beendigung der Arbeitsverhältnisse der weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung. Wer Geschäftsleitungsmitglied und damit formeller Organträger der Geschäftsleitung ist, wird somit durch den Institutsrat bestimmt.

<sup>33</sup> SR 172.220.11

<sup>34</sup> SR 220

Der Institutsrat übt nach *Buchstabe j* als oberstes Organ des Instituts auch Kontrollfunktionen aus. Als Gegengewicht zur starken Stellung der Geschäftsleitung überwacht er deren Geschäftsführung. Der Institutsrat hat die Einhaltung des Organisationsreglements zu überprüfen, Missstände aufzuspüren und in der Folge deren Beseitigung anzuordnen. Erkennt der Institutsrat gravierende Probleme in der Organisation oder Führung des Instituts 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 (*Bst. k*), womit dem Einfluss dieses Entscheides auf seine Finanzkompetenzen (*Bst. g*) Rechnung getragen wird.

#### *Art. 9*                    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 durch den Institutsrat erfolgen. Der Corporate-Governance-Bericht erlaubt Abweichungen von den idealtypischen Lösungen, wenn diese begründet sind<sup>35</sup>. Die Abweichung drängt sich beim Institut auf, da das Institut 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 Artikel 6a Absätze 1–5 BPG massgebend.

#### *Art. 10*                    Aufgaben der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist das operative Organ des Instituts. Sie steht unter der Leitung der Direktorin oder des Direktors (Art. 9 Abs. 1). Sie führt alle Geschäfte des Instituts und ist damit auch das zuständige Organ zum Erlass von Verfügungen (Abs. 1 Bst. c). Sie erfüllt alle Aufgaben, die nach Gesetz nicht dem Institutsrat vorbehalten sind (Abs. 1 Bst. f). 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.

Im Organisationsreglement (*Abs. 2*) sind die Einzelheiten in Bezug auf die Aufgaben und Kompetenzen des Institutsrats, der Geschäftsleitung und der Direktorin oder des Direktors zu regeln.

*Absatz 3* legt fest, dass die Direktorin oder der Direktor an den Sitzungen des Institutsrats mit beratender Stimme teilnimmt und ein Antragsrecht hat.

<sup>35</sup> BBl 2006 8233, Ziff. 3.1

#### *Art. 11*            *Revisionsstelle*

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

Die Revisionsstelle wird vom Bundesrat gewählt, der sie auch abberufen kann. Wie im Corporate-Governance-Bericht vorgesehen, richten sich der Prüfauftrag der Revisionsstelle, ihre Stellung, Befähigung, Unabhängigkeit, Amtsdauer und Berichterstattung sinngemäss nach den Bestimmungen des Aktienrechts (Art. 727–731 OR<sup>36</sup>). Die Berichterstattung erfolgt an den Institutsrat und den Bundesrat.

#### *Art. 12*            *Personalrecht*

Die Geschäftsleitung und das übrige Personal unterstehen der Bundespersonalgesetzgebung (*Abs. 1*). Diese öffentlich-rechtliche Lösung rechtfertigt sich angesichts der Tatsache, dass das Institut schwergewichtig Dienstleistungen mit Monopolcharakter und in einem kleinen Umfang auch Ministerialaufgaben erbringt (vgl. dazu die Ausführungen im Zusatzbericht des Bundesrates vom 25. März 2009<sup>37</sup> zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrates, Ziff. 4.7).

Dem Institut soll Arbeitgeberstatus im personalrechtlichen Sinn zuerkannt werden (*Abs. 2*) und es wird daher auch eigene personalrechtliche Ausführungsbestimmungen erlassen. Diese bedürfen der Genehmigung des Bundesrates (Art. 8 Bst. c).

#### *Art. 13*            *Pensionskasse*

In *Absatz 1* wird festgelegt, dass das Personal des Instituts bei PUBLICA versichert wird. Ausdrücklich festgehalten werden ebenso, dass die Bestimmungen des Abschnitts 4b des BPG anwendbar sind.

Das Institut soll nach *Absatz 2* Arbeitgeber in vorsorgerechtlicher Hinsicht werden. Es wird ein eigenes Vorsorgewerk haben oder sich einem gemeinschaftlichen Vorsorgewerk anschliessen können. Das Institut ist sowohl für sein aktives Personal als auch für seine bisherigen Rentenbezüglerinnen und Rentenbezügler die zuständige Arbeitgeberin (Art. 32b Abs. 2 BPG).

### **4. Abschnitt: Finanzen**

#### *Art. 14*            *Finanzierung*

*Artikel 14* legt fest, aus welchen Quellen das Institut seine Tätigkeiten finanziert. Die folgenden Artikel 15–17 regeln die einzelnen Arten von Einnahmen.

#### *Art. 15*            *Gebühren*

Für seine Verfügungen und für nichtgewerbliche Leistungen nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe i erhebt das Institut Gebühren. Der Bundesrat regelt die Erhebung der Gebühren (Art. 19 MessG).

<sup>36</sup> SR 220

<sup>37</sup> BBI 2009 2659

#### *Art. 16* Abteilungen des Bundes

Wie unter Ziffer 1.4 dargelegt, beträgt der momentane Kostendeckungsgrad etwas weniger als 30 Prozent. Das Institut ist daher zur Erfüllung seiner Aufgaben massgeblich auf Abteilungen des Bundes angewiesen. Sie werden gewährt für die Aufgaben nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a–h und Absätze 3–5.

#### *Art. 17* Drittmittel

Schliesslich finanziert das Institut einen Teil seiner Tätigkeiten aus Drittmitteln. Im Vordergrund stehen Einnahmen aus gewerblichen Leistungen (Art. 25) und Beiträge aus Forschungsprogrammen, an denen das Institut teilnimmt.

#### *Art. 18* Tresorerie

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

#### *Art. 19* Rechnungslegung

Die Rechnungslegung des Instituts 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. 20* Reserven

Aufgrund der Finanzierungs- und Risikosituation des Instituts kann – im Unterschied zum Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) und zur Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA), aber analog dem Schweizerischen Nationalmuseum (SNM) – auf eine Regelung und Pflicht zur Bildung gesetzlicher Reserven verzichtet werden.

Das Institut hat jedoch heute Instrumente und Geräte mit einem Anschaffungswert von 50 Millionen Franken im Einsatz. Um dem Erneuerungsbedürfnis Rechnung zu tragen und entsprechende Investitionsspitzen zu brechen, kann der Bundesrat im Rahmen der Gewinnverwendung auf Antrag des Institutsrats die Bildung besonderer Reserven gestatten.

#### *Art. 21* Steuern

Gemäss Artikel 62d RVOG sind die Eidgenossenschaft sowie ihre Anstalten, Betriebe und unselbstständigen Stiftungen von jeder Besteuerung durch die Kantone befreit. Die Steuerbefreiung erfasst jedoch nur die nichtgewerblichen Dienstleistungen. *Artikel 21* nimmt diese Grundsätze auf.

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

#### *Art. 22*            Liegenschaften

Die Gebäude in Wabern, die das Institut heute nutzt, sind spezifisch für die Aufgaben des Messwesens erbaut und konstruiert worden. Sie enthalten zahlreiche für die besonderen Bedürfnisse des Instituts erstellte Einrichtungen, Räume und Geräte. Für andere Zwecke als für die Bedürfnisse des Instituts ist ein Grossteil dieser Einrichtungen nicht nutzbar und das Institut 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 Museums- und Sammlungsgesetzes vom 12. Juni 2009<sup>38</sup>).

### **5. Abschnitt: Wahrung der Bundesinteressen**

#### *Art. 23*            Strategische Ziele

Der Bundesrat führt das Institut inhaltlich über strategische Ziele, die für vier Jahre festgelegt werden. Über die strategischen Ziele wird der Bundesrat dem Institut gewisse unternehmens- und aufgabenbezogene Vorgaben machen. Die aufgabenbezogenen Vorgaben konkretisieren die gesetzlichen festgelegten Aufgaben (Art. 3). Ausserdem werden die strategischen Ziele auch finanzielle Vorgaben enthalten (anzustrebendes Verhältnis zwischen den Abgeltungen des Bundes, den Gebührenträgen und Drittmitteln; vgl. Art. 14).

In der Vernehmlassung wurde vereinzelt die Befürchtung geäussert, das Institut werde sich nur noch auf finanziell interessante Gebiete konzentrieren und andere vernachlässigen, die finanziell weniger interessant, aber volkswirtschaftlich bedeutend sind. Über die strategischen Ziele kann der Bundesrat sowohl Einfluss auf die Tätigkeitsgebiete als auch auf die organisatorische Erfüllung (Art. 4 Abs. 2) nehmen.

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

#### *Art. 24*            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 Institut 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, Begründung, Änderung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Direktorin oder des Direktors, Wahl der Revisionsstelle, Genehmigung der Personalverordnung und des Anschlussvertrags mit PUBLICA, Genehmigung des Geschäftsberichts sowie Entlastung des Institutsrats.

*Absatz 3* verpflichtet das Institut, 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.

Die Oberaufsicht des Parlaments und der Eidgenössischen Finanzkontrolle bleiben vorbehalten (*Abs. 4*).

## 6. Abschnitt: Gewerbliche Leistungen

### *Art. 25*

Dieser Artikel lehnt sich an die Bestimmung von Artikel 8 des Museums- und Sammlungsgesetzes vom 12. Juni 2009<sup>39</sup> an. Er regelt die gewerblichen Leistungen des Instituts. Die gewerblichen Leistungen sind an die in *Absatz 1* aufgezählten Voraussetzungen geknüpft.

- Es dürfen nur gewerbliche Leistungen erbracht werden, die einen engen Zusammenhang mit den Hauptaufgaben des Instituts haben (*Bst. a*).
- Das Institut darf sich nicht zulasten der Hauptaufgaben zu stark auf die gewerblichen Leistungen konzentrieren. Bestünde diese Gefahr, hätte die Aufsichtsbehörde aufsichtsrechtlich einzuschreiten (*Bst. b*).
- Die gewerblichen Leistungen dürfen keine bedeutenden zusätzlichen sachlichen oder personellen Mittel erfordern (*Bst. c*).

Beispielhaft sind in *Absatz 2* mögliche gewerbliche Leistungen aufgezählt. Das Institut kann insbesondere kostenpflichtige Dienstleistungen im Bereich der Prüfung von Messmitteln (Konformitätsbewertung) und der Kalibrierung in einer Genauigkeit, wie sie normalerweise nicht von Metrologieinstituten angeboten wird, erbringen.

Das Institut muss für seine gewerblichen Leistungen mindestens kostendeckende 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 (*Abs. 3*). Damit lassen sich die Kosten und Erträge der einzelnen Leistungen nachweisen und allfällige Verbilligungen durch Mittel aus der Abgeltung des Bundes und Gebühren feststellen. Zusätzlich wird das Institut bei der Erbringung gewerblicher Leistungen denselben Regeln wie private Anbieterinnen und Anbieter unterstellt (*Abs. 4*). Hierzu gehören namentlich auch die Kriterien, die von Konformitätsbewertungsstellen zu erfüllen sind (Anhang 3 Messmittelverordnung und Art. 18 THG).

<sup>39</sup> SR 432.30



Artikel 25 findet nur auf das Institut Anwendung. Es ist an den Kantonen, analoge Vorschriften für ihre Vollzugsorgane zu erlassen.

## 7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

### *Art. 26* Änderung bisherigen Rechts

Das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005<sup>40</sup> (VGG) wird ergänzt um die Möglichkeit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gegen die Abberufung eines Mitglieds des Institutsrats durch den Bundesrat, die in Artikel 6 Absatz 3 vorgesehen ist. Eine entsprechende Ergänzung für die Direktorin oder den Direktor des Instituts ist nicht nötig, da in diesem Fall die Beschwerde gegen Verfügungen des Bundesrates auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses des Bundespersonals nach Artikel 33 Buchstabe a VGG möglich ist.

Im Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994<sup>41</sup> über das öffentliche Beschaffungswesen wird das Institut in die Liste von Auftraggeberinnen aufgenommen, die diesem Gesetz unterstehen.

### *Art. 27* Übergang von Rechten und Pflichten

*Artikel 27* 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 Institut eigene Rechtspersönlichkeit erlangt (*Abs. 1*). Nach *Absatz 2* wird er die Rechte und Pflichten sowie die Werte, die auf das Institut übergehen, bezeichnen. Hierzu gehört insbesondere auch die Übertragung der allgemeinen und zweckgebundenen FLAG-Reserven nach Artikel 46 FHG<sup>42</sup>. Die Mobilien (namentlich Laborausrüstungen) und Immaterialgüterrechte (z. B. die Marke METAS), die vom Bundesamt für Metrologie genutzt werden, gehen in das Eigentum des Instituts 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 Befreiung von Steuern und Gebühren für den Eintrag in öffentliche Register vorgesehen und *Absatz 6* schliesst die Anwendbarkeit des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003<sup>43</sup> aus.

### *Art. 28* 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 Institut 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. Aufgrund des Arbeitgeberstatus in perso-

40 SR 173.32

41 SR 172.056.1

42 SR 611.0

43 SR 221.301

nalrechtlicher Hinsicht wird der Institutsrat jedoch Entlöhnung, Nebenleistungen und weitere Vertragsbedingungen regeln, wodurch Abweichungen vom heute für die Angestellten des Instituts geltenden Ausführungsrecht zum BPG entstehen können. *Absatz 2* verankert einen Anspruch der Angestellten auf den bisherigen Lohn während eines Jahres.

#### *Art. 29*            Zuständiger Arbeitgeber

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

Das Institut wird als dezentrale Verwaltungseinheit des Bundes künftig nach Artikel 32*b* Absatz 2 BPG als ein eigener vorsorgerechtlicher Arbeitgeber gelten. Es wird daher nach Artikel 32*d* BPG über ein eigenes Vorsorgewerk und damit einen eigenen Anschlussvertrag verfügen.

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

#### *Art. 30*            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, das auch gestaffelt erfolgen kann.

### **3                    Auswirkungen**

#### **3.1                Auswirkungen auf den Bund**

Die Auslagerung der Aufgaben des Messwesens in eine dezentrale Verwaltungseinheit ist Bestandteil der Aufgabenüberprüfung des Bundes. Die damit verbundenen potenziellen Einsparungen belaufen sich im 2. Betriebsjahr auf etwa 1 Million Franken, im Folgejahr auf etwa 1,5 Millionen Franken und ab dem 4. Betriebsjahr auf 2 Millionen Franken. Hinzu kommen bereits beantragte Einsparungen in Höhe von 1,3 Millionen Franken im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2012–2013<sup>44</sup> (KOP 12/13).

Im Hinblick auf das Inkrafttreten des EIMG und damit die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt werden einige Vorkehren zu treffen sein wie die Erstellung der Eröffnungsbilanz, die dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist (Art. 27 Abs. 2), der Abschluss einer Vereinbarung über die Verwaltung der liquiden Mitteln (Art. 18 Abs. 3) und über die Nutzung der Liegenschaften (Art. 22).

In personeller Hinsicht ist vorgesehen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Instituts weiterhin dem BPG unterstehen. Das Institut soll jedoch den Status

<sup>44</sup> BBl 2010 7059

als Arbeitgeber im personalrechtlichen Sinn erhalten (Art. 12 Abs. 2). Das Institut gilt neu als Arbeitgeber im Sinne von Artikel 32b Absatz 2 BPG und muss daher einen eigenen Anschlussvertrag abschliessen, welcher der Mitwirkung des paritätischen Organs bedarf (Art. 32c BPG).

Das zum geltenden Messgesetz 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, und für die Rückführbarkeit ihrer Normale entstehen den Kantonen keine zusätzlichen Kosten.

## **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.

Über die strategischen Ziele nach Artikel 23 EIMG wird der Bundesrat dem Institut entsprechende Vorgaben machen.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>45</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008<sup>46</sup> 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 Vorlage im Zeitpunkt der Erarbeitung der Legislaturplanung noch nicht aufgenommen werden.

<sup>45</sup> BBl 2008 753

<sup>46</sup> BBl 2008 8543

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit**

Die beiden Bundesgesetze stützen sich auf Artikel 125 BV, der dem Bund eine umfassende Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Messwesens überträgt. Das Messgesetz stützt sich zudem auf Artikel 95 Absatz 1 BV, da zahlreiche Regelungen massgebend sind für den Privatrechtsverkehr.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen**

Mit den neuen Gesetzen 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 durch diese Vorlage berührt.

### **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 der Gesetze ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV. Die Erlasse unterstehen dem fakultativen Referendum.

### **5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Inbesondere der Entwurf zum Messgesetz enthält zahlreiche Gesetzesdelegationen, die den Bundesrat innerhalb der vom Gesetz umschriebenen Grenzen zum Erlass von gesetzesergänzendem Ordnungsrecht ermächtigen. Es handelt sich um die Artikel 2 Absatz 2, 3 Absatz 2, 5, 7 Absatz 2, 8 Absatz 2, 9 Absätze 2 und 3, 11, 13 Absatz 3, 14 Absätze 2–4, 15 Absatz 2, 16 Absätze 2 und 3, 18 Absätze 2 und 3, 19 Absätze 2–5 des Entwurfs zum Messgesetz, um Artikel 16a Absatz 2 UWG sowie um die Artikel 1 Absatz 3, 3 Absätze 4 und 5, 4 Absatz 3, 19 Absatz 5 und 27 des Entwurfs zum Bundesgesetz über das Eidgenössische Institut für Metrologie. Die Delegationen werden in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen begründet.