



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Technologie

WIRTSCHAFT.
WACHSTUM.
WOHLSTAND.



Schlaglichter der Wirtschaftspolitik

Monatsbericht November 2013

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft
und Technologie (BMWi)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwi.de

Redaktion

Bundesministerium für Wirtschaft
und Technologie
Redaktionsteam „Schlaglichter der
Wirtschaftspolitik“

Gestaltung und Produktion

PRpetuum GmbH, München

Redaktionsschluss:

25. Oktober 2013

Druck

Bonifatius GmbH, Paderborn

Bildnachweis

Kick Images – Jupiter Images (Titel), ZENTEC/Alexander
Heinrichs (S. 3), Bundesanstalt für Materialforschung und
-prüfung (S. 4), BMWi (S. 5), Sergey Nivens – Fotolia (S. 10),
funniefarm5 – Panthermedia (S. 16), Silvano Rebai –
Fotolia (S. 18), visdia – Fotolia (S. 19 links), f9photos –
Fotolia (S. 19 rechts), red150770 – Fotolia (S. 21), gerenme
gerenme – iStockphoto (S. 22), deepblue4you – iStock-
photo (S. 24), Dark Vectorangel – Fotolia (S. 26), red2000 –
Fotolia (S. 27), DLR/Kayser-Threde (S. 29, 31)

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum
Verkauf bestimmt. Nicht zulässig ist die Verteilung
auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen
der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder
Aufkleben von Informationen oder Werbemitteln.



Das Bundesministerium für Wirtschaft und
Technologie ist mit dem audit berufundfamilie®
für seine familienfreundliche Personalpolitik
ausgezeichnet worden. Das Zertifikat wird von
der berufundfamilie gGmbH, einer Initiative der
Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, verliehen.



Diese und weitere Broschüren erhalten Sie bei:
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Referat Öffentlichkeitsarbeit
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
www.bmwi.de

Zentraler Bestellservice:

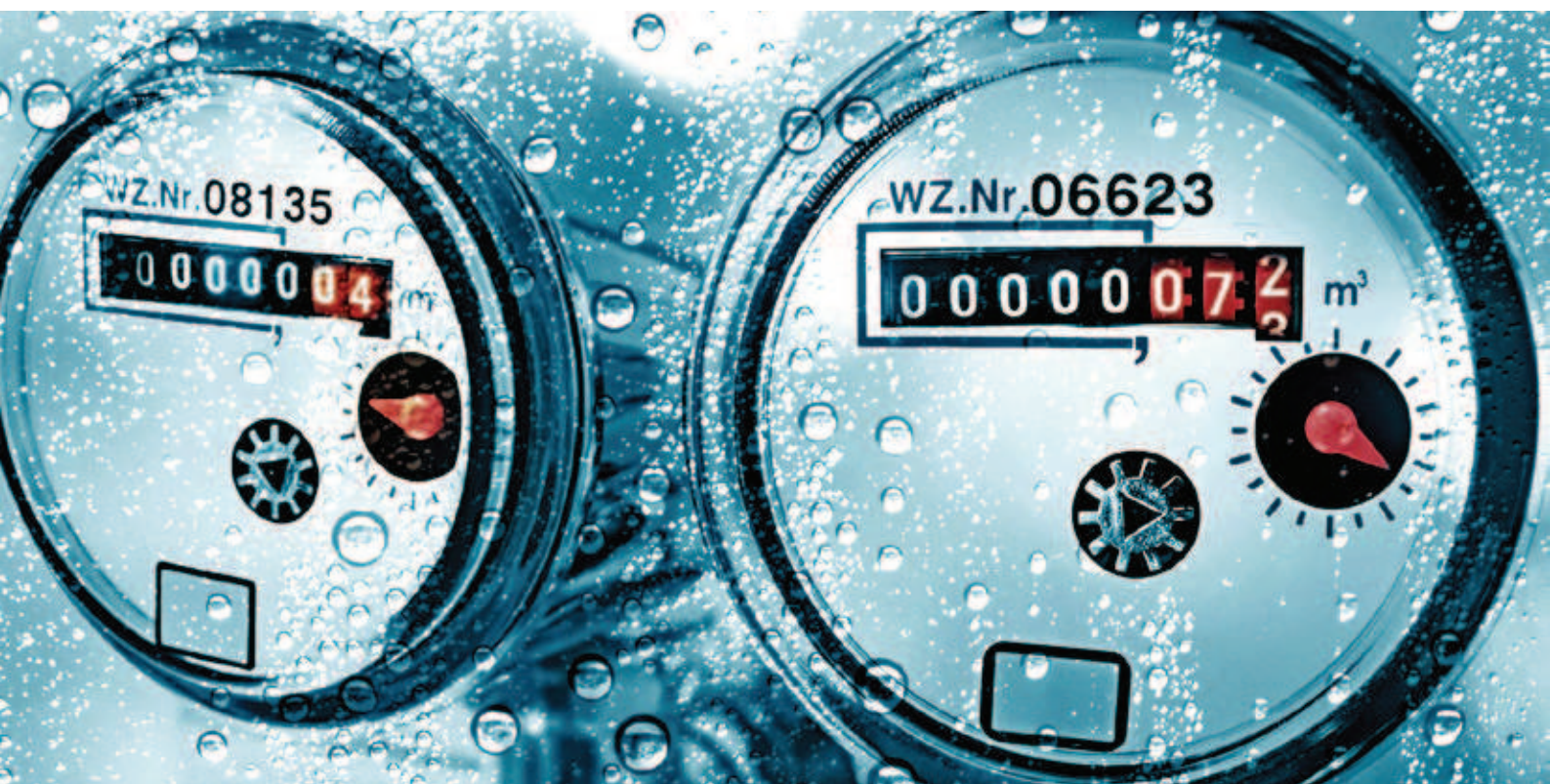
Telefon: 01805 778090
Bestellfax: 01805 778094
(0,14 Euro/Min. aus den Festnetzen und
max. 0,42 Euro/Min. aus den Mobilfunknetzen)

I. Wirtschaftspolitische Themen und Analysen

Im Geschäftsverkehr das richtige Maß

Das neue Mess- und Eichgesetz

Mehr als 100 Millionen eichpflichtige Messgeräte werden in Deutschland genutzt, die meisten davon zum Messen von Energie- und Wasserverbrauch. Marktteilnehmer müssen sich auf die Richtigkeit von Messergebnissen verlassen können, ohne sie selbst überprüfen zu können. Deshalb sind gesetzliche Regelungen im Messwesen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wirtschaftspolitisch notwendig. Erst durch einen breiten, gesetzlich gestützten Konsens über „richtiges Messen“ in der Gesellschaft können auf Messungen beruhende Geschäftsvorgänge – nicht zuletzt auch im internationalen Warenverkehr – problemlos abgewickelt werden.



Das gesetzliche Messwesen trägt maßgeblich zum Funktionieren der deutschen Wirtschaft bei. Der Gebrauch von Messergebnissen gehört ganz selbstverständlich zu unserem Alltag. Mit dem neuen Mess- und Eichgesetz wurde eine langjährige Diskussion zur Neugestaltung des gesetzlichen Messwesens in Deutschland zum erfolgreichen Abschluss gebracht. Damit wurde für alle Beteiligten Planungssicherheit durch einen klaren Rechtsrahmen geschaffen. Das hohe Schutzniveau des Messwesens in Deutschland wird mit dem Gesetz fortgeschrieben und ein ausgewogenes System geschaffen, das sinnvolle Vereinfachungen und Liberalisierungen mit effektiven Regelungen der Überwachung kombiniert. Das neue MessEG tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.¹

Das Messwesen

Das Messwesen schafft eine der Voraussetzungen, um überhaupt qualitativ hochwertige Produkte fertigen zu können. Nur was gemessen werden kann, kann auch in gleicher Güte produziert werden. Ein nationaler wie auch internationaler Warenaustausch ist nur möglich, wenn Einigkeit über die bei der Messung verwendeten Maßeinheiten besteht. Auch das gehört zu den Anliegen des Messwesens.

Grundlegend für jede metrologische Betrachtung ist zunächst die Definition der physikalischen Messgröße. Die bei Messungen zu verwendenden Maße sind nicht

¹ Weitere Informationen unter: <http://bit.ly/Messwesen>

naturgegeben, sondern müssen definiert, dargestellt und allgemein verfügbar gehalten werden. Diese Aufgabe erfüllt in Deutschland die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) als nationales Metrologieinstitut. Metrologie ist die Lehre von den Maßen und Gewichten sowie den Maßsystemen.

Das Messwesen betrachtet aber auch die Geräte und Einrichtungen, die für Messungen verwendet werden. Hier geht es insbesondere darum, eine hohe Messgenauigkeit und Messstabilität zu gewährleisten.

Unterteilen lässt sich das Messwesen hinsichtlich seiner rechtlichen Erfassung in zwei Teile:

1. Das gesetzliche Messwesen setzt hoheitliche Anforderungen an Maßeinheiten, Messmethoden, Messgeräte und Fertigpackungen und gewährleistet so eine angemessene Messrichtigkeit und -beständigkeit.
2. Daneben besteht aber auch ein so genannter nicht geregelter Bereich, in dem es um freiwillige Maßnahmen zur Gewährleistung richtiger Messungen geht. Als wichtiges Beispiel ist hier die Rückführung von Messergebnissen auf ein geeignetes Normal (Kalibrierung) zu nennen. Insbesondere im produzierenden Sektor ist dies von großer Bedeutung, um eine gleichbleibende Produktqualität gewährleisten zu können.

Das gesetzliche Messwesen

Das gesetzliche Messwesen zu regeln ist Aufgabe des Bundes. Der Artikel 73 Absatz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz „für Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung“ zu.

In Deutschland sind die im amtlichen und geschäftlichen Verkehr zu verwendenden physikalischen Einheiten entsprechend dem internationalen Einheitensystem (SI) sowie die Zeit durch das Einheiten- und Zeitgesetz²

und die darauf gestützten Verordnungen festgelegt. Das Gesetz ist zuletzt im Jahr 2008 grundlegend überarbeitet worden.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes erfasst auch das Recht, Vorschriften über Messgeräte und deren Verwendung zu erlassen. Dieser Bereich ist in Deutschland bislang durch das Gesetz über das Mess- und Eichwesen (Eichgesetz)³ sowie durch die Eichordnung⁴ geregelt, wird aber nun grundsätzlich neu strukturiert.

Ab dem 1. Januar 2015 werden grundlegende Neuerungen in Bezug auf Messgeräte und deren Verwendung greifen. Die wesentlichen Bestimmungen des Mess- und Eichgesetzes (MessEG)⁵, werden dann in Kraft treten; das bisherige Eichgesetz wird damit abgelöst. Mit dem neuen Gesetz wurde eine jahrelange Diskussion um eine neue gesetzliche Grundlage nun zu einem erfolgreichen Abschluss geführt und damit Planungssicherheit für alle Beteiligten geschaffen.

Begründung eines gesetzlichen Messwesens

Dass die Anwendung einheitlicher physikalischer Einheiten die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes fördert, zeigt bereits ein Blick in die Geschichte. Der wirtschaftliche Aufschwung im Deutschen Reich des 19. Jahrhunderts wurde nicht zuletzt durch die Vereinheitlichung des Maß- und Einheitenwesens in Deutschland maßgeblich begünstigt. Mit der internationalen Verständigung auf bestimmte Maße in der Meterkonvention von 1875 wurden zudem die Exportchancen deutscher Produkte deutlich verbessert. Eine gesetzliche Regelung, die die einheitliche Anwendung physikalischer Einheiten vorsieht, ist daher aus wirtschaftspolitischer Sicht notwendig und auch aus Verbraucherschutzpolitischer Sicht sinnvoll.

Aber auch die gesetzliche Regelung von Messgeräten und deren Verwendung sowie von Fertigpackungen ist aus wirtschaftspolitischen Gründen geboten.

2 Einheiten- und Zeitgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1985 (BGBl. I S. 408), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2008 (BGBl. I S. 1185).

3 Eichgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1992 (BGBl. I S. 711), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. März 2011 (BGBl. I S. 338).

4 Eichordnung vom 12. August 1988 (BGBl. I S. 1657), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 6. Juni 2011 (BGBl. I S. 1035).

5 Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung des gesetzlichen Messwesens vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2722).

Die Regulierung von Messgeräten und Fertigpackungen betrifft eine Materie, die für den Alltag aller Bürgerinnen und Bürger von erheblicher Bedeutung ist.

Mehr als 100 Millionen eichpflichtige Messgeräte sind in Deutschland im Einsatz. Der Großteil davon wird für geschäftliche Zwecke eingesetzt, insbesondere als Verbrauchsmessgeräte über die Lieferung von Elektrizität, Gas, Wasser oder Wärme. Klassische Messgeräte, mit denen der Endkunde in Kontakt kommt, sind ferner Zähler in Kraftstoffzapfsäulen oder Waagen, z. B. im Lebensmittelbereich. Im Alltag nicht minder bedeutsam für Verbraucherinnen und Verbraucher sind Fertigpackungen, also Verpackungen, die in Abwesenheit des Käufers mit Erzeugnissen verfüllt und verschlossen wurden. Deren Palette ist breit und vielfältig.

Schätzungen gehen davon aus, dass in den Industrieländern etwa vier bis sechs Prozent des Bruttonationaleinkommens durch Messgeräte und damit verbundene Messungen abgerechnet werden. Das ergibt für Deutschland einen Betrag zwischen 104 und 157 Milliarden Euro jährlich. Des Weiteren werden ca. 40 Prozent der Bundessteuern im Wesentlichen durch geeichte Messgeräte erwirtschaftet, das waren 2012 um die 39 Milliarden Euro, hauptsächlich aus der Energiesteuer.

Messgeräte sind in weitem Maße auch im amtlichen Verkehr erforderlich. Beispielhaft erwähnt seien hier amtliche Überwachungsmaßnahmen des öffentlichen Straßenverkehrs (z. B. Geschwindigkeits- oder Alkoholkontrollen), aber auch sonstige amtliche Maßnahmen in den unterschiedlichsten Rechtsbereichen, bei denen auf Messungen zurückgegriffen wird.

Die Gemeinsamkeit all dieser Anwendungen liegt darin, dass der Bezieher einer wirtschaftlichen Leistung oder der Betroffene einer amtlichen Maßnahme das Ergebnis einer Messung nicht ohne weiteres selbst überprüfen kann. Die mithilfe von Messgeräten ermittelten Werte sind für die Betroffenen in aller Regel nicht offenkundig. Die Betroffenen müssen vielmehr auf die Richtigkeit der Messergebnisse vertrauen, ohne diese selbst überprüfen zu können. Das zentrale Anliegen des gesetzlichen Messwesens ist es daher, dieses Vertrauen zu schützen. Nur wenn ein breiter Konsens über „richtiges Messen“ in der Gesellschaft besteht, können Geschäftsvorgänge, die auf Messvorgängen beruhen, problemlos abgewickelt werden und erhalten amtliche Messprozesse die erforderliche



derliche Legitimität. In diesem Zusammenhang leistet ein gesetzliches Messwesen einen nachhaltigen Beitrag zu einem funktionierenden Wirtschaftssystem und einem angemessenen Schutz der Verbraucher.

Notwendiges „Vertrauen“ und „Legitimation“ sind daher die entscheidenden Gründe für eine gesetzliche Regulierung von Messgeräten und Fertigpackungen.

Das neue Mess- und Eichgesetz (MessEG)

Beschränkung auf das Notwendige

Staatliche Regelungen und Beschränkungen haben nur dort ihre Berechtigung, wo sie notwendig sind. Das MessEG setzt dies konsequent um, indem es sich auf die schutzbedürftigen Bereiche konzentriert.

Das MessEG erfasst Messgeräte nur, wenn sie für bestimmte Zwecke eingesetzt werden sollen, nämlich zur Verwendung im geschäftlichen oder amtlichen Verkehr oder für bestimmte Messungen im öffentlichen Interesse. Dies entspricht dem bisherigen Verständnis, ist nun aber bereits in der gesetzlichen Definition des Begriffs des „Messgeräts“ klargestellt. Danach gehört zum gesetzlichen Begriff neben einer Messfunktion eben auch, dass das Gerät „zur Verwendung im geschäftlichen oder amtlichen Verkehr oder zur Durchführung von Messungen im öffentlichen Interesse bestimmt“ ist (§ 3 Nummer 13 Mess- und Eichgesetz). Für Geräte, die anderen Zwecken dienen, besteht keine Notwendigkeit zur Regelung. So fallen beispielsweise Personenwaagen für den privaten Bereich nicht unter den Begriff.

Auch bedarf es nicht für alle Arten von Messgeräten oder alle Verwendungen des gesetzlichen Schutzes.

Das Gesetz sieht deshalb vor, dass die schutzbedürftigen Messgeräte durch eine Rechtsverordnung näher bestimmt werden (§ 4 Absatz 1 MessEG) und dass einzelne Verwendungen, bei denen kein Schutzbedürfnis besteht, von der Anwendung des Gesetzes ausgenommen werden können (§§ 36, 41 Nummer 5 MessEG).

Einheitliche Vorschriften über das Inverkehrbringen

Bislang haben Hersteller, Importeure, Händler und Verwender von Messgeräten unterschiedliche Regelungen zu beachten, je nachdem, ob es sich um ein europäisch harmonisiertes oder ein national geregeltes Messgerät handelt.

Zukünftig gibt es diese Unterschiede nicht mehr. Die Bauartzulassung und Ersteichung von Messgeräten für national geregelte Messgeräte entfällt mit dem neuen Gesetz. Einheitlich für alle Gerätearten wird das europäische Modell der Konformitätsbewertung gelten, das bereits seit vielen Jahren in unterschiedlichen Produktbereichen zum Einsatz kommt und auch im Messwesen seit mehreren Jahren für wichtige Gerätearten gilt.

Das europäische System ist gekennzeichnet durch einen Verzicht auf staatliche Genehmigungsverfahren, verpflichtet die Hersteller aber in vielen Fällen, vor dem Inverkehrbringen eine Bewertung der Übereinstimmung ihrer Produkte mit den gesetzlichen Anforderungen durch eine unabhängige Drittstelle durchführen zu lassen. Zudem sind die konformen Produkte mit einer Kennzeichnung (europäisch: CE-Kennzeichnung) zu versehen, mit der der Hersteller die Übereinstimmung des Produkts mit den gesetzlichen Anforderungen zum Ausdruck bringt.



Die Bereitstellung nur eines Verfahrens vereinfacht die Rechtsanwendung für die Betroffenen und erleichtert damit den Marktzutritt. Es wird davon ausgegangen, dass das einheitliche System auch zu Kostenentlastungen auf Seiten der Wirtschaft führen wird. Diese werden auf 5,7 Millionen Euro jährlich geschätzt.

Verbunden mit dem einheitlichen Weg des Inverkehrbringens können neue Märkte für private Konformitätsbewertungsstellen entstehen. Die vormals ca. 240.000 Geräte, die jährlich einer behördlichen Ersteichung unterlagen, können nun auch von privaten Stellen bewertet werden. Bekannte Konformitätsbewertungsstellen, die in vielen Anwendungsbereichen tätig sind, sind beispielsweise die Technischen Überwachungsvereine. Auf dem Gebiet des gesetzlichen Messwesens ist dies für bestimmte Messgeräte zum Beispiel das VDE-Prüfinstitut.

Die Kompetenz dieser Stellen ist wichtig. Sie muss deshalb in einem Akkreditierungsverfahren nachgewiesen werden (§ 13 Absatz 1 MessEG). Die Akkreditierung ist ein europaweit angelegtes System zum Nachweis der Kompetenz von Konformitätsbewertungsstellen. Die Akkreditierung ist in Deutschland durch das Akkreditierungsstellengesetz⁶ geregelt. Akkreditierungen werden in Deutschland ausschließlich durch die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) erteilt. Die Kompetenz und Integrität der Konformitätsbewertungsstellen wird durch ein umfassendes Sicherungssystem fortlaufend gewährleistet, das unter anderem die Möglichkeit einschließt, einer Stelle im Fall des Versagens das Recht zur Vornahme von Konformitätsbewertungen zu entziehen (§ 22 MessEG).

Mehr Bürgernähe und Kosteneffizienz bei der Eichung

Traditioneller Teil der gesetzlichen Regelungen im Messgerätebereich sind auch Vorschriften, die die Nutzungsphase von Messgeräten betreffen. Der notwendige Schutz endet nicht mit dem Inverkehrbringen von Messgeräten, sondern erfordert auch, deren spätere richtige Handhabung zu gewährleisten. Dazu gehören insbesondere auch Vorschriften über die Überprüfung der Geräte, die Eichung.

6 Akkreditierungsstellengesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2625), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 82 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I 3154).

Die bisherigen Regelungen über die Nacheichung von Messgeräten, also die behördliche Überprüfung von Geräten in periodischen Abständen oder nach Defekten oder Eingriffen, wurden weitgehend aus dem bisherigen Recht übernommen, die bisherigen Zuständigkeiten nicht verändert.

Allerdings ist nunmehr klargestellt, dass ein Messgerät auch nach Ablauf der Eichfrist weiter verwendet werden darf, wenn die Eichung von der Behörde nicht rechtzeitig vorgenommen wird (§ 38 MessEG). Dies dient der Rechtssicherheit der Betroffenen.

Fest steht nun auch, dass bei der Eichung auf vorgelegte aktuelle Prüf- und Untersuchungsergebnisse zurückgegriffen werden kann (§ 37 Absatz 3 Satz 2 MessEG). Möglich ist es zudem, Anträge für mehrere Eichungen in einem Akt zu stellen, auch über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus (§ 40 Absatz 2 MessEG). Diese Maßnahmen werden zu einer Kostenoptimierung für die Betroffenen bei der Eichung beitragen.

Regelermittlungsausschuss – Dynamisierung und Pluralismus bei der Detailausgestaltung

Das Gesetz beschränkt sich an verschiedenen Stellen darauf, Grundsätze festzulegen. Die Ausfüllung dieser Grundsätze wird technischen Regeln überlassen. Solche Regeln gibt es für europäisch geregelte Messgeräte bereits seit langem (so genannte „harmonisierte Normen“ oder „normative Dokumente“). Ihre Fundstellen werden im Amtsblatt der Europäischen Kommission veröffentlicht. Derartige Regeln sind zwar nicht verbindlich. Ihre Beachtung gewährt dem Betroffenen jedoch die Vermutung richtigen Handelns.

Für national geregelte Messgeräte wird nun ein vergleichbarer Mechanismus eingeführt. Hier entsteht der besondere Vertrauensschutz von Regeln dann, wenn sie von dem im Gesetz vorgesehenen Regelermittlungsausschuss als geeignet ermittelt und ihre Fundstellen von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) veröffentlicht werden. Dieser Prozess der Detailausgestaltung ist für die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen geöffnet, denn das Gesetz sieht eine pluralistische Besetzung des Ausschusses ausdrücklich vor (§ 46 Absatz 5 MessEG).

Die Einführung des Regelermittlungsausschusses ermöglicht eine rasche Anpassung an technische Veränderungen. Marktentwicklungen können damit kurzfristig und gezielt unterstützt werden. Er sorgt zugleich für eine schlankere Rechtsetzung, indem technische Detailfragen die Vorschriften nicht überfrachten.

Aufgaben der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB)

Der PTB fällt die Aufgabe einer zentralen Managementstelle für den metrologischen Stand der Technik zur Gewährleistung richtiger Messergebnisse und Messungen zu. Sie betreibt die Geschäftsstelle des Regelermittlungsausschusses (§ 46 Absatz 6 Satz 2 MessEG) und hat die Leitung des Ausschusses der Konformitätsbewertungsstellen inne (§ 19 Absatz 5 Satz 2 MessEG). Der Konformitätsbewertungsstelle bei der PTB wird auch weiterhin eine besondere Rolle zukommen.

Daneben wird sie bisherige bewährte Aufgaben weiterhin ausüben, wie die Begleitung des gesetzlichen Messwesens, die Unterstützung der Normung und Standardisierung in diesem Bereich und die Beratung der zuständigen Landesbehörden (§ 45 MessEG).

Stärkung der behördlichen Instrumente

Die Regelungen für Behörden, die nach Landesrecht für die metrologische Überwachung zuständig sind, wurden neu strukturiert und gestärkt. Die Rechte der Behörden zur Information der Öffentlichkeit wurden ausgebaut, um Warnungen vor fehlerhaften Messgeräten auf gesicherter Grundlage ausgeben zu können. Die Bedeutung der behördlichen Überwachung wurde insgesamt stärker adressiert, indem die zuständigen Behörden Konzepte zur angemessenen Überwachung zu erstellen und zu veröffentlichen haben.

Kontakt: Dr. Norbert Leffler, Dr. Florian Thiel
Referat: Akkreditierung, Messwesen, Fachaufsicht
PTB und BAM