



Zusammenarbeit im Bereich Eichwesen:

Antrag der Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und -direktorenkonferenz ZPDK vom 31. März 2006 zuhanden der Zentralschweizer Regierungen

Erwägungen

Die ZPDK behandelte an ihrer Sitzung vom 31. März 2006 in Stans den Bericht „Zusammenarbeit im Eichwesen – Hauptprojekt“ vom 16. März 2006. Sie nahm zur Kenntnis, dass die Zusammenarbeit im Rahmen der Übergangslösung gut funktioniert und im Vergleich zu 2003 zu einer finanziellen Verbesserung (Einsparungen und Mehreinnahmen) von rund CHF 340'000.-/Jahr führt. Der Leistungskauf mittels Verwaltungsvereinbarung hat sich bewährt.

Bezüglich der zukünftigen Organisation steht die Variante „2 plus“ (je ein Eichwesen für die Kantone LU-OW-NW, UR-SZ und ZG) im Vordergrund. Sie entspricht grösstenteils der Übergangsvariante: Luzern würde das Messwesen gemäss Bundesgesetz ebenfalls in Obwalden und Nidwalden vollziehen, Schwyz würde Uri abdecken und Zug würde wie bis anhin mit einem eigenen Eichamt operieren. Die Nachteile der kleinen Betriebseinheiten (Luzern 360 Stellenprozent, Schwyz 200 Stellenprozent und Zug 100 Stellenprozent) sind zu einem grossen Teil durch eine engere Zusammenarbeit zu mildern, vor allem in folgenden Bereichen: Stellvertretung und gegenseitige Unterstützung bei Arbeitsspitzen, regelmässiger Wissensaustausch, koordinierte Beschaffung und gegenseitiger Austausch von Spezialfahrzeugen, -maschinen und -werkzeugen, Beauftragung einer Person als Kontaktperson der Zentralschweiz zur METAS, gemeinsame Erarbeitung von Vernehmlassungsunterlagen zuhanden der Kantone unter Federführung der Kontaktperson.

Die Variante „2 plus“ weist folgende Vorteile auf:

- Sie entspricht weitgehend der Übergangslösung, die sich bestens bewährt und zu einer massgeblichen finanziellen Verbesserung führt.
- Neuinvestitionen sind nicht notwendig, da die vorhandene Infrastruktur in Luzern, Schwyz und Zug die Bedürfnisse abdeckt. Würde man ein „Zentralschweizer Eichwesen“ (Variante 4) realisieren, müsste in einer unbekanntem Grössenordnung investiert werden.
- Es kann mit der heutigen personellen Konstellation weitergearbeitet werden. Bei einem „Zentralschweizer Eichwesen“ wären die personellen Auswirkungen unklar. Gehälter müssten u. U. nach oben angepasst werden.
- Durch eine enge Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Eichämtern lassen sich Synergien gewinnen bzw. die Nachteile, die die Variante „2 plus“ gegenüber der Variante „Zentralschweizer Eichwesen“ hat, erheblich verringern.
- Bei der Variante „2 plus“ weiss man, was man hat; ganz im Gegensatz zur Variante „Zentralschweizer Eichwesen“, bei der es unbekannte Faktoren (Investitionen, Gehälter) gibt. Nach einigen Jahren Erfahrung mit der Variante „2 plus“ kann es zu einem späteren Zeitpunkt sinnvoll sein, den Zusammenschluss zu einem „Zentralschweizer Eichwesen“ zu prüfen und allenfalls zu realisieren. Dabei sind die Entwicklungen im Umfeld im Auge zu behalten (Entwicklungen in Europa, Umsetzung der bilateralen Abkommen).

Antrag

Auf der Grundlage des Berichtes und der oben aufgeführten Erwägungen beantragt die ZPDK zuhanden der Regierungen der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug:

1. Der Bericht vom 16. März 2006 sei zur Kenntnis zu nehmen.
2. Es sei die Absicht zu bekräftigen, das Eichwesen in der Zentralschweiz wie folgt zu organisieren:
 - Luzern vollziehe per 1. Januar 2007 das Messwesen gemäss Bundesgesetz auch in Obwalden und Nidwalden.
 - Schwyz vollziehe per 1. Januar 2007 das Messwesen gemäss Bundesgesetz auch in Uri.
 - Zug operiere wie bis anhin mit einem eigenen Eichamt.
 - Luzern, Schwyz und Zug arbeiten eng zusammen, um Synergien zu gewinnen.
 - Die ZPDK überwache den Vollzug mit dem Ziel, die Gewinnung von Synergien und die Einleitung von notwendigen Anpassungen sicherzustellen.
3. Die ZPDK sei zu beauftragen, die notwendigen Verwaltungsvereinbarungen zu entwerfen und den Kantonsregierungen bis im Oktober 2006 zur Vernehmlassung zuzustellen.
4. Die Kantonsregierungen melden den Beschluss dem ZRK-Sekretariat bis Ende Mai 2006.



Stans, 16. März 2006

Zusammenarbeit im Bereich

Eichwesen

(Hauptprojekt)

Bericht der Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und -direktorenkonferenz
ZPKD zuhanden der Zentralschweizer Kantonsregierungen

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Einleitung und Grundlagen	4
2.1	Ausgangslage	4
2.2	Auftrag und Projektorganisation	4
2.3	Rechtliche Grundlagen	5
2.4	Voraussichtliche Entwicklungen im Eichwesen	5
3.	Situation des Eichwesens in der Zentralschweiz vor dem Projektstart (2003)	6
4.	Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit im im Rahmen der Übergangslösung	7
5.	Varianten der zukünftigen Organisation	10
5.1	Zwei Grundsatzfragen	10
5.2	Varianten	11
5.3	Beurteilung der Varianten und Empfehlungen	12
5.4	Verwaltungsvereinbarung oder Konkordat	14

Anhang

1. Zusammenfassung

Um die personellen Engpässe im Eichwesen in der Zentralschweiz zu überbrücken, beschlossen die Kantonsregierungen 2004, einander im Rahmen einer Übergangslösung auszuweichen. Luzern eicht derzeit auch in Obwalden und Nidwalden, Schwyz unterstützt Uri. Zug stellte einen Eichmeister an.

Eine Auswertung der ersten Erfahrungen aus der Übergangsphase zeigt, dass

- die in der Zusammenarbeit involvierten Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden aufgrund von Effizienzsteigerungen und Zentralisierungseffekten 2005 insgesamt im Umfang von CHF 340'000.- besser abschneiden als 2003;
- Akzeptanz der ausserkantonalen Eichmeister, Transparenz durch die Verwaltungsvereinbarungen, Teamarbeit, eine zentrale, zeitgemässe Infrastruktur, eine einheitliche Datenbank, ein leistungsfähiges Rechnungswesen und effiziente Arbeitsabläufe zu diesen Win-win-Situationen führen.

Im Hinblick auf eine langfristige Organisation des Eichwesens in der Zentralschweiz sind vor diesem Hintergrund vier Varianten näher betrachtet worden:

- Variante 1:
Status quo (= sechs kantonale Eich-Organisationen)
- Variante 2:
Je ein Eichwesen für die Kantone LU-OW-NW, UR-SZ, ZG (= Übergangslösung)
- Variante 3:
Je ein Eichwesen für die Kantone LU-OW-NW, UR-SZ-ZG
- Variante 4:
Eichwesen Zentralschweiz

Die Arbeitsgruppe lehnt die Variante 1 ab. Zur Umsetzung empfiehlt der eine Teil der Arbeitsgruppe die Variante 2, der andere Teil die Variante 4. Für die Variante 2 spricht, dass mit der gut funktionierenden Übergangslösung bereits erhebliche Verbesserungen erzielt worden sind. Sie bedingt keine Neuinvestitionen. Die Variante 4 könnte eventuell zu weiteren finanziellen Verbesserungen führen, wobei auch Neuinvestitionen zu tätigen und die personellen Auswirkungen unklar wären.

Die ZPDK befürwortet die Umsetzung der Variante „2 plus“. Durch eine enge Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Eichämtern Luzern, Schwyz und Zug lassen sich Synergien gewinnen, bzw. die Nachteile gegenüber dem „Zentralschweizer Eichwesen“ erheblich verringern. Nach einigen Jahren Erfahrung kann es unter Umständen zweckmässig sein, die Variante „Zentralschweizer Eichwesen zu prüfen und eventuell zu realisieren. Die Umfeldentwicklungen im Eichwesen (Entwicklungen in Europa, Umsetzung der bilateralen Abkommen) sind auf jeden Fall laufend zu beobachten.

Der Leistungskauf mittels Verwaltungsvereinbarung hat sich bewährt und ist rechtlich machbar (siehe Abklärung im Anhang 1). Unter der Voraussetzung und solange, dass die vom Bund veranschlagten Gebühren kostendeckend sind, macht es Sinn, dass der Leistungserbringer die fakturierten Gebühren behält und ihm für die nicht gebührenpflichtigen (gemeinwirtschaftlichen) Leistungen im Rahmen eines Kostendaches kostendeckende Stundensätze und Spesen vergütet werden (Übergangslösung Luzern mit Obwalden bzw. Nidwalden).

2. Einleitung und Grundlagen

2.1 Ausgangslage

Der Bund überträgt den Vollzug des Eichwesens weitgehend den Kantonen. Sie bilden dazu Eichämter und Eichkreise und setzen Eichmeister ein. Die Zentralschweizer Kantone organisierten den Vollzug je selbständig. Jeder setzt mindestens einen Eichmeister ein. Teilweise werden ihnen weitere, eich-fremde Aufgaben übertragen, um eine Vollzeitstelle zu schaffen.

Aufgrund personeller Veränderungen in verschiedenen Zentralschweizer Kantonen wurde die Frage einer regionalen Organisation in den Raum gestellt. Kann das Eichwesen unabhängig der Kantonsgrenzen nutzenbringend organisiert werden?

Die Kantonsregierungen hiessen einen Projektanstoß gut, dessen Ziel die Klärung dieser Frage ist. Bis Projekt-Resultate vorliegen wird im Sinne einer Übergangslösung das Eichwesen gemeinsam sichergestellt und die personellen Veränderungen gemeinsam aufgefangen.¹

2.2 Auftrag und Projektorganisation

Der von den Kantonsregierungen gutgeheissene Anstoß verlangt ein Projekt zur langfristigen, regionalen Organisation des Eichwesens mittels gemeinsamer Einrichtung oder Leistungskauf per 2007. Die Projektverantwortung wurde der ZPDK, der Projektvorsitz dem Schwyzer Regierungsrat Alois Christen übertragen. Da in Obwalden und Nidwalden das Eichwesen der Volkswirtschaftsdirektion zugeordnet ist, haben die Regierungsräte Niklaus Bleiker und Gerhard Odermatt für dieses Geschäft ebenfalls Einsitz in der ZPDK.

Die ZPDK setzte zur Bearbeitung des Projektes eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Dr. Othmar Filliger, ZRK-Sekretariat, ein. Diese setzt sich zusammen aus:

- Laura Grüter Bachmann, LU,
- Albert Zopp, UR,
- Markus Reichmuth, SZ,
- Markus Marti, OW,
- Armin Portmann, NW,
- Dr. Urs Henggeler, ZG und
- Dr. Hans-Peter Vaterlaus, METAS.

¹ Vgl. Bericht „Zusammenarbeit im Bereich Eichwesen – Teilprojekt Übergangslösung“ vom 28. Oktober 2004.

2.3 Rechtliche Grundlagen²

Gemäss Bundesverfassung (Art. 125) ist das Messwesen Sache des Bundes. Gestützt auf diese Kompetenz erliess der Bund das Bundesgesetz über das Messwesen (SR 941.20), das u.a. Vorschriften enthält über:

- die in der Schweiz verbindlichen Masseinheiten und die Pflicht zur Verwendung der gesetzlichen Einheiten,
- Messmittel, sowie Mess- und Prüfverfahren,
- die Pflicht, im Handel und Verkehr Mengen und Preis anzugeben,
- die Aufgaben der Kantone und des Bundes.

Auf Verordnungsstufe regelt der Bund die Einzelheiten der Einheiten, der Eichung von Messmitteln sowie der Deklaration von Mengen und Preisen³; die Aufgaben und Kompetenzen sowie Gebühren⁴ und die Regelungen zu Messmitteln, Fehlergrenzen oder Nacheichfristen⁵.

Weitere Einzelheiten über den Aufbau und die messtechnischen Eigenschaften der Messmittel bzw. das Vorgehen bei Sonderfällen oder anzuwendende Prüfverfahren regelt der Bund in Weisungen und Dienstanleitungen.

2.4 Voraussichtliche Entwicklungen im Eichwesen

Aus heutiger Sicht kann festgehalten werden, dass:

- sich zumindest für die nächsten fünf Jahre im Eichwesen keine grossen Veränderungen ergeben werden;
- die in den Eichämtern vorhandene Grundausrüstung den heutigen Anforderungen genügt und nur punktuelle Erweiterungen nötig sein werden;
- es unabdingbar ist, dass ein Eichamt mit einem Eichverwaltungsprogramm arbeitet.

² Vgl. <http://www.metas.ch/de/calib/schutz.html>

³ Sogenannte horizontale Verordnungen: Einheitenverordnung, Eichverordnung, Deklarationsverordnung.

⁴ Sogenannte Organisatorische Verordnungen: Eichämterverordnung, Eichstellenverordnung, Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung, Eichgebührenverordnung, Gebührenverordnung des Bundesamtes für Metrologie und Akkreditierung.

⁵ Sogenannte sektorielle Verordnungen: Messmittelverordnungen wie Längenmessmittel-Verordnung, Wiegegeräte-Verordnung.

3. Situation des Eichwesens in der Zentralschweiz vor dem Projektstart (2003)

Die nachfolgende Tabelle vermittelt einen Überblick über wesentliche Elemente des Eichwesens in der Zentralschweiz zur Zeit des Projektstarts (2003).

	Luzern	Uri	Schwyz	Obwalden	Nidwalden	Zug
Zuständige/s Direktion, Departement	Justiz- und Sicherheitsdepartement	Sicherheitsdirektion	Militär- und Polizeidepartement	Volkswirtschaftsdepartement	Volkswirtschaftsdirektion	Sicherheitsdirektion
Zuständige Dienststelle	Gewerbepolizei (Kapo)	Amt für Strassen- und Schiffsverkehr	Kantonspolizei	Amt für Arbeit	Amt für Arbeit	Eichamt / Departementssekr.
Stellenprozentage Eichmeister 2003	400% ⁶	70%	200%	95%	70%	100%
Übrige Stellenprozentage Eichwesen 2003 ⁷	13%	8%	5%	0%	5%	0%
Eingerichtete Werkstatt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Zusätzliche Geräte	Div. Geräte, die ausgemietet werden		1000 Liter Mensur auf Anhänger			Spezialwaagen
Weitere Tätigkeiten ⁸				Preiskontrolle	Gastgewerbe	
Ausgaben 2003 ⁹	799'000.00 ¹⁰	120'000.00	302'706.35	149'156.00	79'570.15	200'000.00
Gebühreneinnahmen 2003 ¹¹	600'580.00	31'751.90 ¹²	216'561.95	51'021.00	1'318.40 ¹³	119'639.05
Registrierte Messmittel 2003 ¹⁴	10'258	2'239	6'929	2'170	1'149	4'154
Geeichte Messmittel 2003 ¹⁵	7'049	299	2'109	728	308	1'554

⁶ 2003 arbeitete Luzern mit 400, 2004 mit 360 Stellenprozentagen.

⁷ Die übrigen Stellenprozentage Eichwesen beinhalten: Vertretung des Eichwesens nach aussen, Fakturierung (nicht enthalten ist die Führung). In Obwalden und Zug werden diese Tätigkeiten von den Eichmeistern ausgeführt.

⁸ Nicht in den Stellenprozentagen des Eichwesens enthalten.

⁹ Ausgaben gemäss Staatsrechnungen 2003.

¹⁰ Auf der Basis einer Vollkostenrechnung mit internen Leistungsverrechnungen.

¹¹ Einnahmen gemäss Staatsrechnungen 2003. Enthalten sind auch nicht abgabepflichtige Bestandteile (z.B. Spesen oder Mieteinnahmen für Messmittel).

¹² Krankheitsbedingt reduziert. In den Vorjahren und gemäss Budget 2003 rund CHF 50'000.- Gebühreneinnahmen.

¹³ Krankheitsbedingt reduziert. In den Vorjahren und gemäss Budget 2003 rund CHF 20'000.- Gebühreneinnahmen.

¹⁴ Vgl. Jahresbericht des Schweizerischen Eichdienstes 2003, Anhang 1.2. Es ist davon auszugehen, dass in Uri und vor allem in Nidwalden nicht alle Messmittel erfasst sind.

¹⁵ Vgl. Jahresbericht des Schweizerischen Eichdienstes 2003, Anhang 1.2.

4. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit im Rahmen der Übergangslösung

Aufgrund der personellen Situation (krankheitsbedingte Ausfälle von Eichmeistern und sich abzeichnende Pensionierungen) beschlossen die Kantonsregierungen, dass das Eichwesen während einer Übergangszeit für die ganze Region so zu organisieren sei, dass

- der gesetzliche Auftrag in der ganzen Region erfüllt werden könne,
- ohne den Variantenspielraum des Hauptprojekts einzuschränken und
- ohne finanzielle Zusatzbelastung zulasten eines oder mehrerer Kantone.

Die ZPKD beriet an ihrer Sitzung vom 2. September 2004 einen Bericht der Arbeitsgruppe und unterbreitete folgende Vorschläge zuhanden der Kantonsregierungen, die diese an der 75. Zentralschweizer Regierungskonferenz vom 18. November 2004 in Altdorf genehmigten:¹⁶ Schwyz hilft weiterhin in Uri aus, Luzern unterstützt Obwalden und Nidwalden und Zug stellt einen Eichmeister an.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Berichten von Laura Grüter Bachmann, Vorsteherin Gastgewerbe und Gewerbepolizei des Kantons Luzern (Zusammenarbeit zwischen Luzern und Obwalden bzw. Nidwalden), und Markus Reichmuth, Eichmeister Schwyz (Zusammenarbeit zwischen Schwyz und Uri) und fassen diese zusammen.

Erkenntnis 1:

Ein Vergleich der Situation im Eichwesen 2003 mit jener 2005 zeigt, dass alle fünf involvierten Kantone (Luzern, Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden) finanziell von der Zusammenarbeit profitieren, gesamthaft im Umfang von CHF 340'000.-. (Die nachfolgenden Beträge verstehen sich pro Jahr)

- *Luzern*
vermag die Eicharbeit in Ob- und Nidwalden mit den vorhandenen Ressourcen zu bewältigen, kann diese dadurch besser auslasten und erwirtschaftet zusätzliche Erträge von CHF 83'000.- (Gebührenerträge CHF 70'000.-, Erträge DVO und Installationsarbeiten CHF 13'000.-), denen keine zusätzlichen Kosten gegenüberstehen.
- *Uri*
erledigt - im Gegensatz zu Ob- und Nidwalden - einen Teil der Administration (Karteikartensystem) noch selber und erzielt in der Übergangsphase einen Überschuss von CHF 10'000.-. Die bisherigen Nettoaufwendungen betragen CHF 70'000.-¹⁷. Das Einsparungspotential dürfte somit unter Berücksichtigung einer effizienten Administration (d.h. Datenbank und leistungsfähiges Rechnungswesen) mindestens CHF 70'000.- betragen.
- *Schwyz*
wird für seine Dienstleistungen von Uri mit rund CHF 40'000.- entschädigt, entsteht dadurch keine zusätzlichen Kosten und kann seine Arbeit im eigenen Kanton

¹⁶ Vgl. Bericht „Zusammenarbeit im Bereich Eichwesen – Teilprojekt Übergangslösung“ vom 28. Oktober 2004

¹⁷ Die effektiven Nettoaufwendungen im Jahr 2003 betragen rund CHF 89'000.-, wären aber ohne krankheitsbedingten Ausfall des Eichmeisters bei rund CHF 70'000.- gelegen.

ohne Ausfall von Gebührenerträgen erledigen. Das heisst, Schwyz erwirtschaftet netto zusätzlich CHF 40'000.-.

- *Obwalden*
spart aufgrund der Zusammenarbeit beträchtlich: Dem bisherigen Nettoaufwand von CHF 100'000.- (Gesamtaufwand CHF 150'000.- minus Gebührenerträge CHF 50'000.-) stehen neu Nettoaufwendungen von CHF 21'000.- gegenüber, welche neben den an Luzern zu bezahlenden Betrag von CHF 11'000.- auch noch den Mietaufwand für die bisherigen Räumlichkeiten von CHF 10'000.- enthalten. Die Einsparungen betragen somit effektiv CHF 79'000.-. Weil die gemieteten Räume bei einer definitiven Lösung nicht benötigt werden, beträgt das jährliche Sparpotential CHF 89'000.-.
- *Nidwalden*
spart ebenfalls: Während bis anhin Nettoaufwendungen von CHF 60'000.-¹⁸ anfielen, betragen die Aufwendungen für 2005 CHF 2'000.-. Einsparungen: CHF 58'000.-.

Die 2005 anfallenden Mehrerträge und Einsparungen im Überblick (Nettogrössen):

Kanton	Mehrertrag	Einsparung
Luzern	83'000.00	
Uri		70'000.00
Schwyz	40'000.00	
Obwalden		89'000.00
Nidwalden		58'000.00
<i>Zwischentotal</i>	<i>123'000.00</i>	<i>217'000.00</i>
Gesamteffekt	340'000.00	

Der „Zusammenarbeitsergebnis“ ist nicht zuletzt deshalb so gross, weil im Vergleich zum Status quo Kapazitäten einerseits abgebaut und andererseits besser ausgelastet werden.

Weil es von Jahr zu Jahr einen unterschiedlichen Eichturnus gibt, kann der Gesamteffekt von CHF 340'000.- für 2005 nicht jährlich erwartet werden. Die Arbeitsgruppe schätzt, dass der jährliche Effekt (im Vergleich zur Situation 2003) bei mindestens CHF 250'000.- liegt.

Eine detaillierte Auflistung der Einnahmen und Ausgaben aus dem Übergangsjahr 2005 befindet sich im Anhang 2.

¹⁸ Die effektiven Nettoaufwendungen im Jahr 2003 betragen CHF 78'000.-, wären aber ohne krankheitsbedingten Ausfall des Eichmeisters bei rund CHF 60'000.- gelegen.

Erkenntnis 2:

Die Einsparungen und Mehrerträge kommen aufgrund von Effizienzsteigerungen und Zentralisierungseffekten zustande

- In der Administration (Rechnungswesen, einheitliche Datenbank, Serienbriefe) wird professioneller gearbeitet, gewisse Tätigkeiten (Wartung, Verfassen von Vernehmlassungen und Tätigkeitsberichten) lassen sich reduzieren und aufgrund weniger Teilzeitpensen geht der Aus- und Weiterbildungsaufwand pro Eichmeister zurück.
- Es braucht keine Satelliten mit Infrastruktur. Dadurch werden weniger Räume, Messmittel, Einrichtungen und Fahrzeuge benötigt.
- Arbeitsmethoden und Arbeitsphilosophie beeinflussen den Personalaufwand stark.

Erkenntnis 3:

Lehren aus der Übergangsphase: Akzeptanz, Transparenz, Teamarbeit, eine zentrale, zeitgemässe Infrastruktur und effiziente Arbeitsabläufe führen zu Win-win-Situationen

- Die ausserkantonalen Eichmeister sind in Uri, Ob- und Nidwalden akzeptiert worden, was sicher eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit darstellt.
- Der Leistungskauf hat sich als Zusammenarbeitsform bewährt. Die Verwaltungsvereinbarungen schaffen für die kaufenden und die verkaufenden Kantone Transparenz bezüglich Leistung und Abgeltung. Die Leistungserbringer haben eine Leistungserfassung zu führen, nachvollziehbar abzurechnen und regelmässig zu informieren.
- Im Fall der Zusammenarbeit von Luzern mit Obwalden bzw. Nidwalden hat es sich bewährt, dass Luzern die Gebühren fakturiert und - weil sie kostendeckend sind - behalten kann. Nidwalden und Obwalden entschädigen Luzern die nicht gebührenpflichtigen Leistungen und die damit verbundenen Spesen.
- Erst in einem Team werden Stellvertretungen möglich. Gewisse Eichtätigkeiten lassen sich zudem zu zweit besser verrichten.
- Eine zentrale Infrastruktur (Werkstatt, Büro) verursacht einen geringeren Raum- und Materialaufwand und die Apparate und Fahrzeuge lassen sich besser auslasten. Es braucht keine Satelliten im Sinne von dezentraler Infrastruktur. Eine einheitliche Datenbank und ein leistungsfähiges Rechnungswesen sind unumgänglich.
- Der Vergleich zwischen den Kantonen zeigt, dass eine bestimmte Wirkung mit effizienten und weniger effizienten Abläufen erzielt werden kann. Nur eine effiziente Arbeitsweise – sowohl beim Eichen als auch bei den administrativen Tätigkeiten – führt zu Win-win-Situationen. Deren Sicherstellung ist eine permanente Führungsaufgabe.

5. Varianten der zukünftigen Organisation

5.1 Zwei Grundsatzfragen

Bevor Varianten skizziert werden, ergeben sich zunächst Grundsatzfragen. Diese sind den Varianten übergeordnet. Würde man jede Variante nach diesen Fragen differenzieren, würde das zu einer Vielzahl von Untervarianten führen, was der Überblickbarkeit und Verständlichkeit abträglich wäre.

Grundsatzfrage 1: Wahrnehmung des Eichwesens durch Selbständigerwerbende oder durch Unselbständigerwerbende?

Es stellt sich zunächst die Frage, ob die Aufgabe des Eichwesens in der Zentralschweiz in Zukunft durch Selbständigerwerbende (Sportel-System) oder wie bisher durch Unselbständigerwerbende (= Kantonsangestellte) wahrgenommen werden soll oder gar – vergleichbar mit Zürich – ein Mischsystem zu wählen ist.

Die ZPDK und die Arbeitsgruppe sind der Auffassung, dass das Eichwesen in der Zentralschweiz auch in Zukunft durch Kantonsangestellte zu tätigen ist. In der bisherigen Regelung werden folgende Vorteile gesehen:

- **Unabhängigkeit:** Angestellte eines Kantons laufen tendenziell weniger Gefahr, in irgendeine Art von Abhängigkeit zu den zu beaufsichtigenden Organisationen oder zu Geräteherstellern zu geraten. Sie sind nicht auf Nebenerwerbe angewiesen, die zu Interessenkollisionen führen können.
- **Ausgewogenheit:** Dadurch, dass Angestellte eines Kantons nicht gewinnorientiert arbeiten, können sie die Mess- und Prüftätigkeiten ausgewogener vornehmen. Der Druck, die Gebührenerträge zu maximieren, ist im Vergleich zu den selbständigen Eichmeistern viel tiefer. Es ist daher davon auszugehen, dass die gebührenpflichtigen und die nicht gebührenpflichtigen Tätigkeiten eher gleichwertig wahrgenommen werden, was wiederum auf die Gesamtwirkung (Effektivität) einen positiven Einfluss hat.

Grundsatzfrage 2: Eichmeister als Spezialist oder Generalist?

Weiter stellt sich die Frage, ob sich die Eichmeister in der Zentralschweiz spezialisieren (z.B. Spezialist DVO) oder wie bis anhin als Generalisten tätig sein sollen.

Die ZPDK und die Arbeitsgruppe sind der Meinung, dass der Eichmeister auch in Zukunft Generalist sein soll. Folgende Gründe sprechen dafür:

- **Kleingewerbe:** In der mehrheitlich kleingewerblich strukturierten Zentralschweiz führt die Spezialisierung zu keinem Effizienzgewinn, weil in den meisten Betrieben jeweils eine beschränkte Anzahl Messmittel vorhanden ist.
- **Eine Ansprechperson:** Ein Unternehmen erhält nicht „Besuch“ von mehreren Personen aus dem gleichen Amt. Es hat nur eine An-

- sprechperson. Informationsfluss und Verantwortlichkeiten sind dadurch klar geregelt.
- Reiseweg und -kosten: Weil für ein bestimmtes Unternehmen nur ein Eichmeister zuständig ist, können die Reisewege optimiert werden. Wären für ein Unternehmen mehrere (weil spezialisierte) Eichmeister zuständig, dann würde dies zu höheren Reise- und damit auch Gesamtkosten führen, denn Reisezeit ist unproduktive Arbeitszeit.
 - Attraktive Arbeit: Der Eichmeister ist als Generalist stärker gefordert, weil er in unterschiedlichen Gebieten auf dem neuesten Stand der technischen Entwicklung bleiben muss. Dies erhöht die Attraktivität des Berufes.

5.2 Varianten

Aufgrund der Kombinatorik kommt eine Vielzahl an geometrischen Varianten in Frage. Die Arbeitsgruppe sieht vier Varianten im Vordergrund. Die Varianten mit Zusammenarbeit (Varianten 2 bis 4) basieren aufgrund der Erfahrungen aus der Übergangsphase auf dem Leistungskauf.

Variante 1: Status quo

Status quo heisst: Jeder Kanton organisiert das Eichwesen wie bis anhin selbstständig (rein kantonale Lösung). Es besteht weder eine vertragliche noch eine institutionalisierte Zusammenarbeit.

Variante 2: Je ein Eichwesen für die Kantone LU-OW-NW, UR-SZ, ZG

Diese Variante entspricht der Übergangslösung. Obwalden und Nidwalden kaufen die Leistungen in Luzern und Uri in Schwyz ein, während Zug das Eichwesen wie bis anhin alleine betreibt.

Variante 3: Je ein Eichwesen für die Kantone LU-OW-NW, UR-SZ-ZG

Die Variante 3 unterscheidet sich von der Variante 2 dadurch, dass Zug die Leistungen wie Uri in Schwyz bezieht.

Variante 4: Eichwesen Zentralschweiz

Fünf Zentralschweizer Kantone bestellen die Leistungen beim leistungserbringenden Kanton. Im Moment ist noch offen, wer der leistungserbringende Kanton und wo der Standort mit Infrastruktur (Werkstatt, Büro) sein könnte.

5.3 Beurteilung der Varianten und Empfehlungen

Die relativen Vor- und Nachteile der vier Varianten basieren auf den Erkenntnissen aus der Übergangsphase. Bei den Varianten 2 bis 4 wird von folgenden Parametern ausgegangen, die aufgrund der Erfahrungen aus der Übergangsphase Voraussetzungen für eine effiziente Zusammenarbeit sind:

- einheitliche Philosophie (Wirkungsorientierung),
- effiziente Arbeitsweise,
- einheitliche Datenbank,
- leistungsfähiges Rechnungswesen,
- zentrale, zeitgemässe Infrastruktur (Werkstatt, Büro).

Beurteilung der Variante Status quo (Variante 1)

- Im Status quo führt jeder Kanton die Eicharbeiten selbstständig aus.
- In Zukunft können im Rahmen dieser Variante im Vergleich zur Situation im Jahr 2003 Effizienzsteigerungen erzielt werden, deren Umfang letztlich aber stark von der Bereitschaft und der Fähigkeit der betroffenen Personen abhängt und deren Realisierung aufgrund der folglich sehr kleinen Pensen (ca. 10 bis 20 Stellenprozent) in Uri, Ob- und Nidwalden erheblich erschwert würde. Die Ineffizienz lässt sich nur zum Teil beheben.
- Es lassen sich keine Zentralisierungseffekte gewinnen.
- Der Status quo ist für alle Beteiligten die teuerste Lösung.

Beurteilung der Variante LU-OW-NW, UR-SZ, ZG (Variante 2, Übergangsphase)

- Luzern, Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden profitieren finanziell von der Zusammenarbeit im Vergleich zur Situation 2003 gesamthaft in der Grössenordnung von rund CHF 340'000.-.
- Die Erfahrungen zeigen, dass sich diese Zusammenarbeit bisher gut bewährt hat.

Beurteilung der Variante LU-OW-NW, UR-SZ-ZG (Variante 3)

- Es gibt in der Zentralschweiz zwei nahezu gleich grosse Eichteams (LU-OW-NW und UR-SZ-ZG).
- Bei dieser Variante würde man davon ausgehen, dass zusätzlich auch Zug sowohl von Zentralisierungseffekten als auch von Effizienzsteigerungen profitiert, allerdings in einem geringen Umfang, weil Zug aufgrund seiner Grösse einen Eichmeister auslasten kann.

Beurteilung der Variante Eichwesen Zentralschweiz (Variante 4)

- Bei der Variante 4 können im Vergleich zu den Varianten 2 und 3 zusätzliche Effizienzsteigerungen erwartet werden.
- Sie bedingt aber Neuinvestitionen in die Infrastruktur. Deren Umfang hängt davon ab, inwieweit auf vorhandene Infrastrukturen zurückgegriffen werden kann.

- Den zusätzlichen Zentralisierungseffekten steht ein grösserer Koordinationsaufwand gegenüber.
- Unter dem Strich könnte die Variante 4 aus finanzieller Sicht eher besser abschneiden als die Varianten 2 und 3.

Empfehlung der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe lehnt die Variante 1 ab. Die Empfehlungen sehen wie folgt aus:

- Variante 2: - Markus Reichmuth, SZ
 - Urs Henggeler, ZG
- Variante 4: - Laura Grüter Bachmann, LU
 - Albert Zopp, UR
 - Markus Marti, OW
 - Armin Portmann, NW
 - Hans-Peter Vaterlaus, METAS

Empfehlung der ZPDK

Weil sich die Übergangsvariante bewährt hat und weil Zug aufgrund seiner Grösse einen Eichmeister auslasten kann, favorisiert die ZPDK die Variante „2 plus“. Diese Variante schneidet im Vergleich zum Status quo (Variante 1) finanziell wesentlich besser ab. Die Nachteile von drei kleinen Betrieben (Luzern 360 Stellenprozente, Schwyz 200 Stellenprozente, Zug 100 Stellenprozente) können durch eine enge Zusammenarbeit und Koordination weitgehend kompensiert werden. Folgende Bereiche stehen dabei im Zentrum:

- Stellvertretung und gegenseitige Unterstützung bei Arbeitsspitzen,
- regelmässiger Wissensaustausch,
- koordinierte Beschaffung und gegenseitiger Austausch von Spezialfahrzeugen, -maschinen und -werkzeug,
- Beauftragung einer Person als Kontaktperson der Zentralschweiz zur METAS,
- Gemeinsame Erarbeitung von Vernehmlassungsunterlagen zuhanden der Kantone unter Federführung der Kontaktperson.

Würde man ein „Zentralschweizer Eichwesen“ (Variante 4) realisieren, wären Neuinvestitionen notwendig und eher höhere Gehälter zu gewärtigen. Bei der Variante „2 plus“ kann mit der vorhandenen Infrastruktur gearbeitet werden. Die wesentlichen Parameter sind bekannt. Deshalb spricht sich die ZPDK für diese Variante aus. Wenn nach einer gewissen Zeit erste Erfahrungen vorliegen, kann es unter Umständen Sinn machen, ein „Zentralschweizer Eichwesen“ zu prüfen und allenfalls zu realisieren. Wichtig ist, dass die Umfeldentwicklungen (Entwicklungen in Europa, Umsetzung der bilateralen Abkommen) laufend beobachtet werden.

5.4 Verwaltungsvereinbarung oder Konkordat

Rechtliche Überlegungen

Die ZPKD vom 5. September 2005 beauftragte das ZRK-Sekretariat abzuklären, ob die Varianten 2 bis 4 aus rechtlicher Sicht auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung umgesetzt werden können oder ob es eines Konkordates bedarf. Vital Zehnder nahm die Abklärungen vor und verfasste den „Bericht über die Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Bereich des Messwesens aus rechtlicher Sicht“ vom 12. Oktober 2005 (siehe Anhang). Nachfolgend finden sich die Schlussfolgerungen:

Jede Variante ist mittels regierungsrätlicher Verwaltungsvereinbarung machbar.¹⁹ Mit einer Verwaltungsvereinbarung kann kein Recht gesetzt werden (ausser die Regierungen verfügen innerkantonal über die entsprechenden Kompetenzen). Das heisst namentlich:

- der zuständige Eichmeister hat verschiedenes Verfahrensrecht anzuwenden (er hat nach Luzerner, Obwaldner, Nidwaldner etc. Recht zu verfügen);
- die Rechtspflege verbleibt bei jedem Kanton (die Verfügungen des Eichmeisters sind bei der für den „Kunden“ zuständigen Behörde anzufechten);
- der zuständige Eichmeister unterliegt unterschiedlichem Haftungsrecht (es haftet jeder Kanton gemäss seinem Recht für Handlungen des „auswärtigen“ Eichmeisters);
- die Aufsicht über das Eichwesen ist nach wie vor kantonal auszuüben.

Will man sich hingegen „ganz“ von den Aufgaben und Befugnissen der Kantone im Messwesen gemäss Bundesrecht „befreien“, hat dies mittels rechtsetzendem Vertrag zu geschehen und zwar in allen Varianten 2 bis 4.

D.h., mittels Verwaltungsvereinbarung wird ausschliesslich die Arbeitsleistung des ausserkantonalen Eichmeisters eingekauft. Mittels rechtsetzendem Vertrag könnte die Aufgabenerfüllung als solche übertragen werden.

Leistungskauf mittels Verwaltungsvereinbarung: Verbleibende Aufgaben beim einkaufenden Kanton

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Leistungskauf mittels Verwaltungsvereinbarung mussten gemäss Laura Grüter Bachmann, Vorsteherin Gastgewerbe und Gewerbepolizei des Kantons Luzern, die einkaufenden Kantone Obwalden und Nidwalden folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Kontrolle des halbjährlichen Tätigkeitsbereichs,
- halbjährliche Bezahlung der Rechnung für die im Zusammenhang mit den nicht-gebührenpflichtigen Tätigkeiten stehenden Aufwendungen (gestützt auf den Tätigkeitsbericht),
- Stellungnahme zu zwei Vernehmlassungen zuhanden des METAS über vorgesehene Verordnungsänderungen auf der Grundlage der von Luzern zur Verfügung gestellten Antwort.

¹⁹ Zu bedenken ist der Sonderfall Schwyz. Gemäss KV ist der Eichmeister von der Regierung zu wählen.

Formelle und begründete Verfügungen sowie Strafanzeigen waren keine zu erstellen. Diese seien im Übrigen sehr selten (alle zwei Jahre ein Fall), die zudem durch den zuständigen Eichmeister fertig vorbereitet werden können. Ebenfalls gab es auch keinen Haftungsfall (in Luzern gab es mindestens in den letzten sieben Jahren keinen Haftungsfall).



Bericht
über die Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Bereich des Messwesens aus rechtlicher Sicht

Verfasst durch Vital Zehnder
Stans, 10. November 2005

Inhaltsverzeichnis:

1.	Ausgangslage	2
2.	Vorabklärungen	2
3.	Erkenntnisse aus der Übergangslösung	2
4.	Neuerungen im Bereich der EichämterV	4
4.1.	Geltende EichämterV	4
4.2.	Revision EichämterV	4
4.3.	Allgemeine Bemerkung	4
5.	Kantonales Recht	5
5.1.	Allgemeines	5
5.2.	Zusammenarbeit und Abschlusskompetenz	5
6.	Fazit	6
6.1.	Zulässigkeit der Zusammenarbeit	6
6.2.	Formen der Zusammenarbeit	7
6.3.	Abschlusskompetenz	7
6.3.1.	Abschluss durch die Kantonsregierungen	7
6.3.2.	Abschluss durch das Parlament / das Volk	8
6.4.	Ergebnis	8
7.	Bezug zu den diskutierten Varianten	8
7.1.	Vier Varianten	8
7.2.	Beurteilung der Varianten	9
7.2.1.	Grundsatz	9
7.2.2.	Aber	9
7.2.3.	Bemerkung zur Übergangslösung LU – OW / NW	9
8.	Exkurs: Blick auf die weitere Praxis: Interkantonaler Zivilstandskreis	10

1. Ausgangslage

Im Herbst 2003 wurde ein Projekt Eichwesen gestartet mit dem Ziel, Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Bereich Eichwesen zu prüfen. Aufgrund bevorstehender personeller Veränderungen in mehreren Kantonen wurde das Projekt zweigeteilt: In einem dringlichen Teil wurde eine Übergangslösung geschaffen, um das Eichwesen in der Zentralschweiz über alle sechs Kantone hinweg sicherzustellen, ohne die zukünftige Organisation zu präjudizieren. In einem zweiten Teil- bzw. dem Hauptprojekt wurden / werden die Möglichkeiten einer langfristigen regionalen Zusammenarbeit geprüft.

Die Übergangslösung ist zwischenzeitlich implementiert (vgl. Ziffer 3). Für das Hauptprojekt, für das vier Varianten im Zentrum stehen, hat die projektverantwortliche ZPDK das ZRK-Sekretariat beauftragt, die rechtliche Machbarkeit zu klären, so namentlich die Abschlusskompetenz bzw. die Frage, ob eine Verwaltungsvereinbarung oder ein rechtsetzender Vertrag abzuschliessen ist.

2. Vorabklärungen

Bereits für das Teilprojekt „Übergangslösungen“ hat das ZRK-Sekretariat rechtliche Abklärungen getroffen (Anhang 3 zum Bericht vom 27.8.2004). Die darin formulierten Erwägungen wurden von Metas gestützt.

Zusammenfassend wurde festgehalten wurde:

- Im Prinzip ist ein Eichmeister fast ausschliesslich hoheitlich tätig (Eichen, Nachschau, Marktüberwachung etc.). Er ist dabei an sein Eichamt bzw. seinen Eichkreis gebunden.
- Die „Kunden“ des Eichmeisters sind nicht an die Eichkreise gebunden. Sie können ihre Waagen etc. von irgend einem Eichmeister eichen lassen. Ein von einem Eichmeister geeichtes Instrument ist in der gesamten Schweiz (und Lichtenstein) gültig und muss überall anerkannt werden.
- Mit Ermächtigung seiner Aufsichtsbehörde sowie der Ermächtigung des Kantons, wo er tätig sein soll, kann ein Eichmeister auch ausserhalb seines Eichkreises tätig sein (Art. 6 Abs. 2 EichämterV).
- Einem „auswärtigen“ Eichmeister können einzelne Aufgaben des Eichwesens (z.B. nur Abgasmessgeräte) oder aber auch die gesamten Aufgaben übertragen werden.
- Unklar ist, ob der „auswärtige“ Eichmeister seine eigenen Hoheitszeichen verwendet oder jene des auftraggebenden Kantons.
- Zusammenfassend wurde sowohl der gezielte Leistungs(ein)kauf als auch die Abtretung des Eichwesens an einen anderen Kanton für zulässig betrachtet.

3. Erkenntnisse aus der Übergangslösung

Für die Übergangsphase wurden zwei verschiedene Lösungen gewählt:

A. Abtretung der Aufgaben durch OW und NW an LU

Die Kantone OW und NW haben je mit dem Kanton LU eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Diese regelt die Übertragung der Erfüllung von Aufgaben, für die gemäss Bundesgesetzgebung über das Messwesen die Kantone zuständig sind, sowie die Abgeltung der übertragenen Aufgabenerfüllung (Art. 1 Abs. 1

Messwesen-Vereinbarung). So erbringt LU als Leistungserbringer je für OW und NW als Leistungskäufer die von einem kantonalen Eichamt gemäss Bundesgesetzgebung zu erfüllenden Aufgaben. Die Leistungen bestehen aus gebührenpflichtigen und nicht-gebührenpflichtigen Tätigkeiten (wie Deklarationskontrolle und Marktaufsicht, Auskünfte und Beratungen). Die Gebührenpflicht wird durch die Bundesgesetzgebung definiert (Art. 3 Messwesen-Vereinbarung).

In der Vereinbarung ermächtigen die Leistungskäufer LU bzw. deren Eichmeister bezugnehmend auf Art. 6 Abs. 2 EichämterV ausdrücklich zur Ausübung von Amtshandlungen auf ihrem Gebiete. Sie stellen dem Eichmeister eine Bescheinigung aus, die dieser bei Ausübung seiner Tätigkeit immer auf sich zu tragen hat (Art. 6 Messwesen-Vereinbarung).

Die Vereinbarung hält ausdrücklich fest, dass die Eichmeister LU bei der Ausübung der übertragenen Tätigkeiten die Hoheitszeichen OW bzw. NW verwenden (Art. 6 Abs. 3 Messwesen-Vereinbarung). Ebenso richtet sich die Rechtspflege und die Haftung nach dem Recht der Leistungskäuferkantone.

Die Abgeltung ist derart geregelt, dass die Gebühreneinnahmen LU zukommen und OW und NW Luzern für die bestellten nicht-gebührenpflichtigen Tätigkeiten mit Fr. 85.-/h und 90 Rp./Fahrkm entschädigen.

Die Vereinbarung wurde von den Kantonsregierungen abgeschlossen.

Der Kanton Obwalden hat zur Umsetzung der Lösung seine Ausführungsbestimmungen zum BG über das Messwesen revidiert (GDB 952.111, vom 21.12.2004). Darin wird ausdrücklich festgehalten, dass die Erfüllung der Aufgaben, für welche gemäss der Bundesgesetzgebung über das Messwesen und der eidgenössischen Deklarationsverordnung die Kantone zuständig sind, mit Verwaltungsvereinbarung dem Kanton Luzern übertragen wird (Art. 1 Ausführungsbestimmung).

B. Leistungskauf des Kantons UR beim Kanton SZ

Mit RRB vom 14.6.2005 hat der Regierungsrat SZ den Vorsteher des MPD ermächtigt, dem Eichamt UR während der Zeit vom 1.6.05 bis 31.12.06 einen Schwyzer Eichmeister für rund 800 Stunden gegen Entschädigung zur Verfügung zu stellen. Die Entschädigung beläuft sich auf Fr. 85.-/h und Fr. 1.-/Fahrkm. Die Gebühren werden durch UR erhoben.

Das Eichamt UR wird somit weiterhin als eigenes Amt des Kantons Uri durch UR geführt, ist personell aber mit einem Eichmeister SZ dotiert.

C. Gutheissung der Lösungen durch den Bund

Der Bund ist seit Anbeginn in das Zentralschweizer Projekt Eichwesen einbezogen und in der Projektgruppe vertreten. Er hat Kenntnis von den für den Übergang gewählten Lösungen und nie Einsprache erhoben. Mithin können sie (aus Sicht des Bundesrechts) als genehmigt betrachtet werden.

OW hat seine Ausführungsbestimmungen, welche die Übertragung auf LU vorsehen, dem Bund zur Genehmigung unterbreitet (Art. 1 EichämterV). Die Genehmigung wurde vom EJPD am 28.2.2005 ausgesprochen.

4. Neuerungen im Bereich der EichämterV

4.1. Geltende EichämterV

Die geltende EichämterV vom 25.6.1980 (SR 941.292), welche die Aufgaben und Befugnisse der Kantone im Messwesen regelt, hält ausdrücklich fest, dass

- a) benachbarte Kantone gemeinsam ein Eichamt betreiben können (Art. 2 Abs. 2) und
- b) ein Eichmeister mit entsprechender Bewilligung auch ausserhalb seines zugewiesenen Eichkreises tätig sein kann (Art. 6 Abs. 2).

Der Bund schafft damit die Grundlage, dass die Kantone sowohl institutionalisiert zusammenarbeiten können, als auch Aufgaben einzelfallweise übertragen, bzw. einen auswärtigen Eichmeister beiziehen können.

4.2. Revision EichämterV

Die bestehende EichämterV wird gegenwärtig totalrevidiert. Ein Ziel der neuen Verordnung liegt in der weitergehenden Regelung und Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit (vgl. Überarbeiteten erläuternden Bericht zur Verordnung über die Aufgaben und Befugnisse der Kantone im Messwesen sowie Verordnungsentwurf vom August 2005). Die Kantone haben weiterhin mit Genehmigung des EJPD die Eichkreise zu bezeichnen und haben die Eichämter sowie Eichmeister zu bezeichnen. In allen Fällen wird ausdrücklich auf die Möglichkeit der Zusammenarbeit hingewiesen, damit Synergien vermehrt genutzt werden (Art. 4 Entwurf EichämterV¹).

4.3. Allgemeine Bemerkung

Der Bund sieht die interkantonale Zusammenarbeit ausdrücklich vor und will sie neu noch fördern. Er schafft aber nur die Grundlage, dass die Kantone zusammenarbeiten dürfen. Materiell ist die Zusammenarbeit damit noch nicht geregelt und an den innerkantonalen Kompetenzvorschriften ändert sich nichts. Der Bundesgesetzgeber hält nicht etwa fest, die Regierungen seien ermächtigt, das Eichwesen interkantonale zu regeln (wie er das z.B. bei der Autobahnpolizei in Art. 57a SVG getan hat) und er sagt nicht, wie die Zusammenarbeit zu organisieren ist. Für die im Projekt interessierende Frage, wie die Zusammenarbeit zu organisieren und rechtlich zu verwirklichen ist, hält das Bundesrecht keine Antworten bereit.

¹ Entwurf Eichämter V vom August 2005, Art. 4:

Art. 4 Organisation des Vollzugs

¹ Die Kantone bestimmen die zuständige kantonale Behörde für die Aufsicht über das Messwesen (Aufsichtsbehörde).

² Die Kantone bestimmen mit Genehmigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements **und allenfalls zusammen mit anderen Kantonen** territoriale Zuständigkeitsgebiete (Eichkreise).

³ Die Kantone organisieren den Vollzug. Für die Aufgaben nach Artikel 7 bestimmen sie, **gegebenenfalls zusammen mit anderen Kantonen**, die Fachstelle (Eichamt) und die Eichmeister und Eichmeisterinnen.

⁴ Die zuständigen kantonalen Behörden bestimmen die Verantwortlichkeiten der Eichmeister und Eichmeisterinnen und regeln die Stellvertretung.

⁵ Die Aufsichtsbehörden sorgen für die Zusammenarbeit mit anderen betroffenen Behörden des Kantons oder anderer Kantone, namentlich mit der Motorfahrzeugkontrolle, der Verkehrspolizei oder dem Handelsregisteramt.

5. Kantonales Recht

5.1. Allgemeines

Es kann nicht Gegenstand dieser Übersicht sein, das kantonale Staatsrecht betreffend der Zusammenarbeitsmöglichkeiten umfassend wieder zu geben. Letztlich müssen die beabsichtigten Zusammenarbeitsformen kantonal überprüft werden, wobei festzuhalten ist, dass (rechtmässig zustande gekommenes) interkantonales Recht kantonalem Recht vorgeht (Art. 48 Abs. 5 BV, noch nicht in Kraft).

Konkret zur Frage des Eichwesens folgende Anmerkungen:

- In allen Kantonen ausser NW hat der Regierungsrat in eigener Kompetenz Vollziehungsbestimmungen zum Bundesrecht über das Messwesen erlassen. In NW erfolgte dies durch den Landrat (allerdings hat auch in NW der Regierungsrat die Kompetenz, Einführungsbestimmungen zum Bundesrecht zu erlassen, sofern diese allein Verfahren und Zuständigkeiten regeln (Art. 64 KV NW). Gestützt auf eine analoge Norm hat der Regierungsrat OW seine Ausführungsbestimmungen erlassen (Art. 75 KV OW)).
- Es kann daher festgehalten werden, dass die Organisation des Messwesens, d.h. der Erlass von Vollzugsbestimmungen zum Bundesrecht in allen Kantonen Sache der Regierungen ist und sie ohne weiteres ihre eigenen Erlasse abändern und „zusammenarbeitsfähig“ machen können.
- Eine ein bisschen spezielle Regelung kennt allerdings SZ: Seine Verfassung hält ausdrücklich fest, dass der Regierungsrat u.a. den Eichmeister zu wählen hat (§ 57 KV SZ). Dies setzt der Zusammenarbeit unweigerlich gewisse Grenzen; muss zumindest bei jeder Lösung berücksichtigt werden (auch wenn der Abschluss verfassungsändernder Verträge nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist).

5.2. Zusammenarbeit und Abschlusskompetenz

Kein Kanton schliesst die Zusammenarbeit im Messwesen aus. Die zu beantwortende Frage ist aber vor allem, wer zuständig ist, diese Zusammenarbeit zu vereinbaren, ob dies mittels Verwaltungsvereinbarung oder rechtsetzender Vertrag zu erfolgen hat.

Grundsatz: Die Kantonsregierungen sind befugt, in ihrem Aufgabenbereich interkantonale Vereinbarungen abzuschliessen. Sie können aber nichts vereinbaren, das zu regeln sie nicht auch innerkantonal befugt wären. Die Regierungen können daher nur Verwaltungsvereinbarungen, welche die einfache Rechtsanwendung betreffen und die interne Kompetenzverteilung des kantonalen öffentlichen Rechts beachten, selbstständig abschliessen. Ausgeschlossen ist der regierungsrätliche Abschluss rechtsetzender Verträge, ausser die Regierungen können sich auf eine entsprechende Delegationsnorm stützen.

Bei der interkantonalen Organisation des Messwesens, das weitgehend hoheitliche Tätigkeiten beinhaltet, stellt sich rasch einmal die Frage, wo die Grenze zwischen reiner Rechtsanwendung und der Rechtsetzung liegt. Wenn der Eichmeister auf Eichung oder Nachschau ist, wendet er eidgenössisches Recht an. Seine Verfügungen erfolgen gemäss kantonalem Verwaltungsverfahrenrecht und unterliegen der kantonalen Rechtspflege. Gebühren erhebt er gemäss kantonaler Gebührenordnung und für schädigende Hand-

lungen haftet der Kanton gemäss seinem Verantwortlichkeitsrecht. Über all die Tätigkeiten des Eichmeisters übt der Kanton die Aufsicht auf.

Soll die Zusammenarbeit in einer regierungsrätlichen Verwaltungsvereinbarung organisiert werden, muss sicher gestellt werden können, dass diese Rechtsgrundlagen unverändert bleiben. Mit der Vereinbarung darf kein neues Recht geschaffen werden, ausser die Regierung verfügt über die notwendige Kompetenz.

Das heisst konkret: In jeder Zusammenarbeits-Organisation mittels Verwaltungsvereinbarung wird der Eichmeister

- zwingend für mehrere Eichkreise tätig sein, da mittels Vereinbarung keine interkantonalen Eichkreise geschaffen werden können. Die Schaffung eines Eichkreises Zentralschweiz, bzw. eines interkantonalen Eichamtes würde Rechtsetzung darstellen.
- in jedem Kanton je den kantonalen Gebührentarif anwenden müssen, ausser die Regierung sei kantonal ermächtigt, die Gebührenordnungen festzulegen. In diesem Fall kann sie in der Vereinbarung auch festhalten, dass z.B. im Kanton NW der Eichmeister LU den Gebührentarif LU anwenden kann (was in casu so vereinbart wurde);
- in jedem Kanton dessen eigenes Verfahrensrecht anwenden müssen. Die Regierungen können in der Vereinbarung nicht festhalten, es gelte für den ganzen Raum das Verfahrensrecht eines Kantons. Die Regierung würde damit (Verfahrens-)Recht setzen, wozu sie ohne ausdrückliche Kompetenzdelegation nicht befugt ist;
- seine Verfügungen mit der Rechtsmittelbelehrung desjenigen Kantons versehen müssen, für den er gerade tätig war. Stellt z.B. der Luzerner Eichmeister bei der Nachschau in NW Mängel fest, hat er gemäss Nidwaldner Recht zu verfügen und die Verfügung ist in NW anzufechten;
- immer nach dem Recht desjenigen Kantons haften, für den er gerade das Messwesen ausübt. Vereinbaren die Kantone, die Haftung des Eichmeisters richte sich immer nach demselben Recht, setzen sie Recht, was ohne entsprechende Kompetenznorm nicht rechtens ist.

6. Fazit

6.1. Zulässigkeit der Zusammenarbeit

Kein Kanton kennt ein (verfassungsmässiges) Verbot der Zusammenarbeit im Messwesen. Zu beachten gilt es aber die Verfassung Schwyz, gemäss welcher die Regierung den Eichmeister zu wählen hat.

Der Bund sieht die Möglichkeit der gemeinsamen Erfüllung der Aufgaben und Befugnisse der Kantone im Messwesen ausdrücklich vor. Das Bundesrecht kann interkantonal vollzogen werden.

6.2. Formen der Zusammenarbeit

Das Bundesrecht äussert sich nicht zur Frage, in welcher Form die Kantone zusammen zu arbeiten haben. Es lässt den Kantonen den von der Verfassung geforderten Gestaltungsspielraum (Art. 46 Abs. 2 BV).

Für die Kantone kommen – auch hier – folgende Formen in Betracht:

Leistungskauf: In dem Sinne, als ein Kanton (oder mehrere) die ihm durch Bundesrecht übertragenen Aufgaben im Bereich des Messwesens zur Erfüllung einem andern Kanton überträgt und ihn dafür entschädigt. Jeder Kanton stellt nach wie vor (mindestens) einen Eichkreis dar.

Gem. Trägerschaft: In dem Sinne, als die Kantone ein gemeinsames interkantonales Eichamt schaffen und gemeinsam partnerschaftlich tragen.

Mischformen: Wie etwa, dass zwei Kantone gemeinsam ein Eichamt schaffen und gemeinsam partnerschaftlich tragen; die weiteren Kantone übertragen ihnen, bzw. dem Eichamt ihre Aufgabenerfüllung. Oder die Kantone bilden ein Eichamt und übertragen dessen Aufgabe einem Kanton.

6.3. Abschlusskompetenz

Die Form der Zusammenarbeit sagt nicht viel aus über die Frage, wer zuständig ist, die Zusammenarbeit zu organisieren, bzw. zu vereinbaren. Dies hängt vielmehr davon ab, wie die gewählte Form ausgestaltet wird, welche Rechte übertragen werden.

6.3.1. Abschluss durch die Kantonsregierungen

Die Regierungen sind befugt, Verwaltungsvereinbarungen abzuschliessen, welche Gegenstände der Rechtsanwendung regeln. Rechtssetzende Klauseln darf die Vereinbarung nur dann enthalten, wenn die Regierungen innerkantonal über die entsprechende Kompetenz verfügen. Dies bedeutet:

- a) Die Kantonsregierungen können das Eichwesen interkantonally nicht selbständig in der Form der gemeinsamen Trägerschaft organisieren;
- b) Die Kantonsregierungen können nicht selbständig ein interkantonales Eichamt vereinbaren;
- c) Die Kantonsregierungen können die Aufgaben des Messwesens nicht integral auf einen anderen Kanton übertragen;
- d) Die Kantonsregierungen können selbständig nur die Erfüllung der Aufgaben des Eichmeisters auf einen ausserkantonalen Eichmeister übertragen. Er hat diese gemäss dem Recht des übertragenden Kantons auszuführen, die Haftung richtet sich nach dem Recht des übertragenden Kantons und die Verfügungen des Eichmeisters sind gemäss dem Recht des übertragenden Kantons anzufechten (z.B. bestehende Regelung zwischen LU und OW bzw. NW).

6.3.2. Abschluss durch das Parlament / das Volk

Soll der Vertrag auch rechtsetzende Klauseln beinhalten, hat der Gesetzgeber entweder den Vertrag selber abzuschliessen oder vorab der Regierung die entsprechenden Kompetenzen einzuräumen. Mittels rechtsetzendem Vertrag, der vom Parlament (allenfalls vom Volk) zu genehmigen ist, kann:

- a) ein einziges Eichamt Zentralschweiz geschaffen werden oder
- b) das Messwesen insgesamt, inkl. Haftung, Rechtspflege etc., einem Kanton übertragen werden.

6.4. Ergebnis

- a) Die Kantone können ein gemeinsames Eichamt schaffen. Es bedarf dazu eines rechtsetzenden Vertrages, der vom Gesetzgeber zu genehmigen ist.
- b) Die Kantone können die Erfüllung ihrer Aufgaben und Befugnisse im Messwesen gemäss Bundesrecht integral (inkl. Rechtspflege etc.) einem Kanton übertragen. Es bedarf dazu eines rechtsetzenden Vertrages, der vom Gesetzgeber zu genehmigen ist.
- c) Die Kantone können die Aufgaben des Eichmeisters einem ausserkantonalen Eichmeister übertragen, wobei jeder Kanton nach wie vor einen Eichkreis (oder mehrere) bildet, den Rechtsschutz sicher zu stellen hat und gemäss eigenem Recht haftet für den durch den ausserkantonalen Eichmeister verursachten Schaden. Einzig dieser Leistungskauf kann mittels Verwaltungsvereinbarung organisiert werden.

7. Bezug zu den diskutierten Varianten

7.1. Vier Varianten

Die ZPDK hat für die Organisation des Hauptprojektes vier Varianten diskutiert:

- Variante 1: Status quo; Jeder Kanton organisiert das Eichwesen wie bis anhin selbstständig (rein kantonale Lösung). Es besteht weder eine vertragliche noch eine institutionalisierte Zusammenarbeit.
- Variante 2: Je ein Eichwesen für die Kantone LU-OW-NW, UR-SZ, ZG; entspricht der Übergangslösung. Obwalden und Nidwalden kaufen die Leistungen in Luzern und Uri in Schwyz ein, während Zug das Eichwesen wie bis anhin alleine betreibt.
- Variante 3: Je ein Eichwesen für die Kantone LU-OW-NW, UR-SZ-ZG; unterscheidet sich von der Variante 2 dadurch, dass Zug die Leistungen wie Uri in Schwyz bezieht.
- Variante 4: Eichwesen Zentralschweiz; fünf Zentralschweizer Kantone bestellen die Leistungen beim leistungserbringenden Kanton. Im Moment ist noch offen, wer der leistungserbringende Kanton und wo der Standort mit Infrastruktur (Werkstatt, Büro) sein könnte.

7.2. Beurteilung der Varianten

7.2.1. Grundsatz

Jede Variante ist rechtlich machbar (allerdings ist die Schwyzer KV im Auge zu behalten).

Jede Variante ist mittels regierungsrätlicher Verwaltungsvereinbarung machbar, denn eigentlich unterscheiden sich die Varianten einzig und allein betreffend Kreis der Partner. Über den Umfang der zu übertragenden Rechte sagen die Varianten so nichts aus (Einzig dies, nicht aber der Kreis der Beteiligten, wäre entscheidend für die Frage der Rechtsform der Vereinbarung).

Die Variante gemeinsame Trägerschaft ist offensichtlich nicht vorgesehen (Schaffung eines gemeinsam getragenen Eichamtes). Sie müsste zwingend in der Form des rechtsetzenden Vertrages erfolgen.

7.2.2. Aber

Wenn die Varianten (2 bis 4) mit Verwaltungsvereinbarungen geregelt werden, kann kein Recht gesetzt werden (ausser die Regierungen verfügen innerkantonale über die entsprechenden Kompetenzen). Das heisst namentlich:

- der zuständige Eichmeister hat verschiedenes Verfahrensrecht anzuwenden (er hat nach Luzerner, Obwaldner, Nidwaldner etc. Recht zu verfügen);
- die Rechtspflege verbleibt bei jedem Kanton (die Verfügungen des Eichmeisters sind bei der für den „Kunden“ zuständigen Behörde anzufechten);
- der zuständige Eichmeister unterliegt unterschiedlichem Haftungsrecht (es haftet jeder Kanton gemäss seinem Recht für Handlungen des „auswärtigen“ Eichmeisters);
- die Aufsicht über das Eichwesen ist nach wie vor kantonale auszuüben.

Will man sich hingegen „ganz“ von den Aufgaben und Befugnissen der Kantone im Messwesen gemäss Bundesrecht „befreien“, hat dies mittels rechtsetzendem Vertrag zu geschehen und zwar in allen Varianten 2 bis 4.

D.h., mittels Verwaltungsvereinbarung wird ausschliesslich die Arbeitsleistung des ausserkantonalen Eichmeisters eingekauft. Mittels rechtsetzendem Vertrag könnte aber die Aufgabenerfüllung als solche übertragen werden.

7.2.3. Bemerkung zur Übergangslösung LU – OW / NW

Die Kantone LU / OW / NW haben sich mittels einer Verwaltungsvereinbarung organisiert. D.h., sie ist auf die reine Rechtsanwendung beschränkt, bzw. die Regierungen haben sich an die innerkantonale Kompetenzordnung zu halten. Dem wurde Beachtung geschenkt:

- Die Haftung wurde nicht geändert (Art. 10). OW und NW können in bestimmten Fällen aber auf Luzern zurück greifen;
- Für die Aufsicht wird zwar Luzern als zuständig bezeichnet (Art. 11). Dies vermag aber OW / NW nicht von ihrer Aufsichtspflicht zu entbinden. Gegenüber ihren Bürgern haben sie die korrekte Ausführung des Messwesens nach wie vor zu beaufsichtigen. Bei Beanstandungen haben sie sich aber an die zuständige Direktion LU zu halten und können nicht unmittelbar eingreifen.

- Als massgebliche Gebührenordnung wurde die Luzernische definiert (Art. 16). Dies stellt Rechtsetzung dar. Die Regierungen NW und OW sind aber auch innerkantonal zuständig, die Gebühren zu regeln, verfügen also über die Kompetenz festzuhalten, dass im Messwesen die Gebührenordnung LU Anwendung findet.
- Die Vereinbarung berührt den Rechtsschutz nicht (Art. 19).

Fraglich – da nicht explizit geregelt – ist höchstens, ob den Beteiligten klar ist, dass der Luzerner Eichmeister in OW und NW nach dem Verfahrensrecht OW bzw. NW zu verfügen hat. Denn das Verwaltungsverfahrenrecht konnte mit der Leistungsvereinbarung nicht geändert werden. Aus der Tatsache, dass der Luzerner Eichmeister die Hoheitszeichen OW und NW zu verwenden hat (Art. 6), kann aber geschlossen werden, dass korrekt gehandelt wird.

8. Exkurs: Blick auf die weitere Praxis: Interkantonaler Zivilstandskreis

Mit der interkantonalen Organisation des Messwesens rechtlich vergleichbar ist die Zusammenarbeit im Bereich des Zivilstandswesens. Gemäss Zivilstandsverordnung haben die Kantone Zivilstandskreise festzulegen, die einen fachlich zuverlässigen Vollzug des bundesrechtlich geregelten Zivilstandsrechts garantieren. Zivilstandskreise können Gemeinden mehrerer Kantone umfassen (Art. 1 ZStV). Die Zusammenarbeit kann auch hier beide Formen annehmen (rechtsetzender und rechtsanwendender Vertrag):

a) Rechtsetzender Vertrag

Mit Vereinbarung vom 23./26.Mai 2004 haben die Regierungen der Kantone AG und ZH vereinbart, die Gemeinde Bergdietikon (AG) dem Zivilstandskreis Dietikon (ZH) anzugliedern. Die Aufgabe wurde integral übertragen. Zivilstandsrechtlich gilt die aargauer Gemeinde Bergdietikon als Teil des zürcher Zivilstandskreises Dietikon. Es gilt (ergänzend zum Bundesrecht) ausnahmslos das zürcher Recht, die Aufsicht wird allein vom Kanton Zürich wahrgenommen, der Rechtsschutz wird in Zürich gewährleistet, Gesuche um Namensführung auch der aargauer Brautleute verlaufen nach zürcher Verfahrensrecht und es haftet der Kanton Zürich (vgl. Vereinbarung). Im Bereich des Zivilstandswesens der Gemeinde Bergdietikon hat der Kanton Aargau gar nichts mehr zu tun, ausser dass er nach wie vor die letzte Verantwortung trägt und daher die Möglichkeit haben muss, die Vereinbarung zu kündigen, falls der Zivilstandsdienst nicht nach seiner Vorstellung gehandhabt wird. Die Vereinbarung wurde von den Kantonsregierungen abgeschlossen. Seitens des Kantons Aargau wurde sie vom Grossen Rat genehmigt, da es sich um einen rechtsetzenden Vertrag handelt. Denn für die Einwohner der aargauer Gemeinde Bergdietikon ist neu ausschliesslich Zürcher Recht anwendbar.

b) Rechtsanwendender Vertrag

Zwischen Schwyz und Luzern wurde ebenfalls eine Zusammenarbeit eingerichtet, aber auf dem Weg einer regierungsrätlichen rechtsanwendenden Verwaltungsvereinbarung: Die Luzerner Seegemeinden Vitznau, Weggis und Greppen bilden einen eigenen Zivilstandskreis. Dieser wird aber geführt vom Küssnacher Zivilstandskreis. Amtsort ist Küssnacht, angewendet wird aber für Luzerner ausschliesslich luzernisches Recht, für Küssnacher Schwyzer Recht. Der küssnacher Zivilstandsbeamte untersteht für seine Tätigkeit für den Zivilstandskreis Seegemeinden der Aufsicht des Kantons Luzern, für seine Tätigkeiten für den Zivilstandskreis Küssnacht der Aufsicht des Kantons Schwyz. Ebenso „geteilt“ ist der Rechtsschutz.

Berechnung für Luzern/Obwalden	Ende Juni 2005	Ende 2005
Gebühreneinnahmen durch Luzern	39'580.00	44'782.00
Obwalden entschädigt Luzern:	9'027.00	11'224.00
DVO und Admin. (Std.satz Fr. 85.-)	3'791.00	5'831.00
Installation (einmalig, Std.satz Fr. 85.-)	4'973.00	4'973.00
Fahrtkosten (km Fr. 0.90)	263.00	420.00
Raumaufwand für Obwalden	5'000.00	10'000.00
Total Aufwand Obwalden	14'027.00	21'224.00
Total Ertrag Luzern	48'607.00	56'006.00

Berechnung für Luzern/Nidwalden	Ende Juni 2005	Ende 2005
Gebühreneinnahmen durch Luzern	4'099.00	25'846.00
Nidwalden entschädigt Luzern:	955.00	1'756.00
DVO und Admin.(Std.satz Fr. 85.-)	910.00	1'675.00
Installation (einmalig, Std.satz Fr. 85.-)	0.00	0.00
Fahrtkosten (km Fr. 0.90)	45.00	81.00
Total Aufwand Nidwalden	955.00	1'756.00
Total Ertrag Luzern	5'054.00	27'602.00

Bemerkung:

In Nidwalden sind aufgrund der Tatsache, dass im letzten Jahr praktisch vollständig geeicht wurde, nicht sehr viele Eichungen fällig. Im nächsten Jahr werden die Gebühreneinnahmen aufgrund des Eichturnus auf schätzungsweise Fr. 30'000.- steigen.

Berechnung für Uri/Schwyz	Ende Juni 2005	Ende 2005
Gebühreneinnahmen durch Uri	19'400.00	50'826.05
Uri entschädigt Schwyz:	19'445.30	40'088.55
Gebührenpflichtige Tätigkeiten (Std.satz Fr. 65.- / 85.-)	13'736.80	27'956.05
DVO und Admin. (Std.satz Fr. 65.- / 85.-)	3'250.00	7'000.00
Installation (einmalig, Std.satz Fr. 65.- / 85.-)	0.00	0.00
Fahrtkosten (km Fr. 0.85 / 1.00) und Verpflegungskosten	2'458.50	5'132.50
Total Nettoertrag Uri	-45.30	10'737.50
Total Ertrag Schwyz	19'445.30	40'088.55

Bemerkung:

Die Stunden für DVO und Administration sind von Markus Reichmuth geschätzt worden.
Bis Ende Juni ist mit den tieferen, von Juli bis Ende Jahr mit den höheren Stundensätzen gerechnet worden.
In Wirklichkeit kommen die höheren Sätze bereits auf den 1. Juni zum Tragen. Die Differenz ist vernachlässigbar.