

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 159/2005 betreffend
Liberalisierung des kantonalen Binnenmarktes**

(vom 13. Juni 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. September 2005 folgendes von Kantonsrätin Dr. Regine Sauter, Zürich, und Kantonsrat Dr. Lukas Briner, Uster, am 30. Mai 2005 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, aufzuzeigen, welche Berufszweige im Kanton Zürich spezial-kantonalen Vorschriften unterstehen respektive einer kantonalen Bewilligung bedürfen und Massnahmen vorzuschlagen, welche zu einem Abbau dieser kantonalen Schranken und damit einer Liberalisierung des kantonal-zürcherischen Binnenmarktes führen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Auf internationaler und nationaler Ebene besteht ein harter Kampf der Wirtschaftsstandorte. Erfolgreich können daraus nur Standorte hervorgehen, die über optimale Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten verfügen. Neben den zentralen Faktoren wie politische Stabilität und Berechenbarkeit, attraktives Steuer- und Abgabenrecht, Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, ausgezeichneter Verkehrs- und Telekommunikationsstruktur, hervorragende Forschungs- und Ausbildungsstätten usw. ist die Ausgestaltung des Wirtschaftsrechtes und weiterer für die Wirtschaft wichtiger Rechtsgebiete von zentraler Bedeutung. Diese sind in der Schweiz überwiegend Bundesrecht: Vertragsrecht, Gesellschaftsrecht, Aussenhandel, Arbeitsrecht und Sozialversicherungen, Raumordnung, Banken- und Börsenrecht, Wettbewerbsrecht, zunehmend auch das Bildungsrecht oder das Baurecht usw. Ganz wesentlich ist auch das Vorhandensein offener Märkte. Dies sicherzustellen, ist eine Daueraufgabe von Legislativen und Exekutiven. So hat denn der Bund 1995 das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM, SR 943.02) erlassen, das sich allerdings als weitgehend wirkungslos erwies. Die eidgenössischen Räte

haben deshalb am 16. Dezember 2005 eine Revision des BGBM beschlossen, die am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist. Durch die Revision wird der freie Marktzugang auf gewerbliche Niederlassungen ausgedehnt, die Berufsausübungsfreiheit gestärkt, die Schlechterstellung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gegenüber EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern verhindert (Inländerdiskriminierung) und die Aufsichtsfunktion der Wettbewerbskommission gestärkt. Das BGBM bezweckt die Festlegung elementarer Grundsätze für einen funktionierenden Binnenmarkt. Im Zentrum steht der Grundsatz des freien Marktzugangs auf Grund der Herkunftsvorschriften nach dem so genannten Cassis-de-Dijon-Prinzip (vgl. Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 335/2005). Demnach hat jede Person das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz nach den Vorschriften des Kantons oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes anzubieten. Beschränkungen des freien Marktzuganges durch die Behörden des Bestimmungsortes sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich und können von den betroffenen Personen mittels Beschwerde angefochten werden. Ob die revidierte Fassung mehr Wirkung entfalten wird als das Gesetz in seiner bisherigen Form, wird sich zeigen müssen. Dem Kanton und den Gemeinden verbleibt nur noch wenig Gestaltungsraum für eine Liberalisierung des Marktes.

Dazu im Einzelnen:

Im Gesundheitsbereich beruhen die Bewilligungen überwiegend auf bundesrechtlichen Grundlagen (so für Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Chiropraktikerinnen und Chiropraktiker, Apothekerinnen und Apotheker, Tierärztinnen und Tierärzte, Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten, Krankenpflegepersonal usw.). Die Berufsausübung in der Ergotherapie und Logopädie setzt ein interkantonales Diplom voraus. Im Bereich der Akupunktur wurde der Kanton durch ein Bundesgerichtsurteil dazu verpflichtet, Berufsausübungsbewilligungen zu erteilen. Gestützt auf kantonales Recht bedarf lediglich die Ausübung folgender Berufe einer Bewilligung: Psychotherapie, Podologie, Zahnprothetik, Dentalhygiene und Augenoptik. Bei der Zahnprothetik und der Dentalhygiene handelt es sich um Berufe, die in der Mehrheit der anderen Kantone nicht in selbstständiger Form ausgeübt werden dürfen. Insofern ist der Kanton Zürich bereits liberaler als der Grossteil der anderen Kantone, auch wenn er aus Gründen der Patientensicherheit die Berufsausübung von einer Berufsausübungsbewilligung abhängig macht. Die Bewilligungspflicht betreffend die nichtärztliche Psychotherapie fand erst im Januar 2002 nach einer eingehenden parlamentarischen Diskussion

Eingang in das Gesundheitsgesetz. Für die Beibehaltung der Bewilligungspflicht spricht auch der Umstand, dass auf Bundesebene ein Psychologieberufegesetz in Vorbereitung ist, das die Kantone zur Bewilligungserteilung verpflichten wird. Der Kanton Zürich war und ist stets bestrebt, die Bewilligungstatbestände auf ein Mindestmass zu beschränken (vgl. dazu auch die Bestimmungen des neuen Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007, insbesondere §§ 25 ff., ABI 2007, 543).

Im Bildungsbereich stellt sich die Situation wie folgt dar: Das Lehrdiplom gemäss § 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule (LS 414.41) gilt als Ausweis für die Zulassung zum Schuldienst an der Zürcher Volksschule. Ausserkantonale Lehrdiplome werden auf Grund der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (LS 410.4) sowie der darauf basierenden Anerkennungsreglemente der Eidgenössischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) anerkannt. Gestützt auf diese interkantonale Vereinbarung, die über die Volksschule hinaus für die Lehrerbildung aller Stufen gilt, besteht demnach Freizügigkeit. Im Sonderschulwesen gilt Bundesrecht. Gestützt auf Art. 3 der Verordnung über die Zulassung von Sonderschulen in der Invalidenversicherung (SR 831.232.41) erteilt die Bildungsdirektion Zulassungen namentlich für schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, Therapeutinnen und Therapeuten sowie pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im interkantonalen Verhältnis gilt das Anerkennungsreglement der EDK über die Lehrdiplome in Schulischer Heilpädagogik (LS 410.412). Auch für die Tätigkeit von Heimleitenden sowie von erziehenden Personen in Kinder- und Jugendheimen erteilt der Kanton Bewilligungen gestützt auf Bundesrecht (Art. 15 Abs. 1 lit. b und Art. 16 der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption, SR 211.222.338). Die Bewilligungsvoraussetzungen werden in der kantonalen Verordnung über die Jugendheime (LS 852.21) sowie in der kantonalen Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten (LS 852.23) genauer ausgeführt. Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass Berufsausübungsbewilligungen im Zuständigkeitsbereich der Bildungsdirektion gesamtschweizerisch anerkannt sind oder gestützt auf Bundesrecht erteilt werden.

Einer kantonalrechtlichen Bewilligung bedürfen sodann die Feilträger (§§ 202 ff. EG ZGB, LS 230). Dabei handelt es sich um so genannte Trödelhändler, die Waren unterschiedlicher Art kaufen und verkaufen. Diese Bewilligung ist von untergeordneter Bedeutung und deren Aufhebung wird im Gesamtzusammenhang mit einer anderen Gesetzesrevision von der Sicherheitsdirektion an die Hand genommen.

Die Erteilung der Befugnis zur privaten Kontrolle im Sinne des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) stellt keine Berufsvoraussetzung dar. Vielmehr handelt es sich dabei um die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe.

Hinsichtlich kommunaler Vorschriften – beispielsweise für Elektro- oder Sanitärgeschäfte – ist festzuhalten, dass zwar Art. 27 der Bundesverfassung (BV, SR 101) die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet, dass aber nach wie vor eine Einschränkung dieser Freiheit möglich ist. Die diesbezüglichen Voraussetzungen (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) sind in Art. 36 BV erwähnt. Eine Einschränkung im öffentlichen Interesse ist insbesondere zum Schutze der Polizeigüter – wie Ruhe, Ordnung, Sicherheit, öffentliche Gesundheit usw. – möglich. Entsprechende Polizeibewilligungen zur Gefahrenabwehr werden nach wie vor von den Gemeinden für die Ausübung verschiedener beruflicher Tätigkeiten verlangt. Dies ist im Elektriker- oder Sanitärbereich der Fall. So ist beispielsweise für die Neuerrichtung, Änderung, Erweiterung oder Reparatur von Gas- und Wasserinstallationen eine Installationsbewilligung erforderlich. Unterhalt und Wartung sowie die umgehende Behebung von Mängeln dürfen dabei nur durch konzessionierte Sanitärinstallationsfirmen ausgeführt werden, die dazu berechtigt sind (siehe beispielsweise Art. 6 ff. des Reglements über die Abgabe von Wasser durch die Wasserversorgung Zürich). Dass das Verlangen von Bewilligungen in diesen Bereichen grundsätzlich zulässig ist, hat das Bundesgericht unter anderem betreffend die Stadt Zürich bestätigt (ZBI 100/1999, S. 129 f., betreffend Gas- und Wasserinstallationen; siehe auch BGE 103 Ia 594 betreffend die Stadt Bern sowie Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2005, Rz. 4610). Wohl gibt es (insbesondere kleinere) Gemeinden, die auf eine präventive, allgemeine Bewilligungspflicht gänzlich verzichten bzw. nachträgliche Sicherheitskontrollen vornehmen oder diese etwa durch die Installationskontrolle der Wasserversorgung Zürich (WVZ) vornehmen lassen (vgl. im Bereiche der Elektrizität auch die Abteilung Elektroinstallationen der Stadt Zürich [EWZ]). In diesem Sinne besteht durchaus Spielraum für eine Deregulierung. Allerdings dürfte bei grösseren Gemeinden oder Städten die vorgängige Einholung einer Bewilligung und damit die Einführung einer allgemeinen Bewilligungspflicht gerade ökonomischer sein, sind doch dort nachträgliche Kontrollen aufwandmässig kaum machbar. In diesem Sinne hat auch das Bundesgericht ausgeführt, dass eine allgemeine Bewilligungspflicht zur Gefahrenabwehr (gerade im Bereich der Gas- und Wasserinstallationen) durchaus verhältnismässig ist.

Im Entscheidungsspielraum des Kantons bestehen nur noch für wenige Wirtschaftszweige bzw. Berufe besondere Bestimmungen oder Bewilligungspflichten. Der landesweit offene Markt ist im Wesentlichen gewährleistet. Indessen gilt es nach wie vor, die Gesetzgebung mit wachsamem Auge hinsichtlich regulierender Bestimmungen zu beobachten. So hat denn auch der Regierungsrat in einem vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement im Sommer 2006 durchgeführten Vernehmlassungsverfahren betreffend die Aufhebung und Vereinfachung von Bewilligungen das Vorhaben des Bundes begrüsst und zudem unterstrichen, dass es damit nicht sein Bewenden haben könne. Vielmehr seien die Anstrengungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft konsequent weiterzuführen. Dazu gehöre die ständige Überprüfung der Gesetzgebung auf Normen, die zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs und der Chancengleichheit zwischen allen Marktteilnehmenden nötig seien, und die konsequente Aufhebung von Bestimmungen, die diese Voraussetzung nicht (mehr) erfüllen.

Die auf kantonaler Ebene noch bestehenden vereinzelt Bestimmungen sind zweckmässig. Sie behindern den Wettbewerb nicht. Der Regierungsrat wird sich wie bisher weiterhin sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene für eine liberale Marktordnung einsetzen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 159/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Führer	Husi